



FONDATION
Abbé Pierre

30
ANS
D'ACTIONS

L'état du mal-logement

en France 2022

RAPPORT ANNUEL #27





FONDATION
Abbé Pierre

30
ANS
D'ACTIONS

L'état du mal-logement en France 2022

RAPPORT ANNUEL #27



PRÉFACE DU PRÉSIDENT

Le débat public précédant l'élection présidentielle d'avril 2022 a fait émerger de nombreuses questions, mais elles restent souvent bien éloignées des préoccupations et des conditions de vie au quotidien de nos concitoyens. Il semble à nouveau que les thématiques relatives au logement et aux exclusions questionnent faiblement les états-majors politiques, souvent peu enclins à s'investir dans des domaines qui demandent des mesures fortes et du courage politique.

La crise sanitaire a pourtant révélé à quel point le mal-logement ou le fait d'être sans domicile constituaient un handicap majeur et supplémentaire pour les personnes en difficulté. Elle a également montré l'importance des bonnes conditions de logement à l'heure des confinements et de la montée en puissance du télétravail. Nous sommes donc, à la Fondation Abbé Pierre comme dans le monde du logement ou dans celui de la lutte contre les exclusions, fondés à demander aux acteurs politiques qu'ils et elles s'impliquent et s'engagent davantage sur ces priorités.

Le contenu de cette édition 2022 du rapport sur l'état du mal-logement contribue à alimenter ce débat. Il revient notamment sur un quinquennat de politiques sociales et montre que les arbitrages de l'exécutif ont souvent donné lieu à des choix budgétaires et fiscaux inégalitaires qui n'ont pas permis, ou si peu dans certains domaines, de faire reculer les exclusions et la précarisation de la population. Dans le même temps, le personnel politique, à de rares exceptions près, montrait peu d'entrain à se saisir avec détermination des solutions qui permettraient de faire reculer significativement et durablement le mal-logement.

C'est la raison pour laquelle la Fondation propose ici des mesures audacieuses mais réalistes et déterminantes : sécurité sociale du logement, accélération de la politique du Logement d'abord et de l'encadrement des loyers, relance de la production Hlm, développement et meilleur ciblage de la rénovation thermique, agence nationale des travaux d'office, etc. Un panel de mesures et de dispositifs qui, contrairement aux frilosités endémiques en matière de politiques sociales et du logement, permettrait d'entrevoir un sérieux recul du mal-logement et de la précarité.

L'élection présidentielle qui se présente à nous doit être l'occasion de s'engager dans une démarche forte et courageuse pour lutter contre toutes les formes d'exclusion, comme l'abbé Pierre nous a toujours invités à le faire sans relâche.

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-abbepierre.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, Sylvie Chamvoux, Yves Colin, Sarah Coupechoux, Hélène Denise, Noria Derdek, Manuel Domergue, Jean-Claude Driant, Sylvie Emsellem, Véronique Etienne, Benjamin Hatserian, Florian Huyghe, Frédérique Kaba, Patrice Lanco, France Michel, Frédérique Mozer, Pauline Portefaix, Christophe Robert, Gilbert Santel, Florine Siganos, Bruno Six, Didier Vanoni, Anne-Claire Vaucher.

Contributeurs externes

PACTE : René Ballain, Anissa Ghiouane (OHL), Chloé Mollard (OHL).

FORS-Recherche Sociale : Adèle Aubry, Pauline Mouton, Laure Perset, Didier Vanoni, Claire Verdier.

Institut d'Urbanisme de Paris : Jean-Claude Driant.

Groupes de travail internes à la Fondation Abbé Pierre

Le Président, Laurent Desmard et les administrateurs de la Fondation Abbé Pierre.
Salariés et bénévoles : Patrick Chassignet, Eric Constantin, Julie Courbin, Véronique Gilet, Matthieu Hoarau, Florent Houdmon, Stéphane Martin, Marion Rémy, Marie Rothhahn, Lisa Taoussi.

Experts auditionnés: Vincent Havage, Dominique Hoorens, Pierre Madec, Sylvain Mathieu, Hélène Morel, Antoine Soulier-Thomazeau, Marc Uhry.

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 : Quand la crise sanitaire et la crise du logement se superposent : des ménages à bout de souffle 12

CHAPITRE 1 : Bilan du quinquennat 2017-2022 : Le logement, parent pauvre du quinquennat 41

I - Une politique fiscale et budgétaire qui creuse les inégalités .. 43

a. L'impact anti-redistributif des réformes du début de quinquennat .. 43

b. Les rattrapages insuffisants suite au mouvement des Gilets Jaunes et au Covid 43

c. Le retour à des politiques inégalitaires 46

II - APL et logement social : deux piliers de la politique du logement victimes des coupes budgétaires 49

a. Les coupes dans les APL, symboles de l'injustice des choix budgétaires 49

b. Le logement social, mal-aimé du quinquennat 52

c. La tentation de la vente Hlm et de la financiarisation du monde Hlm 55

d. La concurrence du logement intermédiaire 56

III - Une régulation très timide des marchés de l'immobilier 58

a. L'introuvable choc de l'offre 58

b. Le timide encadrement des loyers et des rapports locatifs 60

c. Face aux inégalités territoriales, des politiques trop timides 63

d. Une gouvernance locale de logement au milieu du gué 66

IV - Amélioration de l'habitat : des avancées et des carences ... 67

a. Rénovation énergétique : une massification de petits gestes 66

b. Lutte contre l'habitat indigne : le quinquennat des petits pas 73

Conclusion 75

CHAPITRE 2 : ZOOM

Pour 300 000 personnes sans domicile, le logement d'abord reste encore une promesse à tenir 78

1 - Du « Housing First » au Logement d'abord, itinéraire d'une politique de lutte contre le sans-abrisme	80
2 - Des appropriations du LDA très variées selon les territoires.....	87
3 - Le logement social, sous-utilisé	98
4 - L'accompagnement vers et dans le logement encore très dépendant de financements trop rigides et insuffisants	106
5 - La prévention des ruptures : une dimension tacitement admise pour le LDA mais rarement privilégiée	113
6 - Les oubliés de la stratégie du Logement d'abord	118
Conclusion	125

CHAPITRE 3 : Soigner une France fracturée par la crise du logement130

Introduction 130

1 - Généraliser le Logement d'abord pour viser l'objectif « zéro personne sans-domicile »	138
2 - Produire 150 000 logements vraiment sociaux	147
3 - Encadrer les marchés immobiliers pour faire baisser les prix	150
4 - Eradiquer les passoires énergétiques en dix ans	162
5 - Créer une agence nationale des travaux d'office pour résorber l'habitat indigne	170
6 - Déclencher un choc de redistribution	175

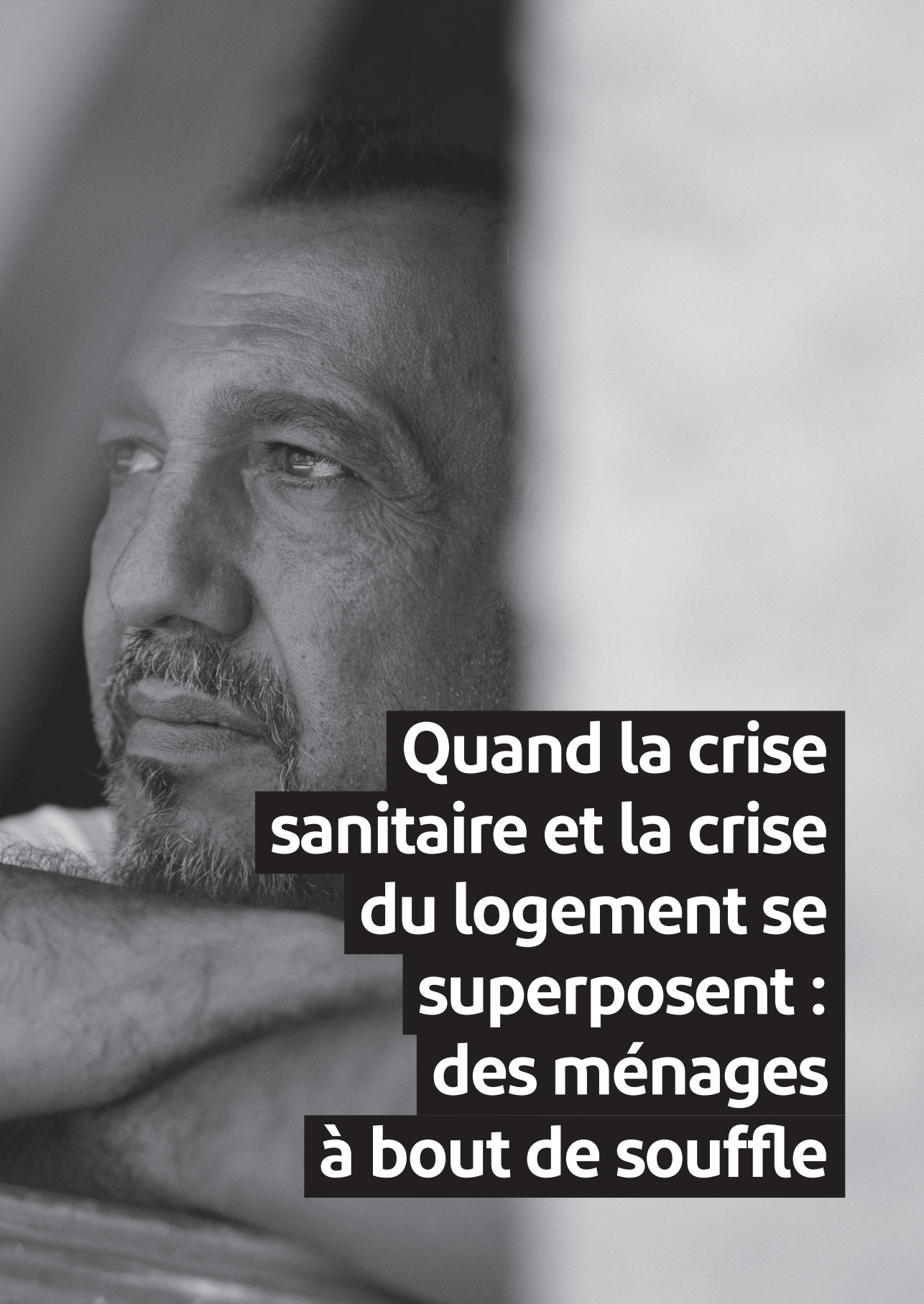
Conclusion181

Annexes : Propositions de la Fondation Abbé Pierre184

1 - Produire davantage de logements accessibles	184
2 - Réguler les marchés immobiliers	186
3 - Renforcer les politiques de solidarité	188
4 - Lutter contre la ségrégation territoriale	193

TABLEAU DE BORD DU MAL-LOGEMENT.....	200
> 1 ^{re} dimension	
L'absence de domicile personnel	201
> 2 ^e dimension	
Les difficultés d'accès au logement	229
> 3 ^e dimension	
Les mauvaises conditions d'habitat	259
> 4 ^e dimension	
Les difficultés pour se maintenir dans son logement	293
> 5 ^e dimension	
Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales	315
ANNEXES.....	339
Les chiffres du mal-logement	341
> L'enracinement du mal-logement	345
Glossaire	352
Bibliographie	357



A black and white close-up portrait of a middle-aged man with a beard and mustache. He is looking slightly to the left with a thoughtful or somber expression. The lighting is dramatic, with strong shadows on the right side of his face. The background is a plain, light-colored wall.

**Quand la crise
sanitaire et la crise
du logement se
superposent :
des ménages
à bout de souffle**

Introduction

Quand la crise sanitaire et la crise du logement se superposent : des ménages à bout de souffle

Dans son dernier rapport sur l'état du mal-logement essentiellement consacré à la crise sanitaire et à ses effets, la Fondation Abbé Pierre avait fait l'hypothèse que cette crise n'était pas qu'une parenthèse. Un an après, la Fondation a voulu vérifier si les effets pressentis se sont réellement manifestés, si d'autres imprévus ont pu surgir et si, au fond, la métaphore de la « bombe à retardement » était pertinente. Il semble évident que **la parenthèse ouverte par la crise sanitaire n'est pas près de se refermer** et que les premiers signaux d'une déstabilisation durable d'une part de la population, la plus vulnérable, se précisent. Parmi elle, les laissés-pour-compte de l'hébergement, les jeunes très nombreux à avoir été fragilisés, les habitants des quartiers populaires et toutes les personnes dont la survie dépend de revenus informels.

Deuxième effet durable : la hausse très importante des ruptures de droits et du non-recours provoquée par la fermeture puis la réouverture toujours partielle des services administratifs et sociaux, la généralisation du fonctionnement à distance et l'accélération de la dématérialisation. Le rapport précédent soulignait également que toutes les conditions étaient remplies pour qu'une augmentation des impayés de loyer survienne du fait de l'effondrement des ressources des travailleurs précaires et des indépendants. Elle n'est pour l'instant heureusement pas trop importante grâce notamment aux mesures de protection mises en place par le gouvernement. Pourtant certains signaux laissent penser que la menace est loin d'avoir disparu. La situation économique dégradée de certains ménages a par ailleurs mis en évidence et fait surgir le besoin d'aide alimentaire, que l'on n'imaginait pas aussi important, et qui perdure.

La réduction de l'offre de logements sociaux disponibles (80 000 attributions de moins dans le parc Hlm en 2020), la chute de la construction de logements sociaux (qui n'a jamais été aussi basse depuis 15 ans) et le blocage de la mobilité résidentielle qui en résulte dessinent les **tendances lourdes d'une crise du logement dont l'ampleur ne semble pas réellement prise en compte par les responsables politiques**. Pourtant le logement, dont le rôle essentiel a été particulièrement mis en évidence lors des périodes de confinement, n'a pas fait l'objet d'une attention particulière dans le plan de relance de l'automne 2020.

Depuis, peu de mesures d'ampleur sont venues en pallier les manques, alors que le logement a un impact majeur sur le pouvoir d'achat et les conditions de vie des ménages.

Ce chapitre introductif présente d'abord **l'évolution de la situation du mal-logement au cours des cinq années du quinquennat d'Emmanuel Macron** et particulièrement depuis la crise sanitaire qui est venue en renforcer certaines dimensions (1), avant de la mettre en perspective avec **l'enracinement général de la pauvreté en France et l'état des inégalités** (2). La focale est ensuite mise sur les **principales victimes de la crise sanitaire** qui a révélé l'extrême précarité de leur situation (3). Pour finir, l'alerte est lancée sur **l'aveuglement des responsables politiques** qui négligent le logement et ses dysfonctionnements au risque de conduire à une crise majeure qui pénalisera d'abord les plus modestes.

Les chiffres-clés de l'évolution de la crise du logement

- Le nombre de sans domicile a doublé depuis 2012 et s'élève aujourd'hui à 300 000 personnes au moins.
- Le 6 décembre 2021, près de 4 000 personnes ont appelé le 115 mais n'ont pas pu être hébergées en raison de l'absence de places d'hébergement d'urgence disponibles. Ce chiffre est en hausse de plus de 30 % par rapport à l'été 2021. À la mi-novembre, en Seine-Saint-Denis, 60 enfants de moins de 3 ans et à la rue n'ont pas pu être mis à l'abri.
- Le nombre de nuitées hôtelières a quintuplé en 11 ans (14 000 en 2010 à 74 000 en 2021).
- Un demandeur d'asile sur deux n'est pas hébergé dans le dispositif national d'accueil, structurellement sous-dimensionné.
- Le nombre d'expulsions des lieux de vie informels (bidonvilles, squats...) enregistre un record : entre le 1^{er} novembre 2020 et le 31 octobre 2021, 1 330 expulsions ont été recensées en France métropolitaine (472 personnes expulsées chaque jour), dont 64 % pendant la trêve hivernale ; 91 % de ces expulsions sont sans solution apportée aux personnes concernées. En mai 2021, 22 189 personnes vivent dans 439 lieux de vie informels, soit une augmentation de 2 810 personnes par rapport à décembre 2018, dont 5 965 mineurs.
- En sept ans, la demande de logement social progresse cinq fois plus vite que le nombre de ménages et deux fois plus vite que le nombre de logements sociaux, pour atteindre 2,2 millions de ménages.
- La production de logements sociaux est en baisse constante depuis le début du quinquennat, à un niveau qui n'a jamais été aussi bas depuis 15 ans (87 000 agréments en 2020).
- Le prix des logements n'a fait que croître depuis 20 ans pour atteindre une hausse de plus de 154 %.

- Les aides publiques au secteur du logement, exprimées en pourcentage de PIB, diminuent depuis 10 ans et n'ont jamais été aussi basses (1,6 % du PIB en 2020) alors que les recettes fiscales que rapporte le logement à l'État ont plus que doublé en 20 ans (79 milliards d'euros).
- Selon une étude de l'Institut des politiques publiques (IPP), les mesures prises au cours du quinquennat ont diminué le niveau de vie des 5 % les plus pauvres. Ces Français, qui vivent avec moins de 800 euros par mois, ont perdu 0,5 % de pouvoir d'achat, soit 39 euros par an.

1 - Le ruissellement de la crise sanitaire sur le mal-logement

Si certaines craintes évoquées dans le précédent rapport comme l'augmentation massive des impayés et des expulsions ne se sont pas concrétisées, la crise sanitaire a eu d'autres effets sur le mal-logement particulièrement violents. Ces effets s'inscrivent dans une évolution du mal-logement, dont ils exacerbent certaines manifestations.

1.1 - UN SECTEUR DE L'HÉBERGEMENT COMPLÈTEMENT ENGORGÉ

L'hébergement d'urgence a été fortement sollicité dès le début de la pandémie pour mettre à l'abri les personnes ne disposant pas de domicile personnel et 32 000 places d'urgence ont été créées au cours de ses premiers mois, principalement grâce à une mobilisation massive d'hôtels libérés par la crise sanitaire. Ces mises à l'abri se sont doublées de mesures sanitaires spécifiques, comme la création de centres d'hébergement spécialisés (CHS) pour les personnes malades, l'organisation d'une aide alimentaire exceptionnelle et la distribution de tickets services, l'accès à l'eau dans les bidonvilles...

Les limites de l'hébergement d'urgence (locaux inadaptés, parfois insalubres, durée d'accueil limitée, manque d'accompagnement social, éloignement) se sont révélées encore plus douloureuses en contexte de crise sanitaire et sont désormais vécues par des dizaines de milliers de personnes. Pour y faire face, le ministère du Logement a lancé une réflexion au début de l'été 2021, dans le cadre de la « trajectoire 2022-2024 » censée permettre de sortir de la gestion au thermomètre au profit de la pérennisation du parc d'hébergement à hauteur de 190 000 places, de l'amélioration des conditions d'accueil et de la volonté d'en faire la première étape d'un processus d'accès aux droits.

Il s'agit cependant de ne pas oublier de définir les objectifs en cohérence avec la politique du Logement d'abord qui prévoit la diminution des nuitées hôtelières, l'accompagnement et l'engagement systématique des démarches permettant l'amélioration de la situation économique, sociale et locative des ménages, la transformation des places d'hébergement en logement, et surtout, l'accès direct au logement.

En attendant, malgré l'augmentation continue du nombre de places, le secteur de l'hébergement d'urgence est de nouveau saturé dans les grandes villes et des milliers de nouveaux demandeurs restent à la porte. Début décembre, près de 4 000 personnes appelaient chaque soir en vain le 115 faute de places. Ce chiffre important ne reflète pas le besoin réel, puisque d'après la dernière enquête de la Fédération des Samu Sociaux, 80 % des personnes à la rue rencontrées par les maraudes n'avait pas appelé le 115 ce jour-là. Pour celles et ceux qui ont été mis à l'abri pendant la crise sanitaire, la vie à l'hôtel et sans accompagnement se prolonge.

1.2 - UNE RÉDUCTION DURABLE DE L'OFFRE DE LOGEMENTS ABORDABLES

Déjà difficile, l'accès au logement des plus modestes a été plus contrarié encore par la crise sanitaire. Nombre de projets résidentiels ont été perturbés, retardés ou remis en cause. Le plus inquiétant est de n'observer aucun **effet rebond sur la production neuve et les attributions de logements sociaux**, comme cela est le cas en matière de croissance économique à la sortie de la crise sanitaire.

La baisse de la construction constatée en 2020 se poursuit en 2021 sans que se dessine un réel mouvement de rattrapage. Les logements qui n'ont pas été construits ces deux dernières années semblent définitivement perdus. Le secteur est passé sous la barre des 400 000 logements produits annuellement pour ces deux années, alors qu'il s'agit-là d'un chiffre plancher si l'on veut répondre aux besoins de la population et renouveler le parc le plus dégradé. Cette baisse concerne en premier lieu la construction de logements sociaux : seulement 70 500 logements sociaux mis en chantier en 2020, contre 86 300 en 2019, sous l'effet conjugué de la crise sanitaire et des élections municipales. La situation est inquiétante car elle s'inscrit dans une **dynamique de baisse de la construction de logements sociaux qui préexistait à la crise sanitaire, sous l'effet des coupes budgétaires de l'État dans les fonds propres des organismes Hlm** (124 226 logements sociaux financés en 2016, 113 041 en 2017, 108 612 en 2018, 105 453 en 2019, 87 300 en 2020, sans doute moins de 100 000 en 2021). Alors que la demande de logements sociaux ne cesse d'augmenter et que 40 % des demandeurs vivent sous le seuil de pauvreté et 75 % sous les plafonds requis pour obtenir un logement très social.

La chute de la construction aura des effets durables sur le mal-logement qu'il convient d'identifier. Un des premiers réside dans la baisse des attributions de logements sociaux qui **réduit les possibilités d'accès à un logement abordable pour les plus modestes** et augmente la concurrence entre demandeurs. Aujourd'hui, 10 millions de personnes vivent dans un logement social, 1,7 attend d'en trouver un, et un demi-million cherche à en changer. En 2020, 412 000 demandeurs ont reçu une réponse positive contre 500 000 environ les années précédentes, alors même que le nombre de demandeurs a augmenté de 20 % en huit ans. Les attributions ne semblent pas revenir à leur niveau habituel en 2021, ce qui pénalise les plus modestes.

La diminution de l'offre de logements disponibles **bloque les mobilités et** est particulièrement pénalisante pour ceux qui ne disposent pas de logement personnel (30 % des primo-demandeurs de logement social), notamment les jeunes qui souhaiteraient quitter le domicile familial. Elle a aussi un impact sur les sorties de situations d'insalubrité et de surpeuplement. En revanche, le nombre de transactions sur le marché de l'immobilier atteint des records, et le marché des résidences secondaires et de l'immobilier de luxe se porte à merveille, reflet des inégalités de revenus et de patrimoine entre les ménages.

1.3 - MALGRÉ UN CONTEXTE SANITAIRE ENCORE FRAGILE, LES EXPULSIONS SANS SOLUTION ONT REPRIS

Alors que le déclenchement de la crise sanitaire en mars 2020 s'est traduit par une protection accrue des ménages menacés d'expulsion, avec une trêve hivernale prolongée en 2020 et 2021, les expulsions ont bel et bien repris, fût-ce à un rythme moindre qu'à l'habitude, dans un contexte encore marqué par l'épidémie. Alors que 17 000 expulsions avaient eu lieu en 2019, seules 8 156 auraient été réalisées en 2020 et 12 000 en 2021, d'après de nouvelles estimations du gouvernement, plus inquiétantes que les premiers chiffres annoncés.

Non seulement le gouvernement peine à mesurer précisément le nombre d'expulsions auxquelles les forces de l'ordre apportent leur concours, mais encore ses consignes ne sont pas toujours suivies. L'instruction interministérielle du 28 avril 2021 enjoignant les préfets à ne pas exécuter une décision d'expulsion sans solution d'hébergement n'a été que très partiellement respectée, voire ignorée, sur les territoires les plus touchés. À Paris, par exemple, les ménages reconnus prioritaires au titre du DALO sont systématiquement mis à l'abri à l'hôtel jusqu'à leur relogement, mais les autres ménages sont hébergés seulement si une association ou un service social interpellent la préfecture en signalant l'absence totale de solution personnelle et pour une durée qui oscille entre 15 jours et 2 mois. Dans beaucoup d'autres territoires, l'expulsion sèche est la norme plus que l'exception, une violence sociale durement éprouvée par les ménages concernés.



Portrait de Mme G., expulsée de sa résidence sociale pour sur-occupation avec ses deux filles, sans solution de relogement

Avant d'être expulsée en juin 2021 avec ses deux filles de 4 ans et 20 ans, Madame G. résidait depuis 2008 à Paris dans une résidence sociale ADOMA. Elle travaille en CDI dans la restauration et a toujours payé son loyer. Le motif de l'expulsion : la sur-occupation du logement. Lorsqu'elle intègre cette résidence, elle y vit d'abord seule puis son mari quitte l'Espagne pour la rejoindre. Son arrivée est déclarée à Adoma. En 2017, Mme G. accouche d'une petite fille et sa fille aînée de 16 ans, qui vivait au Sénégal, les rejoint. Averti de cette sur-occupation, Adoma demande à la famille de quitter les lieux. Faute de solution,

la famille décide de rester et une procédure d'expulsion est enclenchée. Mme G. fait une demande de logement social, puis un recours DALO, sans succès, car son mari dispose d'un titre de séjour en Espagne.

« Personne ne m'a jamais rien proposé. J'ai toujours payé et au final on a été expulsés. »

Après deux années de procédure, l'expulsion est finalement prévue pour début 2020. Avec l'arrivée du premier confinement et du contexte de crise sanitaire, elle est suspendue pendant un an et demi. *« Chaque semaine je me déplaçais au commissariat pour savoir la date. On m'a dit que j'allais recevoir une lettre. Mais au final, la police est arrivée au petit matin, sans prévenir. On a pris les bagages et on est partis ».*

Contrairement à l'instruction interministérielle du 26 avril 2021, la famille n'a pas bénéficié de solution de relogement ni d'hébergement à l'issue de son expulsion. Lorsque la famille se présente dans l'Oise où on l'avait informée qu'un hôtel était réservé pour elle pendant deux semaines, elle apprend que la réservation a finalement été annulée. A la rue avec ses deux filles et leurs bagages, Mme G. est contrainte de prendre un taxi à la recherche d'un hôtel, qu'elle devra payer pendant plus de deux semaines avant une prise en charge par la Préfecture.

C'est finalement grâce à la Fondation Abbé Pierre auprès de qui Mme G. s'était manifestée dès le lendemain de son expulsion, que la famille finit par obtenir une chambre dans une résidence sociale dans le 11^{ème} arrondissement. *« C'est juste une chambre, il n'y a pas de cuisine. Tous les jours on sort pour acheter à manger car on ne peut pas cuisiner. Ca fait beaucoup de dépenses. »* La famille a donc été expulsée d'un logement sur-occupé, où elle s'acquittait depuis 10 ans de son loyer, pour se retrouver sans rien puis ballotée d'un hôtel à l'autre aux frais de l'Etat avant d'atterrir en sur-occupation à nouveau, dans une autre résidence. Mme G. a finalement été reconnue prioritaire DALO quelques semaines après son expulsion.

Si l'explosion redoutée des expulsions locatives au 1^{er} avril 2021 n'a pas eu lieu, si des mesures gouvernementales pour indemniser les bailleurs ont été prises, cela ne signifie pas que les situations sont réglées. Les personnes ont simplement obtenu un répit mais pour la plupart sont toujours condamnées à l'expulsion. La crise sanitaire a creusé les impayés de loyer déjà existants et les difficultés sociales d'une partie de la population. La crainte demeure, qu'à partir du 1^{er} avril 2022, le stock accumulé de décisions de justice d'expulsion soit écoulé par les préfetures après le relatif sursis accordé ces deux dernières années. On pourrait alors s'attendre à près de 30 000 demandes d'expulsions en 2022. L'enveloppe qui permet d'indemniser les bailleurs lorsque le ménage est maintenu dans son logement le temps d'un relogement ne sera pas suffisante et, une fois consommée, les préfets risquent d'expulser sans alternative.

De premiers signaux ne doivent pas être négligés. Depuis septembre 2021, les ménages qui déclarent être en difficulté de paiement ou en procédure d'expulsion à cause du Covid sont nombreux à pousser la porte des permanences associatives pour demander de l'aide. C'est le cas de Madame et Monsieur H., assignés pour une dette locative le 16 septembre 2020, un couple durement touché par la crise car Monsieur est auto-entrepreneur et Madame travaille dans l'hôtellerie. C'est aussi le cas de Madame E., architecte indépendante qui n'a pas pu travailler pendant les confinements successifs. De Monsieur M., assigné par son bailleur social pour une dette de 5 000 euros constituée suite à la perte de son emploi pendant le deuxième confinement cumulé à un accident du travail. De Madame M., locataire du parc privé depuis plus de 20 ans et qui a attrapé le Covid sous une forme grave, arrêtée d'avril 2020 à juin 2021, date à laquelle elle a repris le travail avant un AVC et un licenciement. On retrouve ces nouveaux profils dans une étude de l'ADIL 75 et d'Action Logement, menée à partir de l'observation de ménages ayant reçu un commandement de payer leur loyer : *« Ce sont les salariés du secteur de la restauration et des services aux entreprises et/ou aux particuliers qui ont été les plus affectés. Le profil type de ces salariés se caractérise par des revenus variables et liés directement à l'activité économique de leur secteur, une moyenne d'âge se situant entre 50 et 60 ans et la location d'un logement généralement assez vétuste. En définitive, il s'agit de salariés dont le niveau de vie se situe à la limite de la précarité et dont la situation peut basculer au gré de chocs économiques tels que la pandémie de COVID-19¹. »*



Mme D. et ses trois enfants, expulsés pour impayés liés au Covid, sans relogement

Mme D. a emménagé dans un appartement privé en novembre 2019 avec ses trois enfants. **Travailleuse dans l'évènementiel, la crise sanitaire a considérablement affecté ses capacités à régler son loyer.** Dès lors, son propriétaire l'a menacée d'expulsion. *« Je suis tombée sur un propriétaire complètement fermé à la discussion. Il est venu s'asseoir chez moi sur mon canapé quand je n'étais pas là, il a exigé de m'attendre, en présence de mes trois enfants. Il a appelé la CAF en disant que mon ancien mari vivait avec nous, il a appelé Enfance en danger, j'ai eu un contrôle de l'Aide sociale à l'enfance. La CAF a coupé toutes mes aides le temps du contrôle, pendant trois mois ».*

Mme D. a été assignée au tribunal en mai 2020 et son expulsion a été prononcée par le juge quelques semaines plus tard. Durant le court délai de la procédure, Mme D. continue de faire face à de nombreuses difficultés financières, et occupe un logement dans lequel l'eau et l'électricité ont été coupés. Afin de protéger

¹ Adil 75-Action Logement, « COVID-19 et impayés de loyer : un nouveau profil de salariés du secteur privé en difficulté », 2021.

ses enfants, elle les envoie auprès de sa famille, pour qu'ils n'assistent pas à l'expulsion qui a lieu en juin 2021.

*« Le propriétaire avait lacéré mes affaires, déchiré mon livret de famille. Je ne savais pas que ça allait être aussi rapide. J'avais lu qu'on ne pouvait pas expulser sans solution de relogement ». Sans solution de relogement, le Samu social lui propose un hébergement dans un hôtel social où ses enfants la rejoignent. Elle y reste pendant trois mois, puis la collaboration entre l'hôtel et le Samu social prend fin et la famille est alors redirigée vers un autre hôtel, insalubre et indigne. Refusant de s'y installer avec ses enfants, elle sort du circuit du Samu social qui ne lui propose alors aucune autre solution. Elle est alors hébergée chez une amie et se sépare à nouveau de ses enfants, accueillis par sa famille dans une autre région, avant de finir par retrouver un logement dans le privé, un deux-pièces pour ses trois enfants et elle. La précarité de la situation de logement de Mme D. a fortement impacté son accès à l'emploi ainsi que la scolarité de ses enfants, **contraints de changer d'établissement scolaire plusieurs fois dans l'année**, avec de longues périodes d'interruption entre chaque. *« On m'a abandonnée, entre le Samu social, le DALO, on ne peut rien faire. J'ai failli dormir dans ma voiture en plein hiver, personne ne s'en est soucié ».**

La crise économique de 2008 nous enseigne que les effets d'une crise soudaine sur le mal-logement peuvent s'étaler pendant des années, comme l'a montré la hausse continue des expulsions locatives depuis. C'est pourquoi il est indispensable de les prévenir le plus en amont possible, en aidant les ménages dès les premières difficultés de paiement du loyer et sans attendre que la spirale du surendettement crée des situations irréversibles. Sans doute les plus modestes ont été relativement protégés par les minima sociaux et les APL (malgré leurs limites), mais nombreux sont aussi, dans une période d'incertitude où le logement s'est révélé essentiel, ceux qui ont privilégié le paiement de leur loyer, en rognant si nécessaire sur d'autres dépenses contraintes ou en s'endettant par ailleurs.

Concernant les habitants des lieux de vie informels, les expulsions ont repris à un rythme effréné malgré les engagements pris par le gouvernement de faire de la résorption des bidonvilles une partie intégrante du Plan pauvreté, et la relative stabilité permise par les mesures de lutte contre l'épidémie de Covid. Contrairement aux expulsions locatives, aucune consigne n'a été donnée aux préfets de conditionner l'expulsion à une solution de logement ou d'hébergement. **Cette dernière année de quinquennat enregistre d'ailleurs des chiffres records** : entre le 1^{er} novembre 2020 et le 31 octobre 2021, 1 330 expulsions ont été comptabilisées en France métropolitaine, soit 472 personnes expulsées par jour, une augmentation de 23 % par rapport à l'an dernier². **Ces expulsions font fi du**

² Observatoire des lieux de vie informels, Rapport 2021.

contexte sanitaire : elles n'ont pas cessé pendant les deux confinements et se sont poursuivies pendant la campagne vaccinale vers les populations en précarité, pourtant difficiles à sensibiliser.

Les rares nuitées hôtelières proposées à une minorité de personnes expulsées n'ont fait que repousser de quelques jours le risque de se retrouver à la rue. S'ajoutent également les expulsions subies par des Gens du voyage sans solution d'accueil ou d'habitat adapté, alors que cette composante de la population est spécifiquement soumise à un dispositif d'expulsion administrative, dorénavant assorti d'une amende forfaitaire délictuelle inscrite à leur casier judiciaire.

À Mayotte, depuis le début de l'année, les expulsions forcées et les destructions de bidonvilles, très majoritairement sans solution de relogement ou d'hébergement alternative, concernent plusieurs milliers de personnes sur ce seul département³. Ces interventions publiques sont souvent violentes et prennent des proportions alarmantes, mettant tous les acteurs dans l'impasse.

Une autre méthode, qui privilégierait une approche de réduction des risques et d'accompagnement des personnes, existe pourtant. Elle a été adoptée par huit ministres à travers l'instruction du 25 janvier 2018, renforcée par le doublement des crédits dédiés à la politique de résorption des bidonvilles. Cette approche porte ses fruits lorsque les personnes disposent d'un temps suffisant pour être stabilisées dans leur parcours de vie et accompagnées vers l'emploi, la santé, la scolarisation et le logement.

1.4 - DÉMATÉRIALISATION, SERVICES PUBLICS ENGORGÉS, GUICHETS INACCESSIBLES... : L'ACCÈS AUX DROITS ENTRAVÉ

Près de deux ans après le premier confinement, synonyme de fermeture des lieux d'accueil essentiels pour les personnes les plus fragiles (services sociaux départementaux, CCAS, etc.), les difficultés croissantes d'accès aux droits sont confirmées. **Le fonctionnement « dégradé » des administrations et des organismes chargés d'une mission de service public semble s'inscrire dans la durée.** La reprise partielle des guichets d'accueil physique, le fonctionnement à distance ou uniquement sur rendez-vous, l'allongement des délais et les difficultés à joindre les services par téléphone intensifient les ruptures de droits et le non-recours. Selon une enquête réalisée par la Fondation Abbé Pierre en avril 2021 auprès de son réseau d'accès aux droits, 83 % des associations interrogées estiment que le fonctionnement des services sociaux n'est pas revenu à la normale et 97 % des

ménages accompagnés rencontrent des difficultés pour prendre rendez-vous avec leur travailleur social référent (dont 64 % très souvent).

³ Ces milliers de personnes expulsées ne sont pas comptabilisées dans le chiffre des plus de 7 000 personnes qui ont été contraintes à l'errance suite à une expulsion de leur lieu de vie hors littoral et Outre-mer.

« *Il y a des assistantes sociales qu'on n'arrive plus à joindre. J'ai fait une demande d'inscription dans une épicerie solidaire depuis le mois d'août, je n'ai toujours pas de réponse, comment font les gens en attendant ?* », relate en novembre dernier une assistante sociale de l'équipe mobile psychiatrie-précarité d'un centre hospitalier du Val-de-Marne.

En effet, le fonctionnement actuel des services pénalise de nombreuses personnes occasionnant des retards pour faire valoir leurs droits et prestations, solliciter une aide, faire une demande d'hébergement ou de logement. Le risque étant qu'un retard se transforme en non-recours, en abandon des démarches ou en perte du contact avec les services sociaux.

Les répercussions de la dématérialisation sur les usagers des services publics et sociaux sont connues et documentées. Le Défenseur des droits⁴ soulignait en janvier 2019 qu'elle conduit à « *priver de leurs droits certains et certaines d'entre nous, à exclure encore davantage de personnes déjà exclues, à rendre encore plus invisibles ceux et celles que l'on ne souhaite pas voir* »⁵. La dématérialisation des services publics justifie fréquemment, et plus que jamais depuis le début de la crise sanitaire, la fermeture des points d'accueil du public : démarches à effectuer en ligne, rendez-vous à obtenir *via* le site internet, absence de dialogue, d'accompagnement et de conseil, interface web complexe ou incomplète, absence de recours quand les démarches n'aboutissent pas, etc. Le choix de la dématérialisation ignore la fracture numérique dont sont victimes les personnes ne disposant pas de matériel informatique, de connexion adéquate, de possibilité de scanner des documents. Ce sont alors les personnes les plus précaires, allophones, en situation de handicap ou en situation d'illettrisme⁶ et les personnes âgées qui en pâtissent le plus.

Cette dématérialisation trop rapide des administrations intervient dans un contexte de fonctionnement à flux tendu qui entravait déjà l'accès aux droits et l'accompagnement de nombreux ménages. Elle invisibilise le **manque structurel de moyens de l'administration et des organismes d'aide**, en faisant disparaître les files d'attente et en limitant la présence physique des usagers dans les locaux.

Tandis que de nombreux services publics ferment leur porte, le développement de points d'accueil numérique, comme les bornes numériques ou les maisons France service, n'est pas suffisant pour répondre aux besoins de toutes les personnes précaires bloquées dans leurs démarches. Cet affaiblissement du service public porte atteinte au principe d'égalité d'accès au service public, ainsi qu'à sa gratuité. On observe ainsi la multiplication d'acteurs privés proposant des services payants

⁴ Défenseur des droits, « *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics* », janvier 2019.

⁵ Ibid.

⁶ Quatre millions de personnes en France d'après une enquête Insee de 2011.

d'aide aux démarches dématérialisées (notamment pour l'obtention des rendez-vous en ligne). Mais le report se fait surtout sur un **secteur social et associatif à bout de souffle**.

« Sur Aubervilliers, lorsqu'une assistante sociale est malade ou en congé maternité elle n'est pas remplacée, comment les gens font pour régler leurs urgences administratives ? Cette année met en lumière les défaillances chroniques avec lesquelles on s'arrangeait avant mais aujourd'hui on est débordé par les nouveaux publics ! On vient remplacer des compétences qui ne sont pas les nôtres. On pallie la non-réponse des institutions. Par exemple, les femmes victimes de violences sont de plus en plus nombreuses depuis les confinements à venir nous voir. » (Directrice de l'accueil de jour Émergence 93, à Aubervilliers).

Le manque de moyens des structures elles-mêmes préexistant à la crise n'est allé qu'en s'aggravant : des budgets contraints qui ne permettent pas d'assurer un accompagnement satisfaisant et de répondre à toutes les demandes, un manque de personnel, pouvant aller jusqu'au refus de prise en charge, une impossibilité d'apporter des solutions aux personnes les plus isolées socialement et dont la santé mentale s'est dégradée. « On connaissait toutes les problématiques d'addiction, mais elles ont explosé et on n'a pas les moyens de mener une politique de prévention des risques. On a l'impression qu'on paye de plein fouet la fermeture des lits d'hôpitaux en services psychiatriques. Mes équipes sont épuisées, elles ne voient pas le bout du tunnel de cette crise et je n'ai pas de budget pour embaucher. De toute façon, c'est dur d'embaucher : pour un temps plein, début de carrière tu es à 1 200 euros pour faire face à des situations hyper compliquées à gérer, c'est trop éprouvant. Il n'y a pas de moyens, pas de reconnaissance, c'est difficile d'attirer des nouvelles générations. J'ai des gens qui travaillaient ici depuis 10 ans qui sont partis parce que c'est devenu trop dur. » (Responsable d'une pension de famille à Grenoble)

2 - L'enracinement dans la pauvreté

Le mal-logement dépend avant tout de la politique du logement mais aussi de l'évolution de la précarité. À cet égard, la crise sanitaire et sociale que nous vivons est venue aggraver le sort des plus modestes d'entre nous, sort que les politiques budgétaires et fiscales du gouvernement avaient déjà bien malmené.

2.1 - L'INTENSIFICATION DE LA PAUVRETÉ

Les chiffres de l'Insee montrent que le taux de pauvreté monétaire s'est aggravé au cours du quinquennat, passant de 14,1 % en 2017 à 14,6 % en 2020, soit 300 000 personnes supplémentaires. La hausse de la pauvreté et des inégalités en 2018 s'explique clairement par les premières mesures fiscales et budgétaires de la nouvelle majorité, avec des coupes dans les prestations sociales des classes populaires d'un côté et des cadeaux fiscaux de l'autre pour les plus aisés. Ce

mouvement a été ensuite partiellement corrigé sous la pression du mouvement des Gilets jaunes, avec la hausse du chèque énergie et de la prime d'activité, la défiscalisation des heures supplémentaires et la baisse de la taxe d'habitation des ménages modestes et moyens.

L'évolution de la pauvreté en 2020 est plus difficilement lisible, en raison de la crise inédite du Covid et de données encore peu disponibles. Selon les premières simulations de l'Insee, il semblerait que le taux de pauvreté monétaire n'ait pas augmenté et s'établisse en 2020 comme en 2019 à 14,6 % de la population, soit 9,2 millions de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté, loin de certains discours alarmistes sur une dégradation massive de la situation sociale. Ces chiffres relativement rassurants montrent que la politique du « quoi qu'il en coûte », durant la crise, visant à indemniser les pertes d'activité et à verser des aides aux ménages et entreprises en difficulté, semble avoir contribué à limiter les dégâts. Le nombre d'allocataires du RSA tout comme le taux de chômage sont revenus fin 2021 à leur niveau d'avant crise et les impayés de loyer n'ont pas explosé.

Ils ne s'agit toutefois que de premières projections, difficiles à établir précisément en cette période d'incertitude. De plus, **cette apparente stabilité masque vraisemblablement, selon l'Insee, une intensification de la pauvreté** tout en bas de l'échelle. Premièrement, la perte des revenus informels (emplois non-déclarés, pourboires...) n'est pas prise en compte, alors qu'ils ont chuté en 2020, sans indemnisation possible. Le deuxième biais méthodologique signalé par le directeur général de l'Insee est que l'enquête exclut les personnes qui vivent en collectivité ou en communauté – résidences étudiantes, maisons de retraite, casernes, prisons... –, ainsi que celles sans domicile, soit au total 1,4 million de personnes.

De plus, l'épidémie semble bel et bien avoir aggravé la situation de ceux qui étaient déjà fragilisés. France Stratégie souligne la très forte capacité des mesures de soutien à l'activité (activité partielle) à protéger les salariés en emploi stable et leur moindre capacité à protéger les populations pauvres⁷.

C'est ainsi que plus de la moitié (53 %) des bénéficiaires des Restos du Cœur déclarent avoir subi une perte de revenus liée à la crise sanitaire, tandis que 15 % expliquent qu'elle les a forcés à pousser la porte de l'association⁸. La campagne hiver 2022 de l'association note une augmentation des inscriptions de bénéficiaires de 10 %. En 2020, l'INSEE constate une augmentation de 11 % des volumes d'aide alimentaire et de 7 % des inscriptions. D'après l'étude Ipsos pour la Fondation Abbé Pierre menée en janvier 2021, ce sont les plus modestes qui déclarent le plus avoir subi des pertes de revenus (42 % des CSP-). Pareillement, si le nombre

⁷ France Stratégie, « *Evaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, Rapport 2021* », mars 2021.

⁸ « *Les Restos du Cœur lancent leur 37^e campagne d'hiver, marquée par "l'aggravation de la précarité"* », Le Monde, 23 novembre 2021.

de personnes aux minima sociaux ou au chômage tend à revenir à la normale d'avant crise, il apparaît que certaines s'y ancrent, comme le montre la hausse du chômage de longue durée (2,4 % de la population active au troisième trimestre 2021), et risquent de ne pas bénéficier d'une reprise économique toujours fragile.

Si l'on élargit à présent l'appréhension de la pauvreté pour examiner **la pauvreté en conditions de vie, davantage de Français seraient concernés**. La pauvreté en conditions de vie, qui prend en compte les privations des personnes les plus précaires, complémentaire de la pauvreté monétaire, ne la recouvre en effet que partiellement. En 2019, 14,6 % de la population était pauvre monétairement, 13,1 % l'était en conditions de vie et 5,7 % cumulait les deux. Au total, 21 % de la population était pauvre au sens d'au moins un de ces deux critères. Il est donc possible que la pauvreté monétaire soit restée stable mais que celle en conditions de vie ait augmenté, surtout si l'on pense à la hausse des prix de l'énergie actuelle, qui pèse proportionnellement plus sur le niveau de vie des plus modestes, sans compter l'augmentation tendancielle des autres dépenses contraintes (logement, abonnements divers...) pour les ménages à bas revenus.

Enfin, n'oublions pas que ces données provisoires portent sur 2020, alors que les conséquences sociales de la crise risquent de s'étaler sur de nombreuses années. **Si la « bombe à retardement sociale » n'a heureusement pas encore explosé, il n'est pas impossible qu'elle le fasse plus tard**, soit sous l'effet d'une dégradation de la situation sanitaire et économique (avec le rattrapage des faillites d'entreprises maintenues en vie artificiellement par les aides publiques par exemple), soit sous l'effet de ruptures personnelles, familiales, sociales ou psychologiques qui peuvent mettre du temps à produire leurs conséquences.

2.2 - AU SORTIR DE LA CRISE SANITAIRE : DE « NOUVEAUX VULNÉRABLES »

Au-delà des ménages déjà pauvres et particulièrement touchés par la crise, il semble que de nouvelles franges de la population soient affectées. À la fin de l'année 2021, même si la France reste sous la menace des soubresauts de la pandémie, la reprise de l'activité est significative, le chômage recule, la consommation repart. Pour autant, tous les Français ne profitent pas de cette embellie. Une récente étude du Crédoc⁹ souligne par exemple que **quatre millions de Français ont été fragilisés par la crise sanitaire**.

En mai 2021, alors que la crise sanitaire semblait refluer, 31 % des Français déclaraient ainsi se sentir en situation de vulnérabilité, soit 10 points de plus qu'en 2018, et le quart d'entre eux attribuent cette situation à la crise due au Covid. En extrapolant ce résultat à l'ensemble de la population, ce sont donc 8 % des personnes de plus de 15 ans, soit 4 millions de Français, qui auraient, ces

⁹ Crédoc, « Quatre millions de Français fragilisés par la crise », Consommation et modes de vie, n° 320 - octobre 2021.

deux dernières années, basculé dans une situation de fragilité à plusieurs titres, aggravée par l'isolement. En effet, d'après la Fondation de France, le nombre de personnes en isolement relationnel, mesuré début 2021, a bondi de 14 à 24 % de la population en un an, alors que ce taux oscillait depuis dix ans entre 10 et 14 % d'isolés¹⁰.

Ces « nouveaux vulnérables » comme les désigne le Crédoc, sont « *des actifs jeunes, travaillant plutôt dans le privé (74 %), notamment dans les secteurs du commerce, de l'hébergement-restauration, des activités culturelles et des services aux ménages, peu diplômés puisqu'un sur deux n'a pas le baccalauréat et, le plus souvent, chargés de famille* ». Pour eux, l'accès à l'emploi est difficile : 34 % sont en contrat à durée déterminée, contre 16 % des non vulnérables, et 14 % sont au chômage, contre 6 % des autres.

Autres enseignements de l'enquête du Crédoc : 61 % des « nouveaux vulnérables » estiment que leur situation financière s'est dégradée à cause de la crise sanitaire, contre 24 % pour l'ensemble de la population, et cela en dépit des soutiens de l'État. Cela se manifeste par la difficulté à payer ses factures d'électricité (22 % contre 7 % pour les autres), d'abonnements téléphonique et internet (20 % contre 5 %), d'honorer leur loyer ou rembourser un emprunt immobilier (18 % contre 4 %), d'acquitter leurs impôts (18 %), leur assurance habitation ou véhicule (17 %), de régler les frais de scolarité (17 %).

Ces publics rendus vulnérables par la crise sanitaire ont parfois été amenés à solliciter une aide alimentaire, rejoignant ainsi une population plus en difficulté. Finalement, la crise sanitaire a contribué à révéler l'ampleur de ces besoins alimentaires. Elle a provoqué une augmentation qui semble durable du nombre de personnes ayant recours à l'aide alimentaire. Le Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (Cocolupa) estimait que plus de sept millions de personnes étaient en situation de précarité alimentaire, soit une hausse de 15 à 20 % des demandeurs en 2020 par rapport à 2019. Ce qui représente **plus d'un million de personnes nouvelles qui ont eu besoin d'une aide alimentaire.**

En résumé, comme l'analyse le rapport du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE), la crise a occasionné un « *renforcement cumulatif des différentes dimensions qui caractérisent la pauvreté* », c'est pourquoi le rapport parle de « *pauvreté démultipliée* » afin de caractériser à la fois l'aggravation d'une condition déjà dégradée pour certains et l'émergence de nouvelles trajectoires de pauvreté¹¹.

¹⁰ Fondation de France, « *Les solitudes en France. Un tissu social fragilisé par la pandémie* », 2021.

¹¹ CNLE, « *La pauvreté démultipliée. Dimensions, processus et réponses* », mai 2021.

2.3 - DES DÉCISIONS POLITIQUES QUI CREUSENT LES INÉGALITÉS

Un autre effet remarquable de la crise sanitaire réside dans **l'aggravation des inégalités**. Durant ses premiers mois, malgré une chute du PIB de 8 % en 2020, les revenus des ménages ont été globalement préservés, grâce notamment au chômage partiel. Et le retour de l'activité a permis aux salariés de récupérer des heures supplémentaires et autres primes qui avaient disparu. Compte tenu des aides apportées aux ménages, leur pouvoir d'achat a augmenté de 0,4 % en 2020 et devrait progresser de 1,8 % en 2021. En regard, la situation financière des entreprises apparaît bien plus favorable : leur taux de marge a atteint 35,9 % au premier trimestre 2021, un record depuis 1951. Quant aux géants du CAC 40, ils ont réalisé plus de 60 milliards de profits au premier semestre 2021, soit 41% de plus que lors de la même période en 2019.

À ces inégalités entre les ménages et les entreprises, s'ajoutent celles entre les ménages eux-mêmes. Les plus riches ont gonflé leur épargne à cette occasion alors que les plus modestes ont éprouvé des difficultés pour continuer à assumer le paiement de leurs loyers, se nourrir ou se déplacer, et se seraient plutôt endettés¹². Au total, entre le début de la crise en mars 2020, et la fin de l'année 2021, les ménages devraient avoir épargné environ 200 milliards d'euros de plus qu'en temps normal, selon les calculs de la Banque de France. Une somme colossale - le double du plan de relance de 100 milliards d'euros - très inégalement répartie entre les Français. Bref, à la sortie de la crise les capacités financières des ménages sont profondément inégales, améliorées pour les uns du fait de leur épargne, dégradées pour les autres.

Plutôt que de redistribuer ces richesses, les décisions politiques adoptées depuis le début du quinquennat ont provoqué des effets inverses. Les premières mesures du quinquennat ont incontestablement contribué dès 2017 à favoriser les plus riches, à fragiliser les plus modestes, et à creuser les inégalités. Qu'il s'agisse de la suppression de l'ISF remplacé par un simple impôt sur la fortune immobilière, de la baisse d'impôt sur les revenus financiers, ou de la fin de la taxe d'habitation qui profitera à terme surtout aux ménages aisés (les plus modestes en étaient déjà exonérés), traduisant le refus d'une politique fiscale redistributive.

D'autres mesures, pour corriger les « oublis » et les effets des premières, ont certes été prises fin 2018, principalement à la suite du mouvement des Gilets jaunes, sous sa pression. Qu'il s'agisse de la hausse et de l'extension de la prime d'activité et du chèque énergie, de l'instauration d'une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat ou de l'exonération des heures supplémentaires. Ces coups de pouce ont été redoublés après la crise sanitaire par des aides ponctuelles aux ménages à bas revenus (prime pour les allocataires d'APL et de minima sociaux, indemnité inflation, bonus du chèque énergie). Mais il s'agit ici surtout de mesures

¹² Note du Conseil d'analyse économique parue le 12 octobre 2020 sur les dynamiques de consommation durant la crise.

conjoncturelles qui n'engagent pas de réorientation fondamentale de l'action publique. Au contraire, les réformes structurelles qui avaient été mises en pause pendant la crise sanitaire et relancées depuis ont pénalisé les ménages les plus pauvres, en particulier les réformes de l'APL et de l'assurance chômage.

Guère contestable sur le principe, **la réforme de l'APL** dite de « contemporanéisation » du calcul en temps réel des ressources des allocataires, risque malgré tout de créer une certaine instabilité à l'échéance de chaque trimestre, même si les revenus pris en compte sont lissés sur 12 mois, notamment pour les personnes qui enchainent des contrats précaires et n'ont pas une trajectoire linéaire. Entrée en vigueur laborieusement en 2021, la révision des droits tous les trois mois est un facteur d'incertitude et les chiffres du gouvernement confirment que cette réforme **fait surtout des perdants : sur six millions d'allocataires, 30 % ont perdu en moyenne 73 euros (400 000 ménages ont même perdu toute allocation)**, tandis que 18 % ont gagné 49 euros (115 000 sont devenus allocataires). Le principal gagnant est au final l'État, qui réalise 1,1 milliard d'euros d'économies en 2021. Cette économie budgétaire est d'autant plus préoccupante que les APL sont désindexées de la progression des loyers depuis plus de 20 ans et qu'elle s'ajoute à des coupes régulières et massives de ces allocations depuis 2017. À l'évidence, la volonté de réduire la dépense publique a primé, alors que cette ressource de 1,1 milliard d'euros aurait pu être utilisée pour améliorer le système d'aide à la personne au bénéfice des plus modestes.

En parallèle, depuis le 1^{er} octobre 2021, **des restrictions importantes affectent les allocations chômage**. Le mode de calcul des indemnités chômage intègre désormais les périodes travaillées mais également toutes les périodes non travaillées, ce qui fait mécaniquement baisser le montant des allocations. L'Unedic évalue à plus d'un million le nombre de chômeurs pénalisés (1 150 000 exactement soit 41 % des entrants dans le dispositif, dans la première année de sa mise en œuvre), qui perdraient en moyenne 17 % comparé à ce qu'ils auraient touché avec l'ancienne réglementation. Jusqu'à 400 000 personnes pourront même perdre jusqu'à 40 % de leur indemnité. De quoi conduire des allocataires à basculer dans la précarité voire la pauvreté. Les allocataires toucheront ainsi de plus petites sommes sur une plus longue période au cours de laquelle ils risquent de rencontrer des difficultés à payer leurs factures d'énergie ou leur loyer, comme celles de première nécessité. Cette réforme n'est pas non plus dénuée d'intentions idéologiques de la part d'un gouvernement qui propage ainsi la vision de chômeurs responsables de leur situation et peu enclins à reprendre un travail, certains d'entre eux « bénéficiant d'allocations trop généreuses », comme s'il existait un chômage essentiellement volontaire.

Sur la période du quinquennat, **l'appréciation de l'évolution du niveau de vie liée aux mesures fiscales et budgétaires gouvernementales apparaît au total très inégalitaire**. Estimée en pourcentage, elle fait apparaître une augmentation moyenne de 4 % du niveau de vie des 10 % les plus pauvres au cours

des cinq dernières années, contre 2 % aux plus riches¹³. Par contre, en valeur absolue, les 10 % les plus aisés resteront, à l'horizon 2022, les grands gagnants¹⁴ : 1 178 euros de gain annuel moyen pour eux, contre 346 euros pour les 10 % les plus modestes. Les 10 % les plus aisés bénéficieront ainsi, au final, de 22,1 % des 24 milliards des gains de pouvoir d'achat au cours du quinquennat, contre 6,5 % pour les 10 % les plus modestes. Les ménages des couches populaires des 2^e et 3^e déciles n'étant guère mieux lotis (respectivement 6,4 % et 6,8 % de gain de pouvoir d'achat). Si le pouvoir d'achat a bien été soutenu comme le président de la République s'y était engagé, il l'a été en aggravant les inégalités entre les plus aisés et les plus modestes.

En cinq ans, **les mesures fiscales et budgétaires ont amélioré le niveau de vie de tous les Français sauf les 5 % les plus pauvres**, qui ont perdu jusqu'à 0,5 % de pouvoir d'achat (39 euros par an), selon une étude de l'Institut des politiques publiques (IPP), alors que la plus importante progression de niveau de vie pendant le quinquennat s'observe chez les 1 % de ménages les plus fortunés, qui engrangent 3 500 euros par an.

3 - Les visages des victimes de la crise

S'il est encore difficile de mesurer précisément toutes les conséquences sociales de la crise sanitaire, il apparaît que certaines populations en sont d'ores et déjà des victimes évidentes, à l'instar des jeunes, des habitants des quartiers populaires et des personnes exilées.

3.1 - LES JEUNES EN PREMIÈRE LIGNE

Si les étudiants et les jeunes adultes ne meurent pas, ou peu, du virus, ils n'en sont pas moins les grandes victimes sociales. De nombreux indices attestent de l'aggravation d'une situation économique déjà précaire avant le déclenchement de la pandémie mais que celle-ci a indéniablement accentuée.

Avant même le début de la pandémie, les jeunes constituaient la population la plus exposée à la pauvreté et de ce point de vue leur situation s'était progressivement dégradée depuis le début du siècle. Le taux de pauvreté des jeunes de 18 à 29 ans est passé de 8,2 % en 2002 à 12,5 % en 2018, soit une progression de plus de 50 %¹⁵. Les jeunes adultes constituent ainsi la tranche d'âge pour laquelle le risque

¹³ Rapport économique, social et financier 2022, annexé au projet de loi de finances pour 2022.

¹⁴ Selon les calculs effectués par Libération, présentés dans l'édition du lundi 11 octobre 2021.

¹⁵ Observatoire des inégalités. Ces chiffres prennent en compte le taux de pauvreté à 50 % du revenu médian.

d'être pauvre est le plus grand, et pour qui la situation s'est le moins améliorée récemment. Au cours des 16 dernières années, le niveau de vie annuel moyen des jeunes n'a augmenté que de 560 euros, contre 2 400 euros pour les 65-74 ans¹⁶. Une évolution qui tient pour beaucoup à la nature temporaire des emplois qu'ils occupent quand ils en ont un, à leur forte exposition au chômage et à l'absence de ressources quand ils ne peuvent pas bénéficier d'un appui familial. En effet, pour les jeunes occupant un emploi, l'Observatoire des inégalités indique que plus de la moitié ont un emploi précaire, contre 17 % au début des années 1980. Les jeunes sont également **plus fortement touchés par le chômage** (20 % des actifs de 15-24 ans fin 2021) que les autres classes d'âge.

La plus grande précarité et la diminution de ressources pour les jeunes ne disposant pas d'un emploi stable, les ont amenés à solliciter plus fortement les dispositifs d'aide privés ou publics. La hausse des demandes d'aides financières notamment auprès des missions locales et des demandes d'hébergement indiquent la dégradation de leur situation : un jeune sur deux aurait ainsi réduit ses dépenses alimentaires ou sauté un repas au cours des six derniers mois¹⁷. Depuis le début de la crise sanitaire, 36 % des étudiants salariés ont perdu leur emploi et leurs ressources ont subi une baisse estimée à 274 euros par mois¹⁸. Le Cnous a indiqué qu'en janvier 2021, le nombre d'étudiants ayant reçu une aide financière versée par un Crous en cas de situation d'urgence ou de détresse avérée était en hausse de 39 % par rapport à janvier 2020. À Grenoble, ces difficultés d'insertion et de maintien dans l'emploi des jeunes se sont traduites par une hausse de 31 % de la fréquentation par des jeunes des missions locales en 2020.

Au-delà de ses effets économiques, la crise sanitaire, à travers les incertitudes qu'elle a fait naître, a également eu **des impacts sur les capacités de projection des jeunes**¹⁹. Moins visible a priori, plus souterrain, cet effet est souligné par l'ensemble des acteurs intervenant auprès de ce public. Il se manifeste par la perte de perspectives, par un découragement des jeunes pouvant conduire à la rupture du processus d'insertion dans lequel ils étaient engagés et générant potentiellement du non-recours. Bref, tout se passe pour eux comme si la crise sanitaire avait stoppé une dynamique fragile au profit de solutions de court terme, sans perspectives.

Les mesures ponctuelles proposées apportent des réponses trop limitées. Le spectre d'une « génération sacrifiée », appauvrie et endettée, hante les responsables gouvernementaux qui ont multiplié les dispositifs pour s'adresser

¹⁶ Observatoire des inégalités, « *Rapport sur les inégalités en France* », édition 2021.

¹⁷ Sondage Elabe pour le Cercle des économistes réalisé par Internet du 23 novembre au 4 décembre 2021 auprès d'un échantillon de 800 personnes représentatif de la population française âgée de 18 ans à 24 ans et sur un échantillon de 1 001 personnes représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus.

¹⁸ Observatoire de la Vie Étudiante, « *La vie d'étudiant confiné* », septembre 2020.

¹⁹ Voir sur ce point l'étude de l'Observatoire de l'hébergement et du logement (OHL), « *les effets de la crise sanitaire pour les jeunes* » réalisée à partir d'enquêtes auprès des professionnels de l'accompagnement des jeunes, septembre 2021.

aux étudiants ou aux jeunes adultes à la recherche d'un emploi : accent mis sur l'apprentissage, repas à 1 euro pour les étudiants, subventions de 500 euros versées par les Crous ou encore plan « un jeune une solution », donnant priorité à l'emploi des moins de 26 ans. Sans compter l'opération « Mon job, mon logement » lancée en juillet 2021 par Action Logement à destination des actifs précaires et des jeunes qui viennent de trouver un emploi et recherchent un logement²⁰. Autant d'aides et de dispositifs nécessaires et utiles mais qui ne remplacent pas la nécessaire extension (que le gouvernement a refusé de mettre en œuvre) de l'accès au revenu de solidarité active (RSA) aux jeunes de 18 à 25 ans, qui permettrait de sortir de la logique du dispositif et d'aller vers un véritable droit ouvert.

En comparaison, le Contrat d'Engagement Jeune (CEJ) destiné aux jeunes de moins de 26 ans éloignés de l'emploi mis en place en novembre 2021 fait pâle figure. Ce contrat n'est pas un droit ouvert sans limitation de durée et ne vise que 400 000 jeunes, alors qu'il était question de cibler un million de jeunes sans activité, laissant ainsi une grande partie d'entre eux sur le carreau. Sa durée limitée à 12 mois risque de pénaliser les parcours des jeunes cumulant des difficultés. Ce dispositif pensé avant tout dans une logique d'insertion professionnelle, permet difficilement de travailler un parcours d'insertion vers le logement ou de venir en aide à des jeunes sans projet professionnel. Les jeunes restent confrontés au cercle vicieux du logement et de l'insertion professionnelle : sans logement stable, il est difficile de s'impliquer dans un projet de formation, et sans emploi, il est difficile de trouver un logement.

Non seulement les aides ponctuelles ont été insuffisantes pour les jeunes, mais leur situation a même été aggravée par le renchérissement du coût du logement et certaines réformes récentes des APL et de l'assurance chômage. **La « contemporanéisation » de l'APL introduite au 1^{er} janvier 2021 a ainsi surtout pénalisé les jeunes actifs qui sont les grands perdants** de la modification des règles de calcul. Alors que leur aide au logement était calculée sur les ressources de l'année n-2, elle l'est désormais sur la base des revenus perçus au cours des douze derniers mois, avec une réévaluation trimestrielle de la situation. L'Union nationale du logement des jeunes (UNAJ), qui regroupe des foyers de jeunes travailleurs, a réalisé une étude auprès de 4 000 jeunes hébergés dans le réseau et bénéficiaires des APL²¹ entre décembre 2020 et mars 2021 concluant que la réforme des APL les impacte négativement, quel que soit leur niveau de revenu. Pour l'ensemble des jeunes, la baisse moyenne mensuelle est de 38,50 euros. Les plus impactés sont les jeunes actifs dont les revenus sont proches du SMIC (entre 800 et 1 300 euros) pour lesquels la baisse d'APL s'élève en moyenne à 95 euros par mois. Cette situation est d'autant plus

²⁰ Le demandeur doit être un salarié du secteur privé (secteur agricole compris) et avoir un revenu inférieur ou égal à 1,5 SMIC brut. Les moins de 25 ans avec de faibles revenus (entre 30 % et 100 % du SMIC) sont aussi éligibles. Au total, quelque 110 000 demandeurs devraient pouvoir bénéficier de cette aide.

²¹ UNAJ, « Le temps réel de la réforme n'est pas celui des jeunes », 2021.

pénalisante que la modification du mode de calcul de l'allocation chômage affecte particulièrement les titulaires de contrats courts dont on sait qu'ils concernent prioritairement et dans des proportions importantes les jeunes.

3.2. - LE LOURD TRIBUT DES QUARTIERS POPULAIRES

La crise sanitaire qui touche l'ensemble du territoire français a frappé plus durement les quartiers populaires, cristallisant les différentes formes d'inégalités qui touchent d'ordinaire les habitants de ces espaces urbains : inégalités sociales, territoriales et d'accès aux soins. Les 5,4 millions d'habitants de ces quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville (QPV) ont payé un lourd tribut en termes de contaminations au Covid, en raison de logements surpeuplés et d'une plus grande difficulté à télétravailler pour des travailleurs de première ou deuxième ligne.

Les habitants les plus précaires et les plus isolés de ces quartiers ont vu soudainement leur survie dépendre des solidarités de proximité, tandis que les associations nationales et les services publics peinaient parfois à faire face à cette demande nouvelle, comme le montre l'indicateur de la Fondation de France, selon laquelle la part de la population en contact avec une association a chuté de 31 à 19 %²². De nombreuses associations locales se sont mobilisées pour mettre en place de l'aide alimentaire, l'accompagnement des personnes isolées, une solidarité de quartier qui a largement dépassé le milieu associatif mais qui a pris appui sur celui-ci. Des actions mises en place dans l'urgence pour répondre à des besoins qui se prolongent une fois les mesures de confinement et de restrictions des activités levées. Pour preuve, les Restos du Cœur annoncent un bond de 45 % des inscrits à leur campagne hivernale 2022 en Seine-Saint-Denis.

Dans les premières conclusions de son rapport d'enquête de juillet 2021²³, l'association APPUI dresse le bilan de ces nouveaux acteurs citoyens qui ont utilisé les ressources offertes par la proximité et l'ancienneté de leurs relations, pour toucher des personnes que les institutions et associations formelles ne parvenaient pas toujours à atteindre. Ces nouvelles formes de solidarités sont nées et se poursuivent là où le sentiment d'abandon de la part des acteurs politiques résonne le plus.

« Il y a un décalage administratif énorme, pour répondre à des situations urgentes on te dit de revenir dans un mois, qu'est-ce que ça veut dire ? Pour avoir accès aux distributions alimentaires, il faut la feuille d'impôts et c'est impossible d'avoir ces impôts car le service des impôts est resté fermé jusqu'à aujourd'hui. La solidarité entre habitants existe de fait car sinon les gens s'enfoncent dans l'indignité. L'État n'assume pas le coût réel pour que les choses se transforment.

²² Fondation de France, « Les solitudes en France. Un tissu social fragilisé par la pandémie », 2021.

²³ APPUI- Fondation Abbé Pierre, « Étude et accompagnement des solidarités émergentes dans les quartiers populaires des Yvelines », décembre 2021.

Les familles ont fait des prêts Cofidis à 19 % pour payer leur loyer, les problèmes sont donc à venir quand il faudra payer ses dettes », explique le Cofondateur d'APPUI. Lors des rencontres du réseau de la Fondation Abbé Pierre « Croisons le Faire », en novembre 2021, le directeur de l'association Lavoir, à Lille, est alarmiste : « *le lien social a été coupé par la peur du contexte sanitaire, on sent bien que la démobilisation chez les habitants est grande* ».

Ces situations d'urgence se manifestent dans un contexte difficile, en raison de l'impact de certaines mesures gouvernementales qui inquiétaient bien avant l'épidémie mais dont les conséquences sont désormais manifestes. **Les coupes sur les ressources des associations et la forte réduction du dispositif des « emplois aidés »** ont été un coup dur en début de mandat pour le tissu associatif très présent dans ces secteurs.

Des professionnels de la politique de la ville en Seine-Saint-Denis, regroupés dans « Profession banlieue », relèvent que, depuis la crise sanitaire, des aides de l'État et de nombreux programmes et appels à projets ont pu être mobilisés ponctuellement pour travailler à l'insertion professionnelle des jeunes en difficulté. Mais ces aides demandent une grande réactivité et un travail de *reporting* de la part des associations de terrain qu'elles ne sont pas toujours capables d'assurer. « *Ces dispositifs éparpillés ne sont pas de nature à changer la donne, regrettent-ils. La politique de la ville fait du surplace depuis des années et le nouveau programme national de rénovation urbaine est très lent à démarrer. En parallèle, le droit commun ne suit pas : faute de péréquation fiscale suffisante, nos collectivités ont des moyens d'investissements publics très inférieurs aux autres, nous avons moins de professionnels de santé ou de conseillers Pôle emploi.* »

3.3. - LES PERSONNES EXILÉES, VICTIMES INVISIBLES DE LA CRISE

Parmi les victimes de cette crise figurent enfin les personnes étrangères résidant sur le sol français. **Souvent moins bien traitées par les administrations, les personnes « à droits incomplets » sur le territoire bénéficient rarement des aides publiques** déployées pour faire face à la crise économique. Faute d'accès aux droits, beaucoup ont recours au travail non-déclaré dans des conditions très précaires, si bien que leurs ruptures d'activité liées au Covid, en 2020 et 2021, n'ont souvent pas fait l'objet d'aides publiques ni de recensements statistiques. On retrouve leur surreprésentation parmi les personnes rencontrées par les équipes du Secours catholique, puisque les personnes sans-papiers représentent 28 % bénéficiaires des aides de l'association en 2020, contre 23 % en 2019 (et 8 % en 2010)²⁴.

La Fondation et ses partenaires associatifs constatent également que les **difficultés récurrentes d'accès aux droits** qu'elles rencontrent, quel que soit leur statut

²⁴ Secours catholique, « *Faim et dignité. Etat de la pauvreté en France en 2021* », 2021.

administratif, se sont grandement aggravées dans le contexte de la crise sanitaire. Il s'agit d'abord du droit à déposer une demande de titre de séjour et de voir cette demande examinée, et d'obtenir le renouvellement de son titre de séjour. Ces difficultés d'accès au service public des préfectures ont explosé depuis la crise sanitaire du fait de l'accélération de la fracture numérique et du retard pris dans l'instruction des dossiers qui n'a jamais été résorbé.

Ces obstacles ont pourtant d'importants effets sur les parcours d'insertion de ces personnes puisque le droit au séjour conditionne beaucoup d'autres droits essentiels. N'étant pas ou plus en mesure de démontrer qu'elles se trouvent en situation régulière sur le territoire, elles voient leur contrat de travail s'interrompre et elles perdent l'ensemble des prestations qu'elles percevaient, se retrouvent alors dans l'incapacité de poursuivre le paiement de leur loyer. La Fondation Abbé Pierre vient de consacrer un rapport relatif aux conséquences parfois dramatiques sur les conditions de logement de ces difficultés à obtenir un titre de séjour stable, qui sont aggravées par la crise actuelle²⁵. Ces situations inextricables alimentent les marchands de sommeil, comme on peut le voir à Marseille, entre autres, où un véritable marché du squat se développe depuis quelques années dans des immeubles en attente de démolition ANRU, et même dans des immeubles de logements sociaux occupés où des réseaux criminels prennent le contrôle des lieux.

« J'ai fait une formation d'aide-soignant, puis mon titre de séjour a expiré et la préfecture a refusé de le renouveler. J'ai continué à travailler en EHPAD car il y avait des besoins, c'était en pleine période de Covid. J'ai eu des promesses d'embauche, mais il me manque le titre de séjour. À quoi ça sert de passer un diplôme et d'être formé alors, si ça ne me permet pas de travailler ? J'ai fait l'effort de m'intégrer mais je suis exclu. En me retirant le titre de séjour on m'empêche de vivre. Je deviens comme un clochard, je ne sais pas où aller. » (Josué)

Ces personnes devenues subitement « en situation irrégulière » voient également leur demande de logement social, même ancienne, suspendue. Marc et Léna, par exemple, sont d'origine indienne et vivent en France depuis 2002. Les deux concubins travaillent, Marc dans la restauration, Léna garde des enfants. Ils disposent chacun d'une carte de séjour pluriannuelle qu'ils doivent faire renouveler. Ils habitent depuis sept ans dans un local aménagé situé dans le parking de l'immeuble de la propriétaire. Suite à des dégâts des eaux dans le local, ils demandent en vain à la propriétaire d'engager des travaux. Une proposition de logement social leur est faite en septembre 2021 mais ils ne peuvent pas l'accepter en raison de la situation administrative de Marc, dont le titre de séjour a expiré en septembre 2020. À cause de la crise sanitaire, de la fermeture des préfectures et de la dématérialisation des rendez-vous, il ne parvenait pas à obtenir un rendez-vous pour renouveler son titre de séjour.

²⁵ Fondation Abbé Pierre, « *Fabrique des personnes sans-papiers, fabrique des mal-logés* », 2021.

Les défaillances actuelles des préfectures ont donc de lourdes conséquences dans la vie des personnes étrangères concernées et sur les associations qui les accompagnent : « *cette situation les plonge ou les maintient donc dans une situation de dépendance, via des aides ou des dispositifs qui sont souvent financés par les pouvoirs publics, alors que l'insertion économique et sociale d'une partie importante d'entre elles dépend principalement de la régularité de leur situation administrative* »²⁶.

Ces dysfonctionnements administratifs entraînent une chaîne de conséquences parfois irréversible. Une perte du droit au séjour provoque des effets immédiats, tandis que les démarches nécessaires pour rétablir ce droit au séjour, ainsi que l'ensemble des droits sociaux auxquels peuvent prétendre les personnes, représentent des mois, voire des années de délais.

« *Les difficultés pour payer son loyer se sont renforcées pendant le Covid pour les personnes qui ont du mal à avoir un rendez-vous en préfecture. Tant qu'elles n'ont pas un nouveau titre de séjour, le renouvellement de leur demande de logement social est impossible et le relogement dans le cadre de l'habitat indigne est bloqué. On ne peut même pas engager des démarches comme la procédure DALO puisqu'il n'y a pas de titre de séjour, on n'a aucune solution pour aider ces personnes* » (Juriste à l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre, Paris).

Comme le souligne un récent rapport de l'Assemblée nationale²⁷, les moyens des services « étrangers » des préfectures n'ont pas augmenté à la hauteur des besoins du public au cours des dernières années et ne sont pas affectés en priorité à l'accueil des demandeurs et demandeuses de titre de séjour. Avec de douloureuses conséquences pour les personnes concernées qui en paient le prix fort.

²⁶ Aurore, la Cimade, Coalia, FAS, Forum Réfugiés, FTDA, Groupe SOS Solidarités, Samu social de Paris, Secours Catholique, Accès aux droits des personnes étrangères. Recensement inter-associatif des difficultés rencontrées par les personnes étrangères dans leur accès aux droits sociaux, octobre 2021.

²⁷ Jean-Noël Barrot et Stella Dupont, Rapport « Immigration, asile et intégration », annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020, Commission des finances de l'Assemblée nationale, mai 2021.

Conclusion

Aveuglement face à la crise qui vient ou remobilisation générale ?

Les causes et les manifestations de la crise du logement comme l'existence d'un noyau dur de 4 millions de personnes mal logées dont 300 000 sans domicile, ne datent pas d'aujourd'hui. Mais **loin de résorber les difficultés, de nombreuses mesures adoptées ces dernières années ont contribué à aggraver la situation.** C'est ce qui nous conduit à redouter une « crise qui vient » et qui risque de pénaliser encore davantage les plus modestes d'entre nous, si une réorientation de la politique du logement ne s'amorce pas rapidement.

La première manifestation préoccupante de cette crise réside dans la **progression incontrôlée du prix du logement qui pénalise les plus modestes.** Ce qui conduit les 10 % les plus pauvres à consacrer 40 % de leur budget au logement. L'évolution des prix de l'immobilier (+154 % en moyenne depuis 2000) n'a plus rien à voir, surtout dans les zones tendues, avec celle des revenus qui, selon l'OCDE, a plafonné à +18 % pendant la même période²⁸.

Ce mouvement encouragé par l'abondance du crédit creuse les écarts entre ceux qui ont accès, *via* l'héritage ou l'emprunt, à la propriété, et les autres, au détriment des plus jeunes et des moins favorisés. Mais les couches moyennes sont également coincées entre l'évolution des prix des logements et la stagnation de leurs revenus. Et comme la crise l'a révélé avec encore plus d'acuité, les travailleurs-clés indispensables au bon fonctionnement de l'économie ne peuvent bien souvent plus habiter près de leur emploi, au point d'en faire une nouvelle catégorie de ménages prioritaires pour l'accès au logement social.

Un autre symptôme majeur de la crise du logement apparaît justement avec l'évolution de la demande de logement social. La liste des candidats à un logement social continue à s'allonger et a dépassé en 2020 les 2,15 millions de ménages, dont les deux tiers ont des ressources fiscales inférieures au SMIC. Selon l'USH²⁹, le chiffre de la demande a progressé de 20 % depuis 2013, alors que le nombre de ménages n'a cru que de 4 % sur la même période. Dans le même temps,

²⁸ Isabelle Rey-Lefebvre, « *Immobilier : la France souffre d'une grave pénurie de logements abordables* », Le Monde, 10 septembre 2021.

²⁹ « *Mieux connaître la demande pour mieux orienter les politiques publiques* », rapport au congrès 2021 de l'USH.

le nombre de logements sociaux a progressé de 9 %, soit nettement moins vite que la demande. Sur le plus long terme, la demande a été multipliée par 2,5 en près de 40 ans : l'équation devient difficile à résoudre.

Face à ces défis d'ampleur sur le front de la pauvreté et du mal-logement, appelés à perdurer au regard des retards accumulés et des projections démographiques des prochaines années, ce 27^e rapport annuel dresse un bilan détaillé du quinquennat écoulé qui montre que la réponse n'est pas à la hauteur. Alors que le président de la République élu en 2017 préconisait un « choc de l'offre » pour répondre aux besoins sociaux et maîtriser le prix du logement, on enregistre **une baisse du nombre de nouveaux logements**, mouvement enclenché par des décisions politiques néfastes et accentué par la crise sanitaire. La chute, on l'a vu, a été encore plus forte sur le segment le plus crucial, celui des logements sociaux, sous l'effet notamment de la ponction de 1,3 milliard d'euros par an sur les organismes Hlm et de la frilosité de nombreux élus locaux. Le quinquennat a également été marqué par des coupes récurrentes dans les aides personnelles au logement (APL), depuis l'emblématique réduction de 5 euros par mois et par ménage en 2017 jusqu'à la contemporanéité de 2021. Avec pour résultat, en incluant la RLS, une réduction de la dépense d'APL qui atteint quatre milliards d'euros par an en 2022, qui fragilise ce levier structurel pour l'accès au logement des ménages à bas revenus.

Cette baisse de la construction de logements sociaux est d'autant plus pénalisante pour les ménages modestes qu'ils n'ont bien souvent pas d'autres solutions pour se loger dans de bonnes conditions dans les zones tendues.

Un tel constat aurait dû conduire à accélérer le déploiement de l'encadrement des loyers mais faute d'un soutien suffisant, celui-ci progresse trop lentement, est peu appliqué, sans contrôle ni sanction de la part des préfets, voire est refusée par l'État dans des agglomérations comme Grenoble qui s'était pourtant portée candidate.

Ces attaques contre les piliers structurels de la politique sociale du logement (les APL et le logement social) et les atermoiements face à la régulation du marché de l'immobilier expliquent en grande partie **la difficile montée en puissance du plan quinquennal pour le Logement d'abord**. Cette nouvelle philosophie d'action, promue de longue date par le secteur associatif et la Fondation Abbé Pierre et reprise à son compte par Emmanuel Macron durant sa campagne, serait pourtant de nature à redynamiser un secteur de l'hébergement et du logement en crise face à la pression des demandes insatisfaites. Un chapitre spécial de ce rapport tire le bilan de ce plan et des avancées qu'il a permises, en acculturant les collectivités et les acteurs du secteur à cette approche et en ouvrant un peu plus le parc social et le parc privé aux ménages sans domicile. Mais les limites structurelles demanderaient pour être surmontées une volonté politique nationale et locale beaucoup plus importante qui manifestement fait encore défaut.

Au final, on constate que la place du logement dans les politiques publiques et le faible intérêt que suscite le sujet, empêchent d'en faire un enjeu politique majeur.

C'est pourtant la condition indispensable pour que des solutions structurelles soient apportées aux diverses manifestations du mal-logement dont souffrent d'abord les plus modestes.

Alors, pourquoi le logement, essentiel pour tous nos concitoyens, ne fait-il toujours pas figure de priorité des politiques publiques ? La question est toujours aussi vive et on peut être étonné que dans le cadre de la campagne électorale, la dimension « se loger », n'apparaisse toujours pas au cœur des débats et des enjeux.

Au premier rang des explications, **une mauvaise appréciation des difficultés de logement des ménages en France**. Celles-ci étant masquées par le haut niveau de satisfaction qu'ils expriment par rapport à leur logement quand ils sont logés (plus de 75 % d'opinions favorables). Ce jugement global semble très optimiste et ne prend pas suffisamment en compte des difficultés croissantes comme la précarité énergétique ou encore la hausse des dépenses contraintes liées au logement. Les difficultés apparaissent aussi avec force au moment où un ménage doit changer de logement et se retrouve alors confronté au marché et à ses prix élevés tant en accession qu'en location, ou à une offre limitée de logements sociaux.

Car l'insuffisante prise en compte de la question du logement par les politiques publiques tient aussi à **une sous-estimation de l'impact du logement sur la production des inégalités sociales, économiques et territoriales**. Certes le logement par sa localisation comme par sa qualité reflète les inégalités sociales, mais comme plusieurs rapports sur l'état du mal-logement l'ont constaté, il contribue aussi à les accentuer. Le coût du logement contribue également à la redistribution des ménages autour des grandes villes, les plus modestes étant contraints de s'éloigner des zones les plus prisées et de subir les coûts induits (voiture, carburant) par la nécessité d'habiter loin des pôles d'emploi.

Par ailleurs, le clivage entre propriétaires et locataires s'accroît. Si les premiers peuvent s'appuyer sur la valeur du bien qu'ils ont acquis pour valoriser leur patrimoine et poursuivre leurs trajectoires résidentielles, les locataires sont soumis à la progression du coût du logement qui rend plus difficile la constitution d'une épargne pouvant leur permettre d'accéder à la propriété. Ce clivage entre propriétaires et locataires renforce les inégalités entre les générations : les plus âgées, plus souvent propriétaires de logements locatifs, drainent les ressources de locataires plus jeunes, participant ainsi à une forme de redistribution à l'envers. À terme, au moment de la transmission de ce patrimoine à la génération suivante, la hausse des prix et l'inégalité d'accès à la propriété se traduit par des inégalités de patrimoine au sein d'une même génération, en fonction de la fortune des parents. Bref, le logement pourrait être un important levier de lutte contre les inégalités pour peu que les responsables politiques se donnent cet objectif.

La prise en charge de la question du logement est également confrontée à **l'émiettement des compétences en matière de logement** qui sont largement distribuées entre l'État, les départements, les intercommunalités et les

communes suivant les thématiques concernées (financement de la construction et autorisations de construire, attributions et peuplement, action sociale liée au logement...). Si depuis deux décennies, les intercommunalités ont élargi leurs domaines de compétence, les communes détiennent toujours des responsabilités majeures. Bref, l'organisation de la gouvernance territoriale pour le logement est loin d'être stabilisée et l'identification des autorités responsables de la question du logement reste difficile.

Sans compter que la temporalité du logement s'inscrit dans la durée. La moindre opération de construction de logements sociaux demande plus de quatre ans entre sa conception et la livraison des logements. Le temps long du logement s'oppose ainsi au temps court du politique qui n'encourage pas les élus à investir ce domaine d'action.

Pour la Fondation Abbé Pierre, l'attention à la question du logement des plus vulnérables est intimement liée à **une ambition de la politique du logement qui veille à orienter la production pour répondre aux besoins sociaux et à réguler le marché pour réduire les inégalités**. Seule cette ambition peut permettre à la fois d'apporter une réponse aux plus fragiles d'entre nous et de donner à la politique du logement une perspective mobilisatrice. **Les propositions élaborées par la Fondation Abbé Pierre** à la veille d'échéances politiques majeures, détaillées dans ce rapport, développent cette orientation : **éradiquer le sans-abrisme en accélérant le Logement d'abord, prioriser la production de logements très sociaux, réguler les marchés en encadrant les loyers et en créant une sécurité sociale du logement, redistribuer les richesses issues de la rente foncière et immobilière, éradiquer les passoires énergétiques...** La Fondation appelle les candidates et candidats aux élections présidentielle et législatives à s'emparer de ces thèmes pour ne pas se résigner à voir s'accroître la crise du logement et les fractures qu'elle creuse dans notre société.

CHAPITRE 1

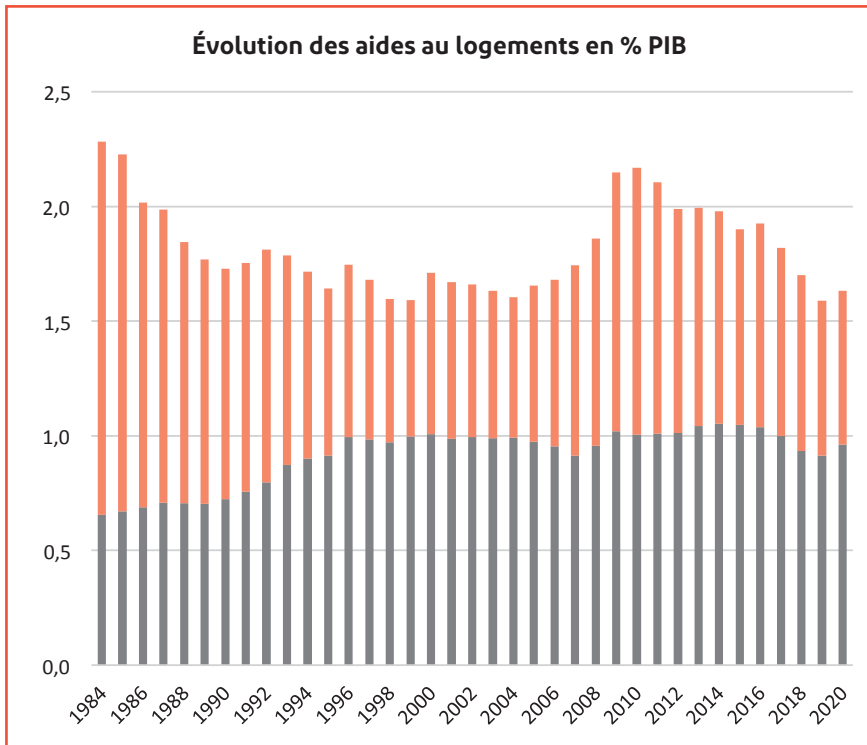
Bilan du quinquennat 2017-2022

Le logement, parent pauvre du quinquennat

Le candidat Emmanuel Macron avait relativement peu abordé la question du logement au cours de sa campagne présidentielle en 2017. Sans programme arrêté, il a peu à peu élaboré une ligne directrice autour des deux objectifs de « libérer et protéger ». À ses yeux, libérer le marché du logement visait à déclencher un « choc de l'offre » et réduire le déficit de logements dans les zones tendues. Tandis qu'une politique du « Logement d'abord », idée portée par le monde associatif et la Fondation Abbé Pierre depuis de nombreuses années, était destinée à protéger les ménages en difficulté en les orientant le plus rapidement possible vers des solutions de logement pérennes plutôt que de les bloquer en hébergement d'urgence pendant de longues périodes. Concrètement, ce mot d'ordre s'est décliné en quelques objectifs plus précis pour le quinquennat : créer 40 000 places d'intermédiation locative, produire 10 000 places de pensions de famille et 40 000 PLAI par an, augmenter les attributions Hlm aux ménages sans domicile. Animé par la délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (Dihal), un plan quinquennal pour le Logement d'abord, dans le cadre de la Stratégie pauvreté, s'est appliqué en priorité dans 23 territoires volontaires dès 2018 puis 23 supplémentaires en 2020. Il a occasionné de nombreux débats et expérimentations innovantes et produit certains résultats prometteurs, comme nous le développons dans le chapitre suivant.

Toutefois, ces orientations de début de mandat ont été percutées, dès les premiers mois, par des arbitrages financiers profondément inégalitaires, des coupes budgétaires inédites, au détriment des allocataires APL et des bailleurs sociaux, qui se sont prolongées tout au long du quinquennat, fragilisant les principaux outils de lutte contre le mal-logement.

Depuis 1984, l'effort public pour le logement n'a jamais été aussi faible : les aides au logement sont en effet passées de 1,82 % du PIB en 2017 à 1,63 % en 2020. Cette chute s'explique par la baisse des prestations sociales liées au logement mais aussi par la baisse des taux d'intérêt sur les marchés, qui rend moins coûteux les avantages de taux offerts par des dispositifs publics comme le prêt à taux zéro. Qu'il s'agisse de choix volontaires ou non, force est de constater que les outils financiers d'intervention publique sur le marché immobilier se sont érodés au cours du quinquennat. Seule 2020 voit les finances publiques pour le logement, calculées en pourcentage de PIB, s'accroître, ce qui s'explique en réalité uniquement par la chute du PIB et non par un effort supplémentaire dirigé vers le logement...



Source : Compte du logement.

La survenue de la crise Covid en 2020 a encore déstabilisé les personnes en difficulté et le monde du logement en aggravant la chute de la production et les dysfonctionnements des dispositifs d'aide à l'accès et au maintien dans le logement. Mais cette crise a parallèlement encouragé le gouvernement à accroître ses efforts pour l'hébergement et à relancer le secteur de la rénovation énergétique.

De manière générale, il apparaît que le logement n'a jamais été une priorité de l'exécutif au cours de ce mandat, alors qu'il constitue un déterminant majeur de l'équilibre budgétaire des ménages confrontés à des dépenses incontournables toujours plus lourdes, pour la vie privée et familiale, pour la santé, etc. : en témoigne la succession des confinements vécus ces deux dernières années.

Cette défection a généré une ligne politique flottante déléguant une large part du pilotage budgétaire des aides au logement à Bercy, sans contrebalancer le positionnement répressif adopté Place Beauvau à l'égard des pires situations de mal-logement, laissant ces deux ministères prendre le dessus au détriment du droit au logement. Si bien que les efforts déployés pour le Logement d'abord ou la rénovation énergétique se voient fortement contrebalancés par une politique du logement manquant d'ambition et des politiques fiscales et budgétaires inégalitaires.

I - Une politique fiscale et budgétaire qui creuse les inégalités

a. L'impact anti-redistributif des réformes du début de quinquennat

Si l'on replace la politique du logement dans le contexte social plus général, en examinant les conséquences des grands choix budgétaires et fiscaux du quinquennat, on observe que les décisions prises ont des effets contrastés mais globalement inégalitaires.

Une première salve a incontestablement contribué dès 2017 à favoriser les plus riches, à fragiliser les plus modestes et, ainsi, à creuser les inégalités. Qu'il s'agisse de la suppression de l'ISF remplacé par un simple impôt sur la fortune immobilière, ou de la baisse d'impôt sur les revenus financiers (*flat tax*), les cadeaux aux plus aisés sont assumés au nom d'un « ruissellement » des richesses depuis les « premiers de cordée » jusqu'aux derniers, qu'aucune évaluation n'est venue confirmer.

Certains sont passés plus inaperçus, comme le dégrèvement de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Initialement promis aux 80 % de ménages les moins riches, il est finalement généralisé sans conditions de ressources. L'extinction de la taxe d'habitation, entière en 2023, profite et profitera surtout aux ménages fortunés puisque les plus modestes en étaient déjà exonérés ou payaient des montants limités, avec un impact colossal sur les finances publiques de 18 milliards d'euros par an dont la collectivité et ses services publics se privent, soit près des deux tiers des baisses de prélèvements obligatoires (dont près de la moitié uniquement au bénéfice des 20 % les plus riches).

L'exonération temporaire en 2020-2021 de droits de donation familiale jusqu'à 100 000 euros pour divers usages a constitué un autre symbole du refus d'une politique fiscale redistributive. Pour leurs enfants et petits-enfants, l'aide des parents et grands-parents ne relèverait paradoxalement pas de « l'assistance », alors que c'est en son nom que le gouvernement actuel refuse d'instaurer un revenu universel pour les jeunes en situation précaire. Si la majorité poursuivait dans le sens d'une baisse pérenne des droits de succession et de donation, comme y aspire le ministre de l'Économie, elle aurait pour effet d'accentuer les inégalités de patrimoine déjà considérables en France.

b. Les rattrapages insuffisants suite au mouvement des Gilets jaunes et au Covid

Après les réactions populaires fortes, fin 2018, principalement incarnées par le mouvement des Gilets jaunes, le gouvernement s'est résolu à corriger ses premières résolutions. Hausse et extension de la prime d'activité et du chèque énergie, instauration d'une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, baisse de l'impôt sur le revenu ou exonération des heures supplémentaires... : leurs effets ont été

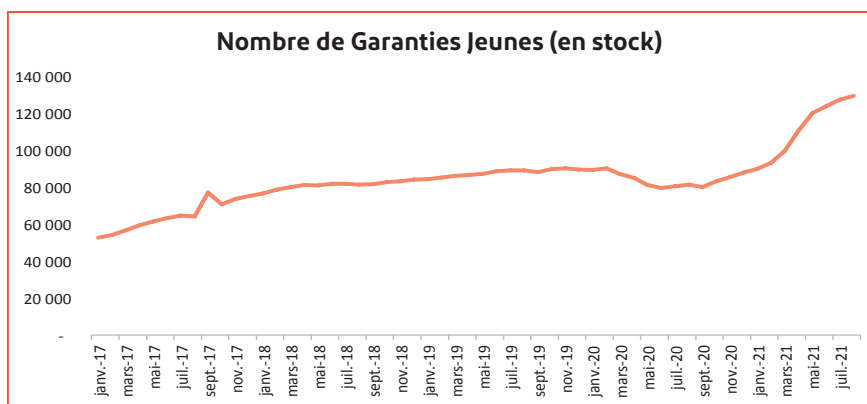
perceptibles dès 2019 comme le montre la légère baisse de la pauvreté et des inégalités mesurée par l'Insee. La stratégie de lutte contre la pauvreté a également permis des réalisations à saluer : multiplication des Territoires zéro chômeur, dédoublement des classes en REP, petits déjeuners gratuits, aide à la petite enfance, soutien à l'insertion par l'activité économique, création de la complémentaire santé solidaire... Puis, en fin de quinquennat, la crise Covid et la hausse des prix de l'énergie l'ont poussé à accorder des aides ponctuelles : aides exceptionnelles de solidarité aux allocataires RSA ou APL, hausse du chèque énergie de 100 € pour une année (600 millions d'euros), « indemnité inflation » de 100 € aux ménages pauvres et moyens (3,8 milliards d'euros), contrat d'engagement pour les jeunes (550 millions d'euros)... Mais il n'a jamais ou presque concédé des revalorisations significatives et pérennes des dispositifs ni accepté de revenir sur les avantages fiscaux offerts aux plus aisés.

Ces gestes au profit des ménages modestes, pour compenser la hausse des prix et des salaires trop bas, n'ont pas conduit à l'augmentation du niveau des minima sociaux, mesure pourtant nécessaire. Le gouvernement s'y est constamment opposé pour ne pas décourager le retour à l'emploi, comme si le chômage était dû aux personnes et à leur manque de motivation, préférant s'installer dans l'assistance.

Le minimum vieillesse (ASPA) et l'allocation adulte handicapé (AAH), qui concernent des personnes qui ne sont pas totalement en capacité de travailler, ont été revalorisés, et encore faiblement. L'AAH en revanche n'a toujours pas été « déconjugalisée », malgré une large campagne d'opinion dans ce sens et des initiatives parlementaires visant à rendre les allocataires de l'AAH indépendants des revenus de leur conjointe ou conjoint. Le RSA se maintient, quant à lui, à un niveau extrêmement bas et reste fermé aux moins de 25 ans. Au début de la crise Covid, en particulier durant le premier confinement, l'État a permis une continuité automatique des prestations, des droits et des salaires pour la grande majorité, ce qui a évité, momentanément du moins, de voir des millions de personnes basculer dans la pauvreté. En revanche, le scénario de hausse et d'élargissement du RSA, réclamé assez largement, a été écarté au profit d'aides insuffisantes, ponctuelles et difficiles d'accès, distribuées par l'État ou Action Logement.

Tout le quinquennat aura été marqué par un renoncement à des réformes plus structurelles des prestations sociales pourtant annoncées par Emmanuel Macron dans sa présentation de la Stratégie pauvreté en octobre 2018 : une réforme d'ampleur visant à fusionner ou articuler les minima sociaux et certaines prestations (prime d'activité, APL...) pour plus de lisibilité, de simplicité, réduire le non-recours, automatiser les versements, harmoniser les bases-ressources et ouvrir les minima aux 18-25 ans. Les travaux menés par la délégation interministérielle à la lutte contre la pauvreté ont ouvert des perspectives prometteuses et levé certaines inquiétudes sur d'éventuelles contreparties aux allocations. Hélas, en 2020, le chantier d'un revenu universel d'activité (RUA) a été purement et simplement abandonné, comme les allocataires le sont à leur situation toujours aussi délétère.

Les jeunes de moins de 25 ans privés de revenu minimal ont dû pendant tout ce mandat se contenter de la « Garantie Jeunes ». Ce dispositif, expérimenté en 2013 puis généralisé en 2016, permet aux missions locales de proposer aux jeunes au chômage un parcours de formation accompagné d'un pécule pouvant aller jusqu'à 500 € par mois pendant 12 à 18 mois maximum. Mais il a longtemps plafonné autour de 100 000 bénéficiaires, avant de décoller légèrement en 2021, alors que 1,6 million de jeunes de 15-29 ans sont potentiellement concernés d'après l'Insee.



Source : Drees.

Après des mois de travail du ministère du Travail pour préparer une « Garantie Jeunes universelle¹ », le gouvernement recule. En novembre 2021, le président de la République n'a annoncé la création que d'un simple « Contrat d'Engagement Jeune » (CEJ), fusion de l'Accompagnement intensif des jeunes (AIJ) et de la Garantie Jeunes.

Il ne s'agit pas du droit ouvert à un revenu minimal attendu par tous, mais du maintien d'un dispositif bordé de critères et de conditions, financé à hauteur de 2,6 milliards d'euros, soit 550 millions supplémentaires pour recruter de nouveaux accompagnateurs. L'éligibilité restera dépendante des moyens des missions locales, des agences Pôle emploi et des associations pour accueillir et former de nouveaux jeunes, et de la volonté des entreprises de les recruter comme simple stagiaires. La durée d'accompagnement restera limitée à 12 voire 18 mois. En contrepartie du revenu de 500 € (300 € si le jeune vit chez ses parents), une démarche d'insertion intensive de 14 à 20 heures par semaine est exigée, excluant de fait des centaines de milliers de jeunes en situation de décrochage par rapport aux dispositifs publics et dont la situation est complexe et instable. Sont également exclus ceux rattachés au foyer fiscal de leurs parents si ces derniers sont imposables. Le gouvernement vise 400 000 jeunes en 2022 alors qu'il était envisagé, encore quelques jours avant cette annonce, d'en couvrir un million.

¹ Une proposition ambitieuse avait été préparée par le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (« *La Garantie jeunes de demain. Un droit ouvert à tous les jeunes* », 2021).

La France reste donc un des derniers pays d'Europe à priver ses jeunes de filets de sécurité fiables. Cette « citoyenneté refusée », pour reprendre les mots de Tom Chevallier, les cantonne à une solidarité familiale qui s'éternise ou à l'exclusion lorsqu'ils sont en rupture familiale ; et dénote une défiance répétée envers une partie de la jeunesse, suspectée de préférer un désœuvrement sommairement rémunéré à des emplois prétendument accessibles grâce à la reprise économique post-Covid.

c. Le retour à des politiques inégalitaires

Tout se passe comme si la période des confinements, avec les importantes mesures protectrices qu'elle avait suscitées, se refermant, l'action gouvernementale déclinait à nouveau les orientations de ses 18 premiers mois de quinquennat.

Depuis le 1^{er} octobre 2021, le mode de calcul des indemnités chômage intègre les périodes travaillées mais également celles qui ne l'ont pas été, faisant mécaniquement baisser le montant des allocations. Pour la ministre du Travail, le régime antérieur encourageait les contrats courts au détriment des emplois durables, et « ce nouveau mode de calcul vise à encourager le travail ». Pour l'Unedic, gestionnaire de l'allocation chômage, un million de chômeurs (1 150 000 exactement soit 41 % des entrants dans le dispositif, dans la première année de sa mise en œuvre) perdraient en moyenne 17 % du montant de leur allocation (comparé à ce qu'ils auraient touché sous l'ancienne réglementation). Jusqu'à 400 000 personnes pourront perdre jusqu'à 40 % de leur indemnité. De quoi conduire nombre d'allocataires à la précarité, voire la pauvreté², plus sûrement qu'à l'emploi.

Une telle réforme devrait générer un peu plus d'un milliard d'économie, en rythme de croisière, pour les caisses d'assurance chômage. Cette réforme n'est pas non plus dénuée d'intentions politiques de la part d'un gouvernement qui propage la vision fautive de chômeurs responsables de leur situation et peu enclins à reprendre un travail, certains d'entre eux bénéficiant d'allocations jugées « trop généreuses ». Elle accrédite également l'idée reçue de millions d'offres d'emplois non pourvues qu'il suffirait de saisir, alors que toutes les études montrent que cette réalité est assez marginale. Le retour à la normale a aussi ouvert la voie à la réforme de la contemporanéité des APL (voir plus bas).

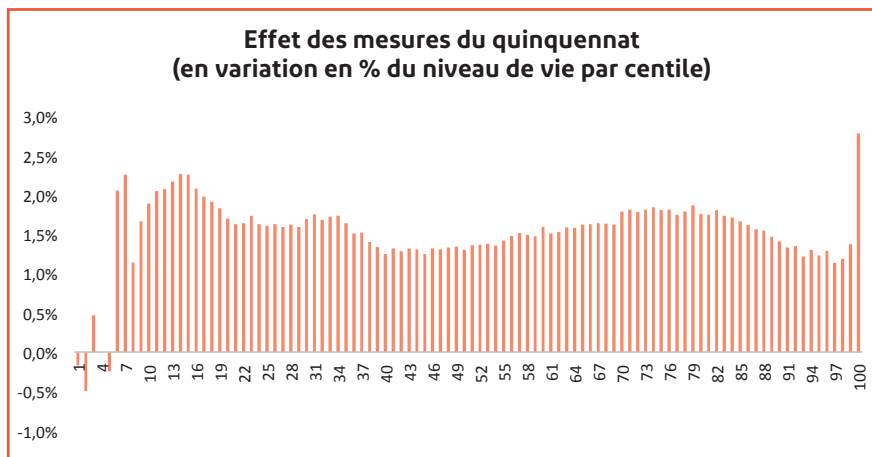
Bref, au moment de faire le bilan fiscal et budgétaire du quinquennat au regard de ses effets sur le niveau de vie des ménages, il apparaît, au vu des calculs de l'Institut des politiques publiques (IPP), que les corrections épisodiques de mi-mandat n'ont pas suffi à infléchir le caractère anti-redistributif des mesures

² Bertrand Bissuel, « Assurance-chômage : l'aboutissement d'une réforme jalonnée de couacs et de bugs », *Le Monde*, 1^{er} octobre 2021.

pérennes adoptées. Les gestes consentis aux classes populaires et moyennes, à partager entre des dizaines de millions de personnes, ne sont pas aussi généreux que ceux adressés aux ménages les plus aisés, moins nombreux à se les partager.

L'ensemble de la population semble avoir vu son niveau de vie augmenter de 1 à 2 %³. Avec deux exceptions notables et choquantes aux deux extrémités de la chaîne de redistribution. Tout le monde a été aidé sauf les 5 % les plus pauvres, qui ont subi les coupes franches dans leurs prestations sociales et la hausse de la fiscalité sur des produits comme l'énergie ou le tabac sans bénéficier des cadeaux fiscaux (taxe d'habitation, impôt sur le revenu, sur la fortune et les revenus du capital). Les plus pauvres ne sont pas seulement oubliés mais sanctionnés, en amputant leurs maigres ressources.

À l'autre bout de l'échelle des revenus, ceux qui ont vu leur niveau de vie s'accroître le plus sont les riches, et même les très riches, le 1 % les plus aisés des Français, avec un bénéfice de 2,8 % grâce aux décisions prises au cours du mandat.



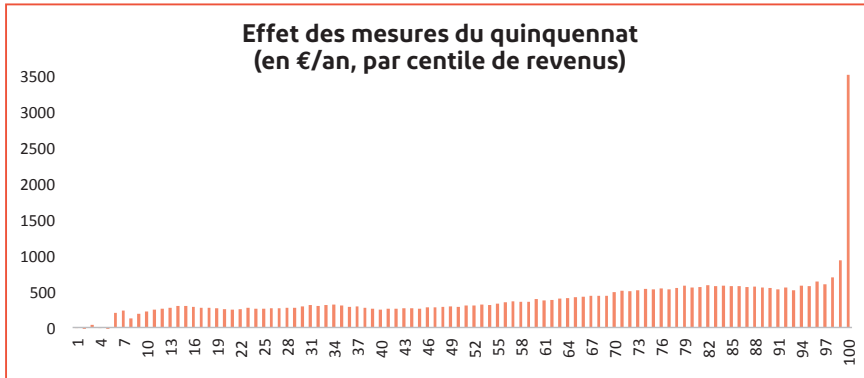
Lecture : Chaque centième représente 1 % des individus, classés selon leur niveau de vie. Les barres représentent pour les individus de chaque centième la variation moyenne de leur niveau de vie du fait des mesures socio-fiscales du quinquennat.

Source : IPP.

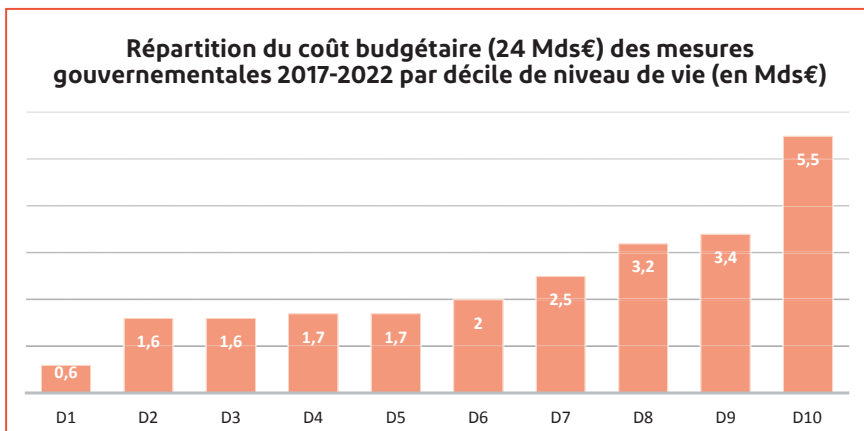
De plus, la mesure des effets de la politique gouvernementale en pourcentage de variation du niveau de vie est trompeuse. Augmenter de 1 % le niveau de vie des pauvres et des riches n'engage pas du tout les mêmes sommes. Ramenée en euros distribués chaque année par centile de revenus, l'évaluation du quinquennat prend une coloration beaucoup plus inégalitaire. La courbe des cadeaux fiscaux devient

³ À noter que l'IPP n'a pas pu intégrer dans ses calculs des mesures comme MaPrimRénov' ou la CMU-C et qu'il ne prend en compte que les mesures pérennes et non les aides ponctuelles liées à la crise Covid.

proportionnelle aux revenus, distribuant peu aux pauvres et considérablement aux riches, et notamment aux 1 % les plus riches qui encaissent 3 518 € par an de la part du Trésor public. Si bien que les 30 % les plus riches ont capté 12,1 milliards, contre seulement 3,8 milliards pour les 30 % les plus pauvres.



Source : IPP.



Source : IPP.

Au total, le quinquennat aura fait des gagnants et des perdants. Les ménages les plus riches ont amplement bénéficié de la réforme de l'impôt sur la fortune (ISF) et du prélèvement forfaitaire unique (*flat tax*) de 30 % sur les revenus du capital. Les actifs de la classe moyenne ont profité de la défiscalisation des heures supplémentaires, des baisses d'impôt sur le revenu et de l'augmentation de la prime d'activité. Les uns et les autres se partageant le bénéfice de la suppression de la taxe d'habitation puisque les ménages modestes en étaient déjà largement exonérés.

Les retraités pâtissent de l'augmentation de la CSG (même si elle a été corrigée pour les retraités les plus modestes suite au mouvement des Gilets jaunes) et de la quasi-absence de revalorisation de leur pension, les précaires qui enchainent

les contrats courts et les chômeurs, de la réforme de l'assurance chômage. Les classes populaires sont aussi proportionnellement plus touchées par la hausse de la fiscalité sur le tabac ou l'essence.

Au nombre des perdants figurent aussi... les caisses de l'État, utilisées à hauteur de 24 milliards d'euros par an pour soutenir les revenus de toutes les couches de la population sans jamais accroître l'imposition des ménages les plus aisés malgré l'explosion de leur épargne, ni contraindre les employeurs à augmenter les salaires *via* le SMIC et créer des emplois pérennes. Avec le risque que cette hausse de la dette publique se paie ensuite, au détriment des services publics et donc, indirectement, des plus fragiles qui en dépendent le plus.

Cette crainte est d'autant plus forte que les politiques publiques dédiées au logement ont été la cible de plusieurs attaques d'ampleur, qui constituent le principal élément de bilan de ces cinq années, et ont affaibli voire contrecarré d'autres politiques plus volontaristes.

II - APL et logement social : deux piliers de la politique du logement victimes des coupes budgétaires

a. Les coupes dans les APL, symbole de l'injustice des choix budgétaires

Dès l'été 2017, sans l'avoir jamais évoqué auparavant, le gouvernement a annoncé une baisse dans les aides personnelles au logement de 5 € par mois et par ménage. Cette décision cumulait tous les traits de la mauvaise idée : une coupe aveugle, sans autre logique que budgétaire, qui pèse uniquement sur les ménages modestes, décidée par simple décret sans concertation ni débat parlementaire. Cette « bêtise », reconnue comme telle par tous ses initiateurs au fil des mois, de Bruno Lemaire à Julien Denormandie, en passant par Emmanuel Macron, est pourtant toujours en vigueur cinq ans plus tard et confisque 400 millions d'euros par an aux allocataires APL.

Mesure moins commentée mais tout aussi grave, le gel puis quasi-gel des APL entre 2017 et 2019 a davantage diminué les APL que la baisse de 5 €. De plus, ce coup de rabot aveugle a davantage touché les ménages les plus pauvres, puisque leurs APL sont les plus élevées.

Sans concertation toujours, l'extinction de l'APL-accession dès 2018, a généré environ 100 millions d'euros d'économie par an, au motif qu'elle était de moins en moins utilisée. Elle présentait pourtant de nombreux avantages et aurait pu être modernisée plutôt que supprimée. C'était la seule aide personnelle au logement bénéficiant aux propriétaires en situation de pauvreté avec des charges de logement élevées. Elle s'adaptait dans le temps aux évolutions des revenus des ménages pour

les aider à rembourser leur crédit immobilier, une aide donc bien ciblée et finement ajustable (à l'inverse des aides comme le PTZ qui peuvent solvabiliser des ménages éligibles au moment de l'achat mais qui se sont enrichis par la suite). Enfin, cette aide permettait également de financer des travaux dans une résidence principale, pour la maintenir en état d'habitation ou la rénover. De nombreux projets de résorption de l'habitat indigne ont ainsi été déstabilisés, voire supprimés.

Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2021, après deux années de reports et de difficultés techniques, le calcul de l'APL prend en compte les ressources des douze derniers mois glissants des allocataires, au lieu des revenus perçus deux ans plus tôt, et son montant est recalculé tous les trois mois (au lieu d'une fois par an). Guère contestable sur le principe, la réforme risque malgré tout de créer une certaine instabilité à l'échéance de chaque trimestre notamment pour les personnes qui enchaînent des contrats précaires et n'ont pas une trajectoire linéaire.

Pour évaluer la contemporanéité des APL, l'Institut des politiques publiques (IPP) a produit une étude simulant ses effets selon le niveau de revenus des ménages, pour identifier les gagnants et les perdants (hors période Covid)⁴. Les effets sont assez attendus : les perdants sont les jeunes ayant trouvé un travail au SMIC ou un peu au-dessus, ce qui les fait sortir plus rapidement qu'avant des plafonds de ressources. À ne pas négliger toutefois : cette réforme fait aussi quelques gagnants parmi les plus pauvres des allocataires. Sachant que si désormais une baisse de ressources récente est plus rapidement prise en compte pour revaloriser l'APL, il était déjà possible avant cette réforme de l'ajuster rapidement en cas de diminution soudaine de ses ressources.

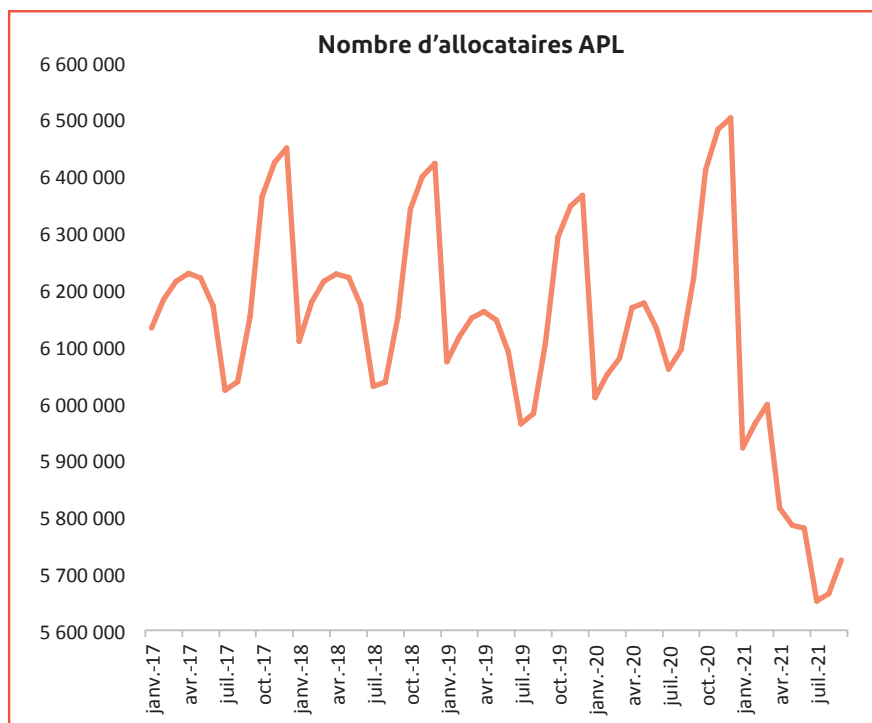
Les résultats de cette réforme sont désormais plus lisibles et montrent que les perdants sont plus nombreux que les gagnants. D'après les chiffres du gouvernement, parmi les 6 millions d'allocataires, 30 % ont perdu en moyenne 73 euros, tandis que 18 % des allocataires y ont gagné en moyenne 49 euros ; 400 000 ménages ont perdu toute allocation APL et 115 000 sont devenus allocataires. C'est ainsi qu'elle a permis de réaliser 1,1 milliard d'euros d'économies d'APL en 2021. La mise en œuvre de la réforme a en outre été marquée par « *une recrudescence d'incidents dans le versement des allocations aux bénéficiaires, notamment par des suspensions non justifiées de prestations et des récupérations d'indus non existants* », en raison de difficultés persistantes du système d'informations des CAF, dont les guichets téléphoniques ont été régulièrement saturés⁵.

L'évolution des prestations sociales sur le moyen terme, mois par mois par la DREES, permet de mettre en perspective les soubresauts des APL. On constate chaque année une chute du nombre d'allocataires APL en janvier (voir graphique

⁴ IPP, Les aides au logement en temps réel : évaluation d'impact, Rapport n°35, Juillet 2021.

⁵ François Jolivet, « *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les crédits « Logement » du projet de loi de finances pour 2022* », Assemblée nationale.

ci-après), du fait du recalcul des ressources des allocataires, et ceux qui ont vu leurs revenus s'accroître en sortent. Cette année, du fait de la réforme, la chute est plus brutale et ne connaît pas de rebond ensuite. Au contraire, le nombre d'allocataires APL plonge de 6,5 millions en décembre 2020 à 5,7 millions fin 2021 (voir graphique).



Source : DREES.

Le gouvernement a néanmoins prévu des aménagements pour les étudiants dont les ressources sont prises en compte « sur la base d'un forfait, de sorte que la réforme ne modifie pas leur APL à situation inchangée, et améliore l'APL des étudiants salariés⁶ ». Il a fini par concéder en septembre 2021 aux apprentis et titulaires d'un contrat de professionnalisation un abattement sur leurs ressources pour éviter un dépassement trop rapide des plafonds.

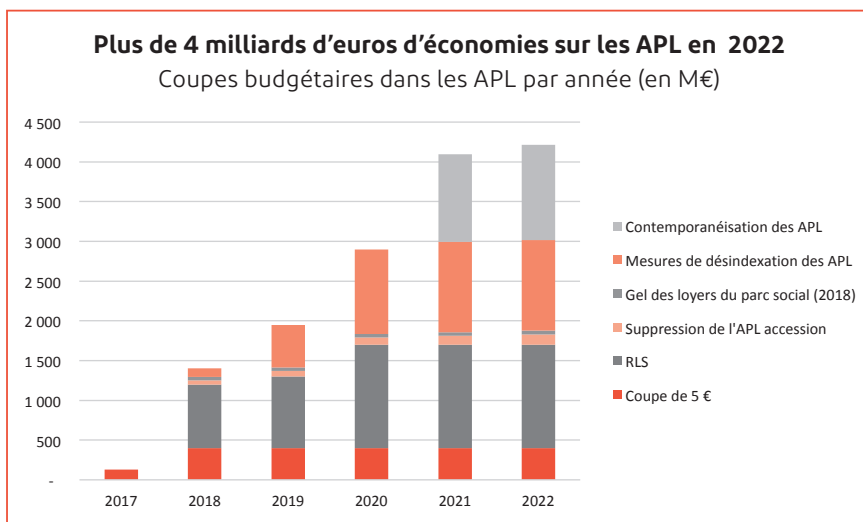
Malgré cela, l'Union nationale du logement des jeunes (Unhaj) constate qu'un grand nombre des jeunes actifs qu'elle accompagne en foyers de jeunes travailleurs, en situation généralement précaire, perdent d'importants montants d'APL au moment de prendre un premier emploi. Pour faire face, Action Logement a créé une aide censée pallier la contemporanéité des APL. Cette aide ponctuelle de 1 000 € pour les

⁶ Dominique Estrosi Sassone, « Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques sur les crédits « Logement » du projet de loi de finances pour 2022 », Sénat.

jeunes prenant un premier emploi et un premier logement aurait été sollicitée par 50 000 personnes. Reste que les conditions mises sont assez restrictives puisqu'il faut signer un contrat de bail moins de trois mois après avoir signé son contrat de travail, alors que de nombreux jeunes trouvant un premier emploi perdent leurs APL mais ne changent pas forcément de logement dans les trois mois. De plus, l'aide est contingentée et ne peut donc être obtenue que dans la limite du budget engagé, si bien que, « *une fois l'enveloppe atteinte, cette aide ne sera plus disponible*⁷ ». Enfin, les jeunes doivent être au courant de son existence et la solliciter dans les temps, ce qui expose bien plus au non-recours qu'une APL mieux valorisée.

S'il est difficile de plaider pour le retour à un calcul des ressources des allocataires à n-2, il est toujours possible d'utiliser le 1,1 milliard d'euros ainsi économisé pour revaloriser les APL, ce qui permettrait de calculer le montant des allocations au plus près des ressources et aider les jeunes actifs sans léser les ménages.

Au total, les coupes successives dans les APL atteignent des montants pharamineux. En rythme annuel, en 2022, ce sont 4,2 milliards d'euros qui sont économisés par rapport au montant qu'aurait dû atteindre l'allocation. Sur le quinquennat, ce sont près de 15 milliards qui ont ainsi été ôtés aux plus modestes.



b. Le logement social, mal-aimé du quinquennat

Autre cible récurrente de la politique du logement depuis 2017, le gouvernement n'a cessé de s'en prendre aux bailleurs sociaux, les enjoignant dès le début du quinquennat à se regrouper, à privatiser 40 000 Hlm par an et à faire des économies.

⁷ <https://www.actionlogement.fr/aide-mon-job-mon-logement>

L'exécutif a, dans la continuité des majorités précédentes, poursuivi la baisse des aides à la pierre jusqu'à la suppression totale en 2018 des crédits d'État qui leur étaient dévolus au sein du Fonds national des aides à la pierre (FNAP), qui n'est plus alimenté que par les contributions d'Action Logement et des bailleurs sociaux.

Plus inédit, **il a lourdement ponctionné les organismes Hlm** en leur imposant une « Réduction de loyer de solidarité » (RLS), d'un montant de 1,3 milliard d'euros par an, tout en augmentant la TVA sur les PLUS et les PLS. La clause de revoyure en 2019 a permis de stabiliser cette ponction pour trois ans (2020-2022) en échange de compensations qui se limitent pour l'essentiel à des facilités de prêt et un allongement de la dette des organismes Hlm. Sans surprise, la production Hlm a chuté, passant de 124 000 logements en 2016 à 105 000 en 2019, avant de s'écrouler en 2020, sous les effets de la crise sanitaire, avec 87 000 agréments. En 2021, le redressement est plus que laborieux, avec sans doute moins de 100 000 logements sociaux financés au terme d'une nouvelle année médiocre. L'objectif officiel de 40 000 PLAI, l'unique engagement gouvernemental en matière de production Hlm, n'a jamais été atteint, passant même de 34 000 en 2016 à 32 000 en 2019, puis 28 000 en 2020. La production de logements étudiants est également éloquent : sur les 60 000 logements promis, seuls 30 000 seront produits à la fin du quinquennat.

La RLS entrave également les efforts des bailleurs pour l'entretien et la rénovation de leur patrimoine. L'étude « Perspectives » de la Banque des territoires pointe ainsi une baisse de 6 % des dépenses de gros entretien en 2018, avant un léger rattrapage en 2019 (+2 %) et prévoyait une baisse de l'entretien, l'impossibilité de dépasser 100 000 productions neuves à long terme par an, et un besoin de vendre au moins 17 000 Hlm par an pour se maintenir à flot. Bref, un bien mauvais coup porté à la résorption du mal-logement.

Ainsi entre 2018 et 2022, l'État aura privé les organismes Hlm de six milliards d'euros. Cette somme considérable, si elle était restée à disposition des organismes Hlm, aurait donné la capacité de construire plus de 200 000 logements sociaux supplémentaires dans cette période (à raison de 30 000 € de fonds propres par logement) et d'enrayer la baisse de la construction.

Au contraire, la chute des agréments sur 10 ans est historique, un mouvement que le protocole signé par les principaux financeurs du secteur, Action Logement et la Banque des territoires, cherche à inverser en prévoyant la production de 250 000 logements sociaux en deux ans. L'objectif, qui ne figure malheureusement pas parmi les priorités du plan de relance présenté à l'automne 2020, sera pourtant difficile à tenir sans un soutien renforcé des collectivités locales et de l'État.

Si bien que les rapporteurs du budget Logement à l'Assemblée comme au Sénat reconnaissent que l'objectif de 120 000 logements sociaux en 2021 et de 250 000 en 2021-2022 ne sera vraisemblablement pas atteint. La perspective pour 2021 serait d'à peine 100 000 agréments Hlm d'après le ministère du Logement, alors qu'on aurait pu s'attendre à un effet de rattrapage en 2021 des agréments perdus en 2020.

La commission Rebsamen a élaboré des propositions pour relancer le logement social, dont certaines ont été reprises dans la loi de finances pour 2022 mais restent assez modestes. Il s'agit en particulier d'inciter les maires à accepter davantage de logements sociaux en compensant la perte représentée par l'exonération de la taxe foncière pendant 25 ans (400 millions d'euros par an en rythme de croisière), pour 10 années seulement et pour les seuls logements agréés entre 2021 et 2026. Si bien qu'une commune qui engagera un programme de logements sociaux continuera à terme à subir de moindres rentrées fiscales qu'une commune qui aurait opté pour des logements privés. Sans compter que cela ne change rien aux pertes fiscales engendrées par les logements sociaux déjà construits.

Au final, la mise en œuvre complexe de la RLS, l'incertitude de ses modalités et de ses effets, ont concentré l'attention des bailleurs sociaux pendant tout le quinquennat. Si l'on y ajoute l'énergie importante consacrée à répondre aux injonctions au regroupement des organismes Hlm, le monde du logement social a perdu un temps considérable à l'heure où les urgences auraient nécessité une mobilisation générale.



Action Logement : un partenaire malmené

Pour compenser le désengagement de l'État, l'organisme paritaire Action Logement (ex-1 %) a été régulièrement ponctionné par l'État au cours du quinquennat, à hauteur de 500 millions d'euros en 2020 et de 1 milliard en 2021. De plus, 300 millions d'euros lui sont également retirés de manière pérenne depuis que, à partir de 2021, l'État ne compense plus les baisses de cotisations des petites entreprises. Le gouvernement avait déjà relevé de 10 à 50 salariés le seuil d'assujettissement des entreprises à la participation de l'employeur à l'effort de construction (PEEC) qui alimente Action Logement. Ces ponctions successives entament ses fonds, aussi conséquents soient-ils, et remettent en cause à terme leur affectation au logement des salariés sur tous les territoires. La réussite des nombreuses missions assignées à ce partenaire essentiel du logement (action Outre-mer, adaptation au vieillissement, rénovation urbaine, garantie des risques locatifs, rénovation énergétique...) est ainsi fragilisée par ces ponctions à répétition et les menaces que le gouvernement fait régulièrement peser sur la survie même de l'organisme, comme lorsque l'exécutif a fait planer la menace d'une budgétisation de la PEEC en 2020. Autant de stratégies erratiques qui n'aident pas Action Logement à stabiliser ses orientations de long terme. En témoignent l'ouverture d'une aide à la rénovation énergétique aux ménages et son arrêt précipité en décembre 2020 laissant ménages et opérateurs dans l'impasse.

Action Logement finance les aides à la pierre à hauteur de 350 millions d'euros par an à la place de l'État et a également été mis à contribution pour financer

divers aspects du plan de relance. Ces ponctions créent une incertitude sur le devenir du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) à la fin de la convention entre Action Logement et le gouvernement.

c. La tentation de la vente Hlm et de la financiarisation du monde Hlm

Après avoir engagé la baisse de ressources due à la RLS, le gouvernement a été tenté d'engager le secteur Hlm sur la voie de la financiarisation. **Dès 2017, il fixe un objectif de 40 000 ventes Hlm** par an et multiplie les outils incitatifs. En particulier, la loi Elan en 2019 a ouvert la voie à la création d'un véhicule porté par Action Logement, un « opérateur national de vente » visant à permettre aux bailleurs de se défaire de segments entiers de leur parc auprès d'un organisme dédié à leur revente à des particuliers. Parallèlement, le regroupement imposé aux petits bailleurs sociaux est censé entraîner la création de groupes Hlm plus imposants porteurs d'effets d'échelle, de professionnalisation du métier de la vente Hlm au sein de chaque organisme et de circulation fluidifiée des fonds propres.

Cette incitation à la vente Hlm concerne même les communes en retard sur leurs obligations SRU, en comptabilisant dans le décompte des logements sociaux des Hlm pendant 10 ans après leur vente. Une nouvelle règle en dépit du bon sens : un logement social vendu n'existe plus. Et pourquoi inciter une commune à se défaire de logements sociaux alors que la loi lui impose d'en avoir davantage ? On le voit, les signaux envoyés sont assez contradictoires et contribuent à détourner les organismes Hlm de ce qui devrait être leur priorité, leur mission sociale de produire, rénover et entretenir leur parc, au profit de nouvelles injonctions : économiser, se regrouper et vendre.

Malgré ces facilités, les ventes se situent à un peu plus de 11 000 unités en 2019, puis 14 000 en 2020, à un niveau supérieur à celui de la période 2014-2018 (environ 10 000 ventes par an), mais **très loin de l'objectif initial**. Critique de la vente Hlm, la Fondation Abbé Pierre évidemment ne regrette pas cet échec mais si l'objectif était de compenser les coupes budgétaires subies par les organismes Hlm, force est de constater que ce rôle n'a pas été joué.

De plus, le risque est d'enclencher un changement de culture de plus long terme au sein de certains organismes Hlm. Si ceux-ci estiment ne plus pouvoir compter sur le soutien de l'État à long terme pour faire face à des missions d'ampleur (rénovation urbaine, rénovation énergétique, production Hlm, adaptation au vieillissement, Logement d'abord...), dans un contexte d'endettement record du monde Hlm, la crainte est qu'ils cherchent à attirer davantage de capitaux privés au risque d'une marchandisation. En effet, les bailleurs sociaux sont à la tête d'un patrimoine foncier de grande valeur. Tant que celui-ci n'est pas destiné à être vendu, mais mis en location à très long terme, cette valeur reste théorique. Mais si la perspective consiste désormais à accroître son autofinancement par la vente, en rendant liquide

ce « patrimoine de la nation », c'est la pérennité du parc qui serait remise en cause. Dès lors, le risque serait de produire du logement social à durée limitée, à la manière de l'usufruit locatif social (ULS), et de déterminer ses choix de production en fonction des capacités de revente dans 15 ou 20 ans, et non plus des besoins sociaux⁸.

L'objectif de ventes Hlm offrant des perspectives de rentabilité pourrait rejoindre l'intérêt d'acteurs privés, alors que jusque-là les règles strictes qui encadrent à long terme l'activité, le financement et la lucrativité du secteur Hlm les tenaient éloignés. L'IGF et le CGEDD conseillent fortement de résister à cette tentation de « financiarisation » du logement social perceptible chez certains acteurs, y compris dans l'administration. Pour ces deux corps d'inspection, les pistes de « diversification » étudiées (élargissement des possibilités de cession en bloc de logements sociaux à des investisseurs privés, démembrement de propriété, émission de titres participatifs, modification du statut des bailleurs, définition du logement social par sa finalité plutôt que par son statut...) s'avèrent finalement « porteuses de grands risques » de sinistralité et de court-termisme⁹.

Dernière velléité de restreindre le nombre de logements sociaux, une circulaire ministérielle d'octobre 2021 vient empêcher, sauf exceptions, la production de logements sociaux PLAI ou PLUS dans les communes qui compteraient « trop » de logements sociaux, à partir de 40 %, comme si ces logements sociaux étaient la cause des difficultés sociales des communes qui les accueillent.

d. La concurrence du logement intermédiaire

En parallèle à ces nombreuses attaques contre le logement social, **le gouvernement n'a cessé de promouvoir le logement dit « intermédiaire »**, porté par les bailleurs sociaux, les investisseurs institutionnels ou les particuliers.

L'État a par exemple agréé plus de 13 000 logements intermédiaires (LLI) en 2020, en hausse de 10 % en un an, soit plus de 55 000 agréments de ce type depuis la mise en place de ce nouveau régime fiscal en 2014. Et l'État vise un doublement de la production annuelle, *via* la mise en place d'un Fonds pour l'investissement dans le logement intermédiaire géré par CDC-Habitat. Action Logement vise de son côté l'acquisition de 100 000 logements intermédiaires en cinq ans grâce à sa filiale « In'LI ».

⁸ Julien Leplaideur et William Le Goff, « *Le changement d'état du logement social* », Esprit, septembre 2021.

⁹ Claude Wendling, Hadrien Haddak, Julien Chartier, Vivien Guérin, Catherine Aubey-Berthelot, Alain Weber, « *La diversification des sources de financement du secteur du logement locatif social* », IGF et CGEDD, juillet 2019.

Les « LLI » qui, outre une TVA basse à 10 % et une exonération de taxe foncière, ne subissent pas la ponction dite « RLS » sur les logements sociaux, attirent aussi des bailleurs sociaux qui créent des filières pour développer cette offre supposée remplir le vide existant entre le marché privé et le logement social. Cette offre est en général présentée comme complémentaire des Hlm. Récemment pourtant, la majorité parlementaire a adopté un amendement au projet de loi de finances pour 2022 qui supprime le quota de 25 % de logements sociaux obligatoire dans les programmes de logements intermédiaires dans les communes qui comptent plus de 25 % de Hlm. Cette disposition était pourtant censée assurer que le développement de l'intermédiaire s'accompagnerait de celui du logement social. De même, la création d'un crédit d'impôt à la place de l'exonération de taxe foncière des logements intermédiaires, qui était à la charge des collectivités, faute de compensation, pourrait inciter ces dernières à privilégier ces produits aux logements sociaux, qui occasionnent quant à eux toujours une perte pour elles.

Pourtant, le logement intermédiaire ne répond pas aux attentes les plus pressantes des ménages à la recherche d'un logement. Les plafonds de ressources et les niveaux de loyer, deux à trois fois supérieurs à ceux du logement social PLUS (18 €/m² à Paris et petite couronne par exemple), destinent en effet ce produit à des classes moyennes supérieures, qui ne sont pas celles qui ont le plus besoin d'une intervention de l'État. Les plafonds de ressources des logements intermédiaires à Paris et la première couronne, pour un couple avec enfants, se montent par exemple à près de 8 000 €/mois, ce qui correspond au niveau de vie d'un couple doté de deux salaires élevés. Sans compter que, contrairement aux logements sociaux, il n'existe aucun supplément de loyer de solidarité quand les locataires de PLI finissent par dépasser les plafonds de ressources.

Au final, **certains logements intermédiaires sont parfois autant aidés que certains logements sociaux, voire plus.** C'est le cas des logements Pinel, du nom de l'avantage fiscal procuré aux investisseurs particuliers dans le logement locatif intermédiaire neuf. D'après l'analyse du ministère du Logement (voir tableau ci-dessous), les aides publiques s'élèvent à 32 000 € en moyenne pour un logement Pinel, presque autant que pour un logement social classique PLUS et davantage que pour un logement social PLS. Pourtant, les logements sociaux, gérés par des organismes à but non-lucratif, proposent des loyers très inférieurs au Pinel, pour des ménages sous plafonds de ressources, avec des contrôles sur ces conditions et sans limitation de durée, alors que les Pinel sont loués à des prix proches du marché, pour une durée limitée de 6 à 12 ans et au profit de locataires sans procédures d'attribution et pouvant même bénéficier aux enfants de propriétaires aisés, dont l'argent public vient aider à gonfler le patrimoine. Notons aussi que ce chiffre de 32 000 € d'aide publique peut dans certains cas être bien plus élevé, puisqu'un logement Pinel de 300 000 € loués pendant 12 ans peut faire l'objet d'une réduction d'impôt totale allant jusqu'à... 63 000 €, des montants inimaginables pour des logements sociaux.

Aides moyennes en 2020 (par logement)				
Dispositif	PLAI	PLUS	PLS	Pinel
Montant moyen TTC financé (logements ordinaires)	145 948	153 406	150 299	200 000
AIDES				
Subvention État (y c. surcharge foncière)	9 304	841	35	0
Réduction TVA	20 059	13 946	13 663	0
Exonération TFPB	14 605	14 605	14 605	0
Subventions Collectivités et autres	8 458	5 027	1 294	0
Réduction d'impôt (coût générationnel)	0	0	0	32 000
TOTAL des aides	52 426	34 419	29 597	32 000

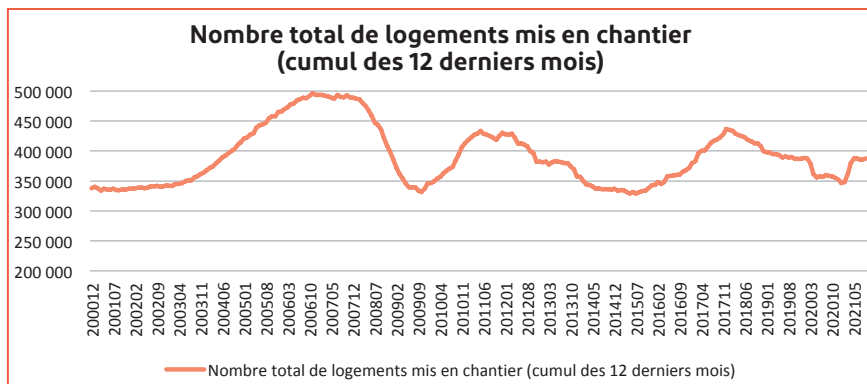
Source : Ministère du logement

III - Une régulation très timide des marchés de l'immobilier

a. L'introuvable choc de l'offre

Sous l'effet des coupes budgétaires, notamment, le secteur du bâtiment a connu des années de baisse, encore accentuées par la crise du Covid. La France est ainsi passée, en début de quinquennat, 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, avant de revenir au niveau d'avant-crise en 2021 (392 000).

La dynamique des permis de construire est similaire : on enregistre une baisse constante du nombre de nouveaux logements autorisés depuis le début du quinquennat : de 500 000 permis de construire en 2017 à 381 000 en 2020, ce qui est proche des plus bas niveaux depuis 20 ans. Le secteur s'est légèrement repris en 2021 (470 000), mais reste à des niveaux insuffisants pour compenser le trou d'air des années précédentes, et encore moins pour faire face aux besoins accumulés dans le temps et à venir.



Le rapport Rebsamen publié à l'automne 2021, s'alarme de cette chute de la construction, qui porte les traces des décisions adoptées depuis le début du quinquennat : suppression des aides aux maires bâtisseurs et à l'accession à la propriété, limitation du prêt à taux zéro (PTZ), mais également la réduction des aides personnalisées au logement et les prélèvements effectués sur les organismes Hlm qui ont réduit leurs capacités d'investissement.

Les quelques outils voués à encourager la construction n'ont pas fait la preuve de leur efficacité. La loi ELAN visait ainsi à « simplifier » ou amoindrir les normes pour « libérer » la construction. Ce raisonnement sommaire a conduit à des mesures modestes qui ne sont pas de nature à changer radicalement le cours des choses, comme la lutte contre les recours abusifs. Les outils de mobilisation foncière créés par la loi Elan ont de leur côté peu d'effets visibles, du moins pour l'instant, qu'il s'agisse des contrats de projet partenarial d'aménagement (PPA), grandes opérations d'urbanisme (GOU) ou des opérations d'intérêt national (OIN).

Plus grave, certains outils de simplification s'apparentent à des régressions. Ainsi, les normes « accessibilité » dans les logements neufs ont été drastiquement réduites, puisque les logements neufs n'ont plus à être tous accessibles aux personnes en situation de handicap, mais simplement 20 % d'entre eux, les 80 % restant devant être « évolutifs » après travaux pour les rendre accessibles. Un calcul à courte vue, qui risque à l'avenir de réduire l'offre de logements accessibles et d'entraîner des difficultés face au phénomène de vieillissement et de perte d'autonomie des personnes.

Au final, non seulement la production de logements s'est affaïssée, mais les prix de l'immobilier se sont accrus drastiquement. Le prix des logements anciens a en effet augmenté de 23 % en moyenne en France entre le début du quinquennat et le 3^e trimestre 2021 d'après l'Insee.

En ce qui concerne l'accession, le gouvernement a rogné l'aide à l'accession à la propriété, supprimé l'APL-accession et fragilisé le PTZ+ (limité dans les zones B2 et C avant de revenir en arrière), mais la baisse des taux d'intérêt a rendu cette

aide peu décisive. Il a en revanche conservé le dispositif Pinel, malgré son aspect très inégalitaire au profit des ménages investisseurs locatifs, sans jamais réellement l'évaluer.

Malgré son rôle essentiel, particulièrement mis en évidence lors des périodes de confinement, et les effets de la crise sur la construction, le logement n'a pas plus fait l'objet d'une attention particulière dans le plan de relance de l'automne 2020 qui s'élève à 100 milliards de dépenses. Il s'est principalement concentré sur la rénovation en consacrant 500 millions d'euros à la rénovation énergétique de logements sociaux et 2 milliards à celle de logements privés, sur deux ans. Le volet production, quant à lui, s'est limité à flécher 300 millions d'euros sur un « fonds friche » destiné à financer des opérations de recyclage de foncier en vue de produire des logements et à accorder une aide aux maires « densificateurs », de 175 millions d'euros par an, proche de l'éphémère (2015-2017).

Depuis, le fonds friche a été doublé en raison de l'afflux de demandes et l'aide aux maires densificateurs doit se transformer en aide adossée à des « contrats de relance du logement » entre État et collectivités. Mais les montants restent modestes. L'Union nationale des aménageurs a ainsi calculé que le fonds friches permettait de réhabiliter 150 hectares, alors que le rythme d'artificialisation annuel en France, censé être divisé par deux d'ici à 2030, est 200 fois supérieur¹⁰.

b. Le timide encadrement des loyers et des rapports locatifs

La pénurie de logements dans les zones tendues a donc perduré, voire s'est accrue, se traduisant par des prix à l'achat et à la location insoutenables pour les classes populaires et moyennes. Or, le gouvernement a suivi une politique très timide en matière d'encadrement des loyers, un sujet sur lequel le candidat Emmanuel Macron n'avait pas caché son scepticisme.

Après l'annulation en justice de l'encadrement à Paris et Lille, la loi Elan en 2018 a rendu sa mise en œuvre optionnelle et expérimentale. Un certain nombre de nouveaux exécutifs municipaux, à Paris, Lille, Plaine Commune, Est ensemble, Montpellier, Lyon, Bordeaux ou Villeurbanne, ont pu alors se lancer dans cette politique. La ministre du Logement l'encourage désormais et a incité les collectivités à s'en saisir.

Mais le gouvernement, en se basant sur les critères très flous issus de la loi Elan, a refusé l'encadrement aux agglomérations de Grenoble et Grand-Orly Seine Bièvre, au prétexte que les prix des loyers y seraient relativement stables. Ce qui est vrai à Grenoble puisqu'ils se situent depuis plusieurs années à 11,50 €/m² en moyenne, mais tout de même 15 €/m² pour les petits logements, soit le double

¹⁰ Jean-Baptiste Blanc, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les crédits « Logement » du projet de loi de finances pour 2022 », Sénat.

d'un loyer moyen dans le logement social. Attendre des hausses des loyers privés pour les encadrer prive le dispositif de ses effets préventifs (sans compter qu'il est politiquement plus facile à mettre en œuvre dans une période de relative stabilité des prix).

De telles décisions contribuent à réduire la portée de l'encadrement des loyers qui permet de limiter la progression des prix. De plus, là où l'encadrement est en vigueur, l'application de la loi repose essentiellement sur les recours de locataires peu avertis de leurs droits et peu enclins à s'en saisir spontanément. Pourtant, alors que la loi Elan autorise désormais les préfets à infliger des amendes administratives aux bailleurs en infraction, la préfecture de Paris n'en a dressé que 10, en tout et pour tout. Ce n'est pas faute de bailleurs en tort puisque d'après l'Observatoire de l'encadrement des loyers de la Fondation Abbé Pierre, 35 % des petites annonces à Paris dépassent les plafonds, d'un montant moyen de 196 €/mois. Cette impunité n'incite clairement pas les bailleurs à se conformer à la loi, ni les locataires lésés à s'en saisir.

Le projet de loi 3DS en cours d'examen prolonge de trois ans l'expérimentation de l'encadrement, jusqu'en 2026, et impose sa mention dans les annonces de location. Mais les modalités de sa mise en œuvre restent insatisfaisantes. Comme le montre l'exemple marseillais, une commune ne peut encadrer ses loyers si sa métropole s'y oppose. Comme le montre l'exemple grenoblois, elle ne peut le faire non plus si le gouvernement le lui refuse. Et comme le montre l'exemple parisien, cet encadrement est insuffisamment efficace si les plafonds de loyer sont fixés à des niveaux très élevés proches du marché et que de surcroît la préfecture ne sanctionne pas les bailleurs hors-la-loi...

Par ailleurs, l'encadrement ne s'applique pas Outre-mer, comme à La Réunion où les loyers sont élevés dans de nombreuses villes qui, faute d'appartenir à celles soumises à la taxe sur les logements vacants, n'y sont pas éligibles. Le Plan logement Outre-mer 2019-2022 prévoyait pourtant d'« étudier les conditions pour mettre en place la taxe sur les logements vacants dans certaines agglomérations ultra-marines », mais ce dossier n'a pas avancé.

La dérégulation du marché locatif est aussi due à la progression des locations de meublés touristiques de courte durée de type Airbnb depuis une dizaine d'années¹¹. Or, les collectivités ne sont toujours pas suffisamment dotées des moyens réglementaires efficaces pour encadrer cette pratique alors que les études montrent l'impact de ces locations sur le marché du logement qui échappent à l'encadrement des loyers : elles raréfient l'offre de locations de longue durée et augmentent les loyers mais aussi les prix des logements¹². Plusieurs grandes villes

¹¹ Fondation Abbé Pierre – Feantsa, « *La ville est à nous ! Comment encadrer Airbnb face à la pénurie de logement* », 2020.

¹² Barron, K., Kung, E., Proserpio, D., « *Research: When Airbnb Listings in a City Increase, So Do Rent Prices* », Harvard Business Review.

demandent une plus grande flexibilité dans la réglementation qu'elles peuvent mettre en place localement, **une « boîte à outils » de régulations** : instaurer un *numerus clausus* sur certains territoires particulièrement tendus ou encore limiter le nombre de jours de location des résidences secondaires, par exemple. Dans le monde, certaines villes très touchées ont été jusqu'à l'interdiction pure et simple de louer dans certains quartiers, comme à Barcelone ou Amsterdam ; d'autres ont fait le choix d'interdire la location d'appartements entiers, comme à New York, afin de freiner la professionnalisation des loueurs.

Chaque ville doit pouvoir faire face à ce phénomène sur son territoire en temps voulu. Paris, par exemple, a vu de nombreuses transformations de boutiques en logements touristiques avant de pouvoir les soumettre aussi à autorisation. En ne publiant qu'en juin 2021 le décret le lui permettant, le gouvernement a retardé la politique volontariste de la Ville dans ce domaine.

Non seulement le gouvernement a agi mollement pour protéger les locataires, mais il s'est même adonné à **une forme de dumping réglementaire avec le bail mobilité**. Créé par la loi Elan, ce bail d'une durée allant de 1 à 10 mois est destiné à des locataires en situation de précarité face à l'emploi (étudiants, stagiaires, salariés en mobilité...). En somme, un bail précaire pour des locataires précaires. Il ne répond à aucune demande des locataires, que la durée du bail n'engage pas, dès lors qu'ils peuvent quitter le logement à tout moment après un préavis. L'objectif de cette précarisation du logement est de rassurer les bailleurs privés qui hésitent à s'engager. Le gouvernement avait également défendu cette option en invoquant la concurrence des locations saisonnières, plutôt que de réguler sérieusement ces plateformes.

Faute d'évaluation et même de données sur ce nouveau bail, il est difficile de savoir s'il a trouvé son public. Mais des remontées font craindre qu'il pourrait servir de solution de rechange en période de renforcement de la régulation d'Airbnb¹³. Le risque est donc qu'un encadrement plus fort d'Airbnb ne ramène pas tous les logements concernés vers le secteur locatif de longue durée mais en reporte une partie vers un autre parc précaire... créé par le gouvernement lui-même.

Un outil qui aurait pu permettre de sécuriser les rapports locatifs, comme la **Garantie universelle des loyers, a été supprimé par la loi Elan en 2018** sans avoir jamais vu le jour. À la place, **la garantie VISALE**, portée par Action Logement, a poursuivi sa montée en puissance après sa création en 2016. Elle **a été étendue progressivement** aux jeunes de moins de 30 ans et à certains actifs précaires de plus de 30 ans pour bénéficier à près de 150 000 contrats de location en 2020. Malgré sa gratuité, sa généralisation a été entravée par certaines limites inhérentes au dispositif : lorsqu'elle est connue par les locataires et propriétaires, visale nécessite l'accord des bailleurs qui y voient parfois une marque inquiétante

¹³ Magnolia, « Immobilier locatif : comment le bail mobilité a dynamisé la location meublée à Paris », 25 février 2020.

de précarité du candidat à la location et lui préfèrent alors souvent le recours à la caution solidaire parentale, une assurance privée ou tout simplement un locataire au profil plus stable. En tout état de cause, VISALE n'a pas permis de limiter structurellement la discrimination dans l'accès au parc locatif privé, ni d'éviter les expulsions locatives, ce que la garantie universelle des loyers visait également. Le quinquennat a même connu un record d'expulsions en 2019 (16 700) avant que les années de Covid suscitent des mesures de protection plus fortes et une baisse du nombre d'expulsions (8 000 en 2020 et 12 000 en 2021, voir chapitre suivant).

c. Face aux inégalités territoriales, des politiques trop timides

Outre des loyers indécents, le libre cours des marchés immobiliers entraîne également une ségrégation spatiale et des inégalités territoriales, que les politiques publiques peinent à contrecarrer. À cet égard, l'article 55 de **la loi SRU**, qui impose 20 ou 25 % de logements sociaux dans les communes urbaines, est emblématique. Cette loi essentielle a fréquemment été attaquée depuis son adoption il y a 20 ans. **Force est de constater que le gouvernement l'a défendue avec constance au cours des cinq dernières années**, dans la continuité du quinquennat précédent, y compris face aux attaques virulentes de certains maires ouvertement hostiles au logement social. Les instructions données lors du bilan des deux périodes triennales concernées (2014-2016 puis 2017-2019) portaient des consignes de fermeté aux préfets.

Mais dans les faits, **de nombreux maires récalcitrants ont échappé aux arrêtés de carence**. Sur 550 communes n'ayant pas atteint leurs objectifs de la période 2017-2019 (sur 1 035 communes soumises à la loi), seule une moitié a été sanctionnée par l'État. Le taux de carencement a augmenté de 10 points en 2020, mais voir la ville de Nice épargnée, malgré des résultats très négatifs (13 % de Hlm, atteinte de son objectif triennal à hauteur de 29 % seulement), interroge profondément. De plus, le non-respect des objectifs « qualitatifs », consistant à imposer un minimum de logements très sociaux (PLAI) et un maximum de logement peu sociaux (PLS) dans la production, n'a presque jamais entraîné à lui seul la prise d'arrêtés de carence.

De manière générale, les préfets n'usent pas pleinement de leurs prérogatives (quintuplement des prélèvements, substitution aux maires pour construire et attribuer des logements sociaux ou des logements privés conventionnés). Enfin, le décompte des logements sociaux vendus porté à dix ans (au lieu de cinq) par la loi Elan en 2018 constitue un signal pour le moins négatif adressé aux communes en retard.

Un des principaux enjeux de ce quinquennat sur le dossier de la loi SRU consistait aussi à prolonger sans attendre la loi SRU au-delà de son échéance de 2025. En effet, sans cela, la dernière période triennale 2023-2025 risquait de faire l'objet d'objectifs de production irréalistes pour les communes qui ont accumulé les

retards depuis 2000. Pour ne pas décrédibiliser cette loi, la Fondation Abbé Pierre a depuis longtemps alerté sur la nécessité de trouver des compromis entre réalisme et fermeté pour cette période et surtout de prolonger au-delà de 2025 les contraintes pesant sur les communes, au risque sans cela de les démobiliser. Cette demande a été entendue par la ministre du Logement, qui a chargé la commission SRU présidée par Thierry Repentin de proposer des aménagements, en a repris l'essentiel des conclusions, mais un peu tardivement dans le projet de loi 3DS, au risque que le projet de loi ne soit pas adopté avant la fin du mandat, ou au prix de compromissions avec les sénateurs rétifs à la loi SRU. Ce texte a le mérite de préserver et de pérenniser la loi SRU. Il manque cependant l'occasion d'aller plus loin, par exemple en portant l'objectif à 30 % de logements sociaux dans les zones très tendues et en rééquilibrant les objectifs vers les logements très sociaux ou en instaurant des quotas par arrondissement dans les villes de Paris, Lyon et Marseille.

Pour les territoires abandonnés, certains dispositifs ont été renforcés voire créés mais restent insuffisants. **La politique de la ville tout d'abord a été particulièrement maltraitée** en début de quinquennat, avec la suppression de milliers d'emplois aidés et le rejet du plan Borloo qui avait pourtant fait l'objet d'une vaste concertation et suscité un certain consensus entre acteurs. Outil phare de l'action de l'État dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) a eu de grandes difficultés à démarrer sur le terrain. Après des années d'atermoiements lors du quinquennat précédent pour achever le PNRU et financer son successeur, **le NPNRU a été doté de budgets supplémentaires au fil des années**. Initialement doté de 5 milliards d'euros, le NPNRU a vu son enveloppe passer à 10 puis 12 milliards en 2018 et 2020, ce qui permet au nouveau programme de se lancer. Mais la lourdeur des procédures de validation et un financement essentiellement assuré par Action Logement et les bailleurs sociaux, tous deux largement ponctionnés, restent deux freins qui expliquent que les chantiers commencent à peine, même si près de 500 quartiers sont concernés. De plus, avec par exemple un objectif de **130 000 logements réhabilités, l'ambition du NPNRU semble près de trois fois moindre que celle de son prédécesseur**.

À côté des QPV, ce mandat aura mis à l'agenda la revitalisation des centres de villes moyennes, avec la création en 2017 du plan « Action cœur de ville ». Ce programme consiste essentiellement à rassembler autour d'un même plan local différents acteurs, en particulier Action Logement, l'Anah et la Caisse des dépôts, pour prévoir ensemble toutes les dimensions d'un projet urbain cohérent. Concernant 222 villes, il est doté d'un budget assez limité de cinq milliards d'euros d'investissements publics (subventions et prêts) sur la période 2018-2022, soit en moyenne cinq millions d'euros par ville et par an, qui ne permet guère plus qu'une harmonisation des interventions déjà existantes. Le programme a permis d'améliorer plus de 56 000 logements et un nouveau dispositif fiscal d'incitation à l'investissement locatif est adossé à ces plans, le « Denormandie dans l'ancien », sur le modèle du Pinel mais adapté à des opérations d'amélioration de l'habitation plutôt que de production neuve. Un dispositif qui monte en puissance modestement.



Plan Logement Outre-Mer : le financement insuffisant du logement en outre-mer

Les difficultés d'accès au logement sont accentuées en Outre-mer, du fait de revenus inférieurs (le taux de pauvreté y est de deux à cinq fois plus élevé qu'en France métropolitaine), d'aides sociales moins solvabilisatrices qu'en métropole et d'un habitat privé fortement dégradé. 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 %), tandis que le développement de l'habitat spontané touche tout particulièrement la Guyane et Mayotte dans un contexte de démographie en forte croissance et de pression migratoire.

Le Plan logement Outre-mer qui s'achève bientôt (2019-2022), aura permis de livrer quelques 8 000 logements sociaux par an dans les DROM alors qu'il s'était fixé un objectif de 10 000 et que la loi du 28 février 2017 de programmation relative à « l'égalité réelle Outre-mer » portait cet objectif annuel à 15 000 logements. L'USH estime ainsi un besoin de 100 000 logements sociaux sur l'ensemble de ces territoires pour répondre à la demande. Ce plan n'a finalement pas permis d'enrayer la baisse de l'offre nouvelle de logements sociaux (passée de 6 100 en 2016 à 5 100 en 2020) et notamment très sociaux (de 2 100 à 1 500).

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**. Le PLOM affiche un objectif d'amélioration de 150 000 logements en 10 ans (15 000 par an), mais celui-ci n'a jamais été traduit dans les budgets, que ce soit dans les lois de finances pour 2019 (9 523), 2020 (9 350) ou encore moins pour 2022 (7 500).

De plus, alors que ce nouveau PLOM portait la généralisation aux Outre-mer de la circulaire du 25 janvier 2018 qui privilégie les parcours d'insertion des habitants aux évacuations répétées des bidonvilles, les autorités locales ont encore pour ordre de **détruire des quartiers entiers d'habitats informels sans solution** pérenne de relogement. À Mayotte par exemple, depuis le début de l'année, les expulsions forcées et les destructions de bidonvilles, très majoritairement sans solution de relogement ou d'hébergement alternative, concernent plusieurs milliers de personnes sur ce seul département. Ces interventions publiques sont souvent violentes et prennent des proportions alarmantes, mettant tous les acteurs dans l'impasse. Depuis la loi Elan de 2018, le préfet peut même procéder à ce type d'opération sans décision de justice à Mayotte et en Guyane.

d. Une gouvernance locale du logement au milieu du gué

La régulation des marchés immobiliers souffre souvent d'une gouvernance locale éclatée incapable d'imposer ses choix aux acteurs privés. Contrairement au quinquennat précédent, ce mandat n'a pas donné lieu à des réformes en profondeur de la gouvernance locale du logement. Il est vrai que les acteurs locaux demandaient du temps pour absorber les réformes récentes issues des lois Alur, NOTRe, Maptam ou Égalité et citoyenneté. La politique à cet égard a donc consisté à assurer une certaine continuité pour doter les intercommunalités de davantage de prérogatives, qu'il s'agisse de la délégation des aides à la pierre, de l'attribution de logements sociaux ou de la rénovation urbaine.

Certaines déclarations ont toutefois semé le doute. Suite au mouvement des Gilets jaunes, le président de la République a plusieurs fois fait mine de rendre plusieurs de leurs prérogatives aux maires, considérés comme plus proches du terrain et légitimés par le suffrage universel direct. Aucune réelle réforme n'est venue concrétiser ces dires, heureusement d'ailleurs serait-on tenté de dire, car l'échelon intercommunal semble plus pertinent pour mener des politiques urbaines et de logement à la bonne échelle, et éviter les phénomènes de concurrence territoriale et de ségrégation urbaine. La loi 3DS à cet égard n'affiche pas une nette réforme. Elle ne dote en tout cas pas les intercommunalités de la légitimité nécessaire pour s'imposer face aux autres échelons de compétence, à savoir une élection au suffrage universel direct au terme de campagnes électorales dédiées.

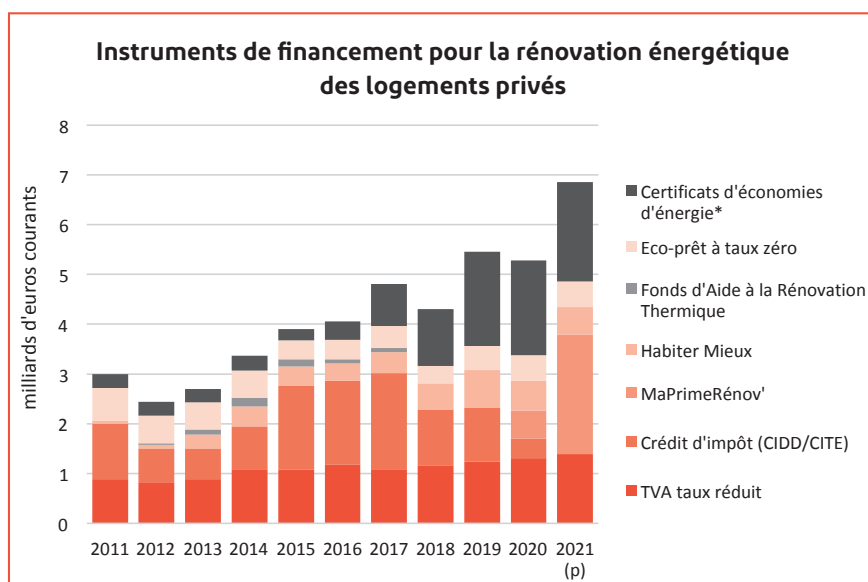
Ces déclarations ont au final plutôt entretenu un certain flou sur la doctrine de l'exécutif sur le sujet. C'est également le flou qui a perduré jusqu'au bout à propos de la métropole du Grand Paris (MGP), créée lors du quinquennat précédent, qui s'est vue vidée d'une grande partie de sa substance, ne récupérant au final que peu de pouvoirs budgétaires ou réglementaires, face au poids des départements, de la ville de Paris, des établissements publics territoriaux (EPT) qui la composent, de la région et de l'État. Alors que l'Élysée avait annoncé en début de mandat une réforme d'ampleur de la MGP, il n'en a rien été et cet échelon supplémentaire dans un mille-feuille francilien indigeste reste encore et toujours au milieu du gué.

Enfin, on ne peut ignorer que la suppression progressive de la taxe d'habitation fragilise les budgets des collectivités, qui craignent que l'État rechigne à compenser cette perte à long terme. En tout état de cause, cette réforme rogne encore un peu plus l'autonomie fiscale des communes et intercommunalités.

IV - Amélioration de l'habitat : des avancées et des carences

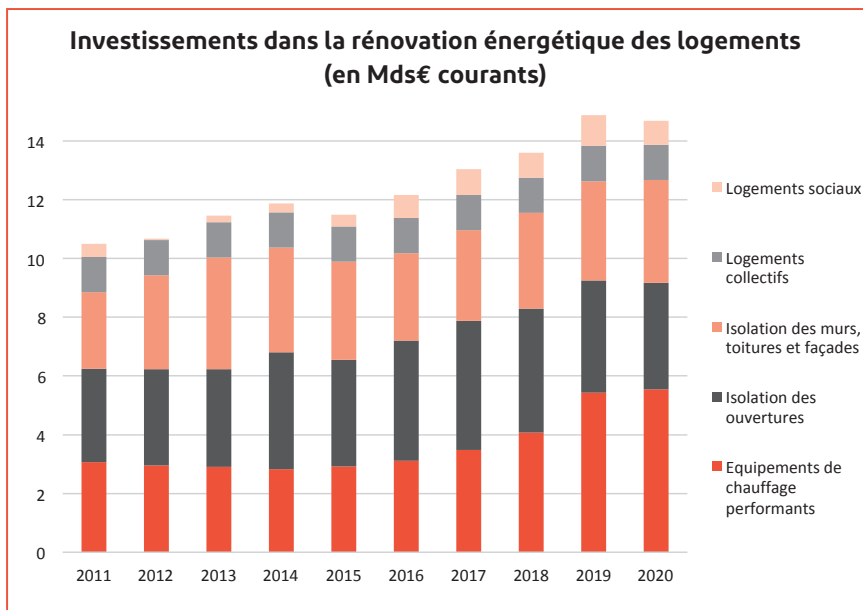
a. Rénovation énergétique : une massification de petits gestes

Malgré des ambitions gouvernementales affichées et l'engagement de l'État à rénover 500 000 logements chaque année, voire d'éradiquer les cinq millions de logements-passoires en 10 ans comme l'avait promis Emmanuel Macron, la massification et l'amélioration de la qualité des rénovations se fait attendre. Leur nombre progresse, mais la plupart ne sont pas assez performantes¹⁴. En cause, l'évolution des dispositifs d'aides qui gonflent les chiffres du nombre de travaux enclenchés en ciblant **de simples « gestes »** de rénovation, peu efficaces s'ils restent isolés (changer la chaudière, isoler les combles, changer les fenêtres...), **au détriment de la performance à long terme d'une rénovation globale**. Une progression pour autant difficile à mesurer faute de définition commune et claire de ce qu'est une rénovation performante et de données fiables.



Source : I4CE.

¹⁴ Haut Conseil Pour le Climat, « Rénover Mieux : leçons d'Europe », novembre 2020.



Source : I4CE.

De 2009 à 2019, un à deux milliards d'euros étaient dépensés annuellement *via* le crédit d'impôt à la transition énergétique (CITE), sans ciblage social, sans critère de performance et sans garantie face aux risques d'effet d'aubaine. La montée en puissance des « certificats d'économies d'énergie » (CEE) avec des offres de travaux à 1 euro a multiplié les malfaçons et les arnaques par des démarcheurs et des artisans peu scrupuleux.

Comme l'avait annoncé Emmanuel Macron durant sa campagne le crédit d'impôt a été remplacé par une prime, qui évite aux ménages de faire l'avance de l'aide de l'État. « **MaPrimeRénov'** » **remplace le CITE depuis le début de l'année 2020** et s'est ouverte aux propriétaires bailleurs en juillet 2021. Grâce à une communication bien rodée, le Ministère espère atteindre les 700 000 à 800 000 rénovations aidées en 2021 (contre 500 000 prévues initialement et déjà atteintes en août)¹⁵. Ces chiffres témoignent d'une massification inédite des travaux de rénovation énergétique, mais sans garantie encore de gains de performance énergétique substantiels. Selon France Stratégie, 86 % des travaux financés avec MaPrimeRénov' ne concerneraient qu'un geste de rénovation (changement de chaudière, isolation...)¹⁶, les rénovations globales ne représenteraient que 0,1 % des dossiers et les sorties de passoires 0,2 %... Sur le volet des copropriétés, l'échec est flagrant : 65 dossiers engagés (soit 26 millions d'euros) sur les trois premiers trimestres de 2021, avec seulement 11 sorties de passoires et 11 atteintes du niveau

¹⁵ MaPrimeRénov' totalisait à la fin du mois d'août 475 000 demandes déposées depuis le début de l'année.

¹⁶ France Stratégie, Comité d'évaluation du plan France Relance, « Premier Rapport », octobre 2021.

bâtiment basse consommation (BBC)... Des ambitions bien trop limitées au regard de l'investissement public engagé et de nos objectifs climatiques et de lutte contre la précarité énergétique.

MaPrimRénov' a majoritairement été utilisée par les ménages très modestes et intermédiaires, peu par les ménages aisés (2 %). Cependant, cette aide n'est pas suffisante pour conduire à des travaux ambitieux et donc plus coûteux. Au final, **on est bien loin du 10 % de reste à charge affiché par le gouvernement, puisqu'après mobilisation de toutes les aides 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'euros.

Reste-à-charge moyen par type de ménage aidé par MaPrimeRénov'		
Type de ménage	MaPrimeRénov' (MPR)	MPR + CEE + autres aides*
Très modeste	62 %	39 %
Modeste	74 %	56 %
Intermédiaire	83 %	73 %
Supérieur	93 %	84 %

* Action Logement, collectivités...

Source : Anah, calculs France Stratégie 2021.

Le « prêt avance rénovation », qui consiste à emprunter une partie des fonds nécessaires aux travaux et à rembourser ce prêt grâce notamment à la plus-value engendrée par les travaux de rénovation, peinera à se généraliser tant les banques privées rechignent à s'engager dans cette voie, *a fortiori* avec des ménages modestes.

En 2020, les rénovations subventionnées par l'Anah via le programme Habiter Mieux sérénité à destination des ménages modestes et très modestes, avec au moins 35 % de gain énergétique, n'ont augmenté que de 7 %, passant de 41 000 rénovations en 2019 à 52 000 en 2020, et stagnent en 2021. Les conclusions de la Convention Citoyenne pour le Climat, présentées en juin 2020, ont pourtant rappelé l'impératif d'être ambitieux et de rendre possible un reste-à-charge zéro pour les travaux des plus modestes, couplé à des obligations de rénover tous les logements énergivores.

Sur le plan législatif et réglementaire, le quinquennat a toutefois été le théâtre d'évolutions notables, notamment dans le cadre des lois Énergie-Climat (2019) puis Climat et Résilience (2021) : opposabilité du diagnostic de performance énergétique (DPE) ; inclusion d'un seuil de performances thermiques dans la définition du logement décent dès 2023, induisant de fait l'interdiction progressive

des passoires énergétiques (rendant indécents les logements classés G en 2025, F en 2028, E en 2034) ; gel des loyers et obligation d'audit énergétique pour les passoires thermiques au moment de la vente à partir de 2023...

Des enjeux de taille car si tous les logements classés E, F et G en location dans le parc privé (soit 3,6 millions) étaient rénovés d'ici 2034, 124 TWh d'énergie finale seraient économisés et 10 000 décès évités¹⁷. Le bilan socio-économique, cumulant les coûts et bénéfices futurs, s'élèverait ainsi à 27,3 milliards d'euros, sans compter la création de plus de 100 000 emplois dans le secteur. Malheureusement, ces calculs sont basés sur le très ambitieux espoir que la politique du gouvernement suffira à provoquer la rénovation de toutes les passoires thermiques (E, F et G) du parc privé d'ici 2034, soit 280 000 logements locatifs privés par an. Cet objectif semble difficile à atteindre au rythme actuel. Mais Olivier Sidler, expert en énergie et fondateur du bureau d'étude ENERTECH, rappelle que, pour atteindre les objectifs climatiques que s'est fixée la France et rénover 60 % des passoires thermiques d'ici 2028, il faudrait même rénover 785 000 logements par an (de bailleurs et propriétaires-occupants), dont 83 % au niveau du label BBC. Aucun dispositif d'incitation ne suffira pour atteindre de tels scores¹⁸.

Aujourd'hui, **l'obligation de rénover ne pèse que sur les logements locatifs, et encore avec modération**, puisqu'elle ne touchera en 2023 que quelques dizaines de milliers de logements très énergivores. Pourtant, une obligation pesant sur les bailleurs induit une redistribution vers les plus modestes, l'investissement financier des uns permettant des économies sur la facture énergétique des autres¹⁹ (si les loyers ne sont pas parallèlement augmentés).

Surtout, **le maillon manquant dans ces obligations est celui des propriétaires-occupants**. L'exécutif a en effet refusé d'appliquer les préconisations de la Convention citoyenne pour le climat à leur égard, par crainte de susciter un mouvement de « Gilets jaunes du logement ». Dès lors, sans obligation, il est fort probable que les travaux ne s'enclenchent pas suffisamment, voire que les propriétaires-occupants freinent les bailleurs au sein des copropriétés, qui sans le vote des propriétaires-occupants auront beau jeu de montrer que la rénovation de leurs logements-passoires est impossible, et d'échapper ainsi aux sanctions²⁰.

Il serait pourtant possible d'obliger également les propriétaires-occupants à rénover leurs logements, à condition que les aides publiques soient à la hauteur,

¹⁷ 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.

¹⁸ Olivier Sidler, « *Les dangereuses insuffisances du plan de rénovation et de la loi climat et résilience* », juin 2021.

¹⁹ Les économies réalisées par les locataires bénéficiaires s'élèvent en moyenne à 10 000 euros pour chaque logement sorti de l'indécence, avec un investissement moyen de 10 000 euros également.

²⁰ La dynamique des assemblées générales de copropriété n'est en général pas propice au déclenchement de travaux ambitieux et coûteux, surtout au vu de l'insuffisance des aides publiques à ce sujet.

que les échéances soient réalistes et interviennent au moment propice, c'est-à-dire au moment du ravalement de façade dans les copropriétés et du changement de propriétaire dans le cas des logements individuels.

Pour parvenir à un réel changement d'échelle sur le volet de la rénovation et de la lutte contre la précarité énergétique, **l'information et l'accompagnement des ménages sont également indispensables**. Dans un secteur souffrant d'un déficit de confiance de la part des Français, et face à un panorama d'aides instable et complexe, il faut pouvoir informer, rassurer, aider dans la recherche de financements, traduire les procédures techniques et administratives... Pour répondre à ces besoins, le réseau FAIRE (Faciliter, Accompagner et Informer pour la Rénovation Énergétique) créé en septembre 2018 (en regroupant plusieurs dispositifs : Points Rénovation Info Service, Espaces Infos Énergie...) pour guider les particuliers dans leurs travaux de rénovation, est aujourd'hui au centre du Service Public de la Performance Énergétique de l'Habitat (SPPEH). Or, de nombreuses défaillances sont confirmées par une enquête de la Fondation Abbé Pierre menée au premier semestre 2021²¹ : 40 % d'appels non-décrochés, 62 % des contacts établis sans obtenir de conseils, des délais de réponse à rallonge, des erreurs dans les conseils délivrés... Le conseil n'est pas encore rapide, fiable et complet, alors que l'écosystème d'aide au financement et à l'accompagnement apparaît opaque et instable. Le réseau est saturé, l'explosion des demandes n'est pas compensée par une hausse suffisante des moyens financiers et humains pour y répondre. Ce service public doit encore passer sous la houlette de l'Anah dès 2022 (FAIRE deviendra « France Rénov' ») afin d'apporter plus de lisibilité entre le système d'information, d'accompagnement et d'aides financières (qui seront regroupés sous la bannière « MaPrimeRenov' » à partir de 2022). Des subventions seront également délivrées aux Espace-conseils Faire pour faciliter l'embauche de conseillers supplémentaires.

Les changements instaurés par la loi climat et résilience sur le volet de l'accompagnement devraient également faire évoluer les pratiques, avec l'intégration d'un article reprenant les conclusions du « Rapport Sichel », rendu le 17 mars au gouvernement par le directeur général délégué de la Caisse des dépôts et directeur de la Banque des territoires, qui propose notamment de rendre systématique, obligatoire et complet l'accompagnement des ménages, quels que soient leurs revenus, et de simplifier le parcours de rénovation via la création d'une plateforme unique. Les « Accompagnateurs Rénov' » seraient des opérateurs agréés par l'État, qui fourniraient un accompagnement à la rénovation globale. Même si les conseillers FAIRE et les opérateurs Anah seraient prioritaires pour l'obtention de ce statut, la possibilité pour des acteurs privés d'être agréés inquiète les acteurs du secteur sur leur neutralité et leur articulation avec le service existant.

En ce qui concerne les logements sociaux, la rénovation va plutôt bon train. Il est à noter que le plan de relance a dédié 500 millions d'euros à la rénovation à grande

²¹ Fondation Abbé Pierre, « Faire : les carences du guichet unique de la rénovation énergétique », 2021.

échelle des logements sociaux, à l'appui de programmes de rénovations à grande échelle comme EnergieSprong. Cette aide marque le retour bienvenu des crédits d'État pour la rénovation des logements sociaux, pour la première fois depuis la fin de la Palulos il y a plus de 10 ans.



Le chèque énergie, une avancée qui n'est pas encore à la hauteur des besoins

Si la rénovation des passoires thermiques est la solution la plus durable pour lutter contre la précarité énergétique de façon durable et écologique, en attendant, des millions de ménages précaires continuent à se ruiner en chauffage ou à souffrir du froid quand ils n'y parviennent plus. C'est pour eux qu'en 2018 a été déployé **le chèque énergie**, une aide au paiement des factures d'énergie du logement attribuée automatiquement aux ménages sous condition de ressources. Le chèque énergie a remplacé les tarifs sociaux de l'énergie, qui existaient depuis 2005, dans un souci de simplification et d'équité. En 2020, 5,5 millions de chèques énergie ont été envoyés, pour un budget de 812 millions d'euros pour l'État.

Toutefois, ce dispositif défendu par la Fondation Abbé Pierre depuis des années apparaît encore insuffisant au regard des besoins. Malgré un élargissement de deux millions de ménages bénéficiaires supplémentaires et une revalorisation du chèque de 50 euros en 2019 suite à la crise du mouvement des « Gilets jaunes », en 2020, le montant moyen du chèque énergie était toujours de 148 euros, alors que la facture énergétique pour le logement était en moyenne de 1 602 euros par an en 2019. En décembre 2021, un second chèque de 100 euros a exceptionnellement été envoyé pour pallier la hausse des prix du gaz et de l'électricité. De plus, le taux de non-recours concerne encore un cinquième des bénéficiaires.

Le chèque énergie, par son montant insuffisant pour de nombreux ménages, n'est pas de nature à permettre à tout le monde d'honorer ses factures d'énergie. C'est pourquoi, la Fondation Abbé Pierre a plaidé pour une abolition des coupures d'électricité, une réalité douloureuse subie par près de 300 000 ménages par an. Il serait possible d'interdire ces coupures totales toute l'année en les remplaçant par des réductions de puissance de 1 000 watts, de manière à ce que les ménages puissent bénéficier d'une puissance minimale capable de conserver la lumière, un frigo, une télévision et des recharges de téléphone ou d'ordinateur. Le gouvernement n'a pas donné suite à cette demande et se contente, en toute fin de mandat, d'imposer aux fournisseurs une période de deux mois de réduction de puissance avant toute coupure. Pourtant, Plüm énergie et EDF ont annoncé en 2021 leur intention de ne plus procéder à des coupures, ce qui montre que des fournisseurs de différentes tailles sont prêts et capables d'assumer cette avancée sociale somme toute peu coûteuse.

b. Lutte contre l'habitat indigne : le quinquennat des petits pas

En matière d'habitat indigne, le quinquennat a été marqué par le drame de l'effondrement des immeubles de la rue d'Aubagne à Marseille, qui a entraîné la mort de neuf habitants. Cette tragédie a constitué un électrochoc dans la conscience collective et montre la gravité de l'habitat dégradé en France. On aurait donc pu croire, grâce aux nouveaux outils offerts ces 10 dernières années par les lois « Alur »²², « Elan »²³ et quantité de programmes adaptés à chaque type de territoire et d'immeubles (PNRQAD, revitalisation des centres-bourgs, Action cœur de ville, petites villes de demain, opération de revitalisation des territoires, plan initiative copropriété...), que la lutte contre l'habitat indigne aurait significativement progressé.

Loin s'en faut. Aucun indicateur ne permet en 2022 de constater des résultats significatifs, ni même une dynamique réelle lancée pour les années à venir. Le bilan reste modeste²⁴, au regard des 600 000 logements indignes environ restant en France et des drames qui ont marqué la ville de Marseille en début de mandat. La Fondation Abbé Pierre avait demandé en 2019 un plan pour résorber en 10 ans l'habitat indigne, avec des objectifs territorialisés visant à rénover 60 000 logements par an. Le ministre du Logement avait soutenu cette idée avant d'y renoncer, avançant la difficulté de l'exercice.

Quelque 10 000 à 15 000 logements indignes sont subventionnés chaque année. Pour 2020, 70 % de l'objectif initialement fixé a été réalisé, avec 12 623 logements aidés (légèrement supérieur aux 11 290 logements rénovés de 2017, mais inférieur aux résultats des années 2010-2013), pour des aides s'élevant à 143 millions d'euros. Du point de vue des priorités de l'Anah, il semble depuis des années que la rénovation énergétique des logements s'impose alors que la résorption de l'habitat indigne stagne.

L'identification de territoires d'accélération (Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Nord, Val-de-Marne, Essonne, Seine-Saint-Denis) n'a pas encore produit d'effets, puisque l'aide renforcée de l'Anah en 2019, qui ne couvre pas les arrêtés de péril imminents (les seuls pour lesquels les communes envisagent des travaux d'office), a été peu sollicitée.

²² Renforcement de l'arsenal législatif contre les marchands de sommeil : nouveau délit pénal prévoyant l'interdiction de l'achat de biens immobiliers, astreinte administrative à l'encontre des bailleurs indécents pour inciter à réaliser les travaux prescrits par les arrêtés de police pouvant aller jusqu'à 1 000 euros par jour de retard, permis de diviser, déclaration ou autorisation préalable à la mise en location d'un logement (« permis de louer »).

²³ Notamment, la systématisation du recours aux astreintes administratives, le renforcement des peines de confiscation des biens en les rendant obligatoires sauf décision contraire du juge et la création d'une présomption de revenus imposables pour les marchands de sommeil.

²⁴ Voir le tableau de bord, 3e dimension.

La possibilité pour la CAF de conserver des aides au logement pendant 18 mois, délai donné au bailleur pour rendre le logement loué décent (le locataire n'étant alors redevable que du loyer résiduel) a concerné 2 647 situations en 2017 et 4 079 en 2019. Si la grande majorité des travaux ont été effectués dans les 18 mois par les propriétaires²⁵, le recours au dispositif reste malheureusement très hétérogène et d'ampleur insuffisante. Pourtant, la CNAF et l'ADIL soulignent les bénéfices d'une telle mesure sur la mise en réseau des acteurs, la création de partenariats et la meilleure information des allocataires sur leurs droits.

Le nombre de communes ayant mis en place le permis de louer n'est pas connu, mais plus d'une centaine semblent s'en être emparées. Elles y trouvent toutes le fondement juridique leur permettant de visiter des logements (et les parties communes des immeubles) dans lesquels elles ne seraient jamais entrées autrement. Certaines mesurent ainsi mieux l'état du parc immobilier. La visite permet d'informer et de conseiller le propriétaire sur les aides existantes (jusqu'à la rénovation énergétique) et donc de former des bailleurs plus responsables envers leurs obligations locatives, d'autant que dans la plupart des cas les menus travaux sont effectivement réalisés avant la mise en location. C'est donc un outil préventif dans la dégradation des logements et pédagogique à l'égard des bailleurs intéressants mais qui ne touche pas forcément les propriétaires déterminés à mettre sur le marché un bien de mauvaise qualité (les marchands de sommeil ne déclarent pas toujours les locations) et qui détourne une partie des moyens dédiés à l'éradication de l'habitat indigne, et donc des situations les plus graves, qui manque déjà cruellement de moyens. Des moyens dont le permis de louer manque d'ailleurs pour son propre fonctionnement, avec pour conséquence de s'appliquer sur des périmètres nécessairement réduits si les communes veulent pouvoir visiter tous les logements afin d'éviter les autorisations de mise en location tacites et contrôler la réalisation des travaux qu'elles prescrivent.

Le nombre de logements indignes traités ne décolle donc pas, les moyens financiers alloués sont clairement insuffisants, les sanctions restent occasionnelles. Les polices sont sous-utilisées, les travaux d'office rarement menés et nombre d'arrêtés arrivent à échéance sans être suivis d'effets. Le rapport du député Guillaume Vuilletet²⁶ invoque plusieurs raisons à cela, comme la complexité des procédures et le manque de moyens des maires qui les empêchent d'assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux : « *hormis quelques territoires les plus investis dans le traitement de l'habitat indigne, les autorités locales et autres acteurs de l'habitat peinent à comprendre, s'approprier et donc mettre en œuvre cet arsenal juridique* », plus encore lorsqu'il s'agit de s'attaquer aux copropriétés dégradées.

²⁵ 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, Aline Abauzit, Nicole Maury (ANIL) et Emily Normand (CNAF), 2019.

²⁶ Guillaume Vuilletet, « *Simplifier les polices de l'habitat indigne, promouvoir l'habitat durable pour tous* », 2019.

Mais lorsque les années passent, que la situation ne s'améliore guère, que les motifs avancés pour ne pas intervenir, reloger les habitants et réaliser les travaux sont toujours les mêmes, alors que l'arsenal législatif ne cesse d'être « renforcé », on peut légitimement mettre en doute la pertinence de l'action publique et la bonne volonté des autorités nationales et locales qui n'utilisent pas les outils à leur disposition en matière de sécurité et de salubrité des immeubles, même quand des vies sont en jeu.

Les conséquences sont désastreuses car pendant que le service et la puissance publics désertent leurs compétences et leurs responsabilités d'autres investissent et profitent : des ménages sont logés sans bail, dans des logements indignes avec des loyers très chers, vivant sous la menace permanente de leur propriétaire.

Une circulaire du 8 février 2019 associe les parquets aux pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI), prévoit la nomination d'un sous-préfet référent, oriente l'action publique dans le sens d'une politique pénale « *ferme et adaptée* » en créant les groupes locaux opérationnels de traitement de la délinquance dédiés à la lutte contre l'habitat indigne (GLTD-LHI). Une ordonnance est censée simplifier et harmoniser les procédures administratives depuis janvier 2021, faciliter l'intervention des autorités et favoriser le rassemblement des outils et moyens au niveau des EPCI²⁷. Elle crée une police unique de l'habitat, remplaçant la dizaine de procédures prévues dans le code de la santé publique et le code de la construction et de l'habitat. Au regard des résultats passés, il est plus que permis de douter que ces deux récentes avancées de plus marquent à elles seules un tournant majeur dans la lutte contre l'habitat indigne, si les moyens humains et financiers ne sont pas nettement augmentés et si les compétences et les responsabilités ne sont pas résolument investies.

Conclusion

En définitive, ce quinquennat aura manqué sur les questions de logement de ligne directrice et de volontarisme politique. Les quelques points forts de ces dernières années, comme le lancement du plan Logement d'abord (analysé en détails dans le chapitre suivant) ou le décollage de la rénovation énergétique ont été freinés par des actes déstructurants, comme les coupes dans les APL ou dans les fonds propres des bailleurs sociaux et une certaine frilosité pour imposer aux acteurs ces priorités. Les grands choix fiscaux et budgétaires ont également dessiné un cadre plus propice au creusement des inégalités qu'à la lutte contre le mal-logement.

²⁷ Ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020 relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations.

Le mot d'ordre de la campagne, visant à déclencher un « choc de l'offre » pour faire baisser les prix de l'immobilier, a échoué sans être remplacé par une doctrine alternative. Si bien que de nombreux dispositifs du passé ont été prolongés (NPNRU, encadrement des loyers, lutte contre l'habitat indigne, VISALE, gouvernance locale, hausse du parc d'hébergement d'urgence...) sans ambition majeure particulière, dans la continuité finalement plus que dans la disruption par rapport aux années précédentes sur de nombreux plans.

Alors que l'actualité le lui aurait permis, le gouvernement n'a jamais su ou voulu revenir sur les décisions négatives du début de quinquennat. Et les crises des Gilets jaunes ou du Covid font office d'occasions manquées pour refaire du logement une priorité de l'action publique.

CHAPITRE 2

Zoom : Pour 300 000 personnes sans domicile, le Logement d'abord reste encore une promesse à tenir

« Je veux que nous puissions apporter un toit à toutes celles et ceux qui sont aujourd'hui sans abri. »

Emmanuel Macron, vœux aux Français, 31 décembre 2017

À l'occasion du rapport sur l'état du mal-logement 2017, au moment de la campagne présidentielle, la Fondation Abbé Pierre avait axé ses propositions autour de la philosophie du « Logement d'abord » (LDA). Héritière d'initiatives développées dans différents pays et notamment aux États-Unis ou en Finlande, la politique du Logement d'abord, à la fois présentée comme une philosophie ou un paradigme, vise à proposer une solution de logement à des personnes sans abri sans avoir à franchir des étapes probatoires et avoir à passer un « examen en capacité à habiter ».

Une approche que le candidat Emmanuel Macron a enclenchée une fois élu, traduite dans un plan quinquennal complété par un appel à décliner cette politique de manière accélérée sur les territoires. Vingt-trois collectivités ont été retenues en 2018, couvrant 20 % de la population française. Avec le « plan de relance » du Logement d'abord, 23 territoires supplémentaires ont été sélectionnés en 2021.

La Fondation Abbé Pierre a analysé le lancement de ce plan en 2018¹, puis en a tiré un premier bilan après un an de mise en œuvre en 2019². La politique gouvernementale en faveur du LDA promeut une philosophie d'action positive, permettant de former les acteurs, de soutenir des expérimentations positives et de questionner les pratiques habituelles de l'accès au logement. Toutefois, les coupes budgétaires dans la politique d'aide au logement, subies par les APL et le secteur Hlm, ainsi que les dénis de droits pour des personnes dites en situation irrégulière, comme l'absence de réponses aux jeunes sans RSA avant 25 ans ou sortant de l'aide sociale à l'enfance sans solution, dans un contexte de précarité croissante, constituent des obstacles difficiles à surmonter pour réussir pleinement une politique de LDA.

De fait, malgré l'affirmation et le renforcement de cette politique, le secteur de l'hébergement a continué à se développer à un rythme rapide, tendance encore accrue depuis la crise Covid. L'ouverture et le maintien de plus de 40 000 places d'hébergement généraliste depuis mars 2020, représentent un effort budgétaire important, qui a permis de diminuer pendant plusieurs mois le nombre de demandes non pourvues au 115.

¹ Fondation Abbé Pierre, « *Veut-on vraiment en finir avec le drame des personnes sans domicile ?* », Rapport sur l'état du mal-logement 2018.

² Fondation Abbé Pierre, « *Communication ou révolution ? Le Logement d'abord à l'épreuve du terrain* », Rapport sur l'état du mal-logement 2019.

Cela confirme que l'hébergement d'urgence constitue, plus que jamais, la première réponse au sans-abrisme. Cet état de fait cohabite avec de nombreuses actions ou expérimentations encourageantes pour l'accès direct au logement pérenne de personnes sans domicile, en particulier sur les territoires de mise en œuvre accélérée, sans pour autant parvenir à créer un véritable changement d'échelle. L'intermédiation locative (IML), les pensions de famille, la résorption des bidonvilles ou l'accroissement des attributions Hlm aux personnes sans domicile... tout prend forme, mais dans des proportions nettement inférieures aux besoins.

Cette analyse a été confortée par un rapport de la Cour des comptes paru en 2020³, qui présente le LDA comme une bonne politique, mais qui échoue à dépasser le stade expérimental. D'autres analyses vont dans ce sens, qu'il s'agisse de celles de KPMG diligentées par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), ou des bilans de l'Action Tank Entreprise et Pauvreté et de l'ANSA⁴.

Depuis 2017, de nombreux acteurs associatifs, publics, nationaux et locaux, ont tenté de mettre en œuvre le LDA à leur échelle. Ce nouveau bilan permet de mieux identifier leurs réussites et les freins qui empêchent d'aller plus loin. À l'approche de l'élection présidentielle de 2022, il est en effet important de montrer que le LDA reste une philosophie tout à fait pertinente pour sortir de la rue, et que ce sont les contradictions des politiques publiques qui bloquent sa réalisation. La relecture critique de ce quinquennat au prisme du sort des personnes sans domicile est l'occasion d'interpeller les candidats à la présidence en faveur d'une véritable politique du LDA, dotée de moyens substantiels pour aider au paiement de loyers trop élevés, produire du logement très social et accompagner les personnes, et soutenue par une politique de redistribution équitable des richesses. L'objectif est bien de ne pas rejouer l'échec de 2012 : un LDA hésitant, contrarié par des mesures antinomiques adoptées sous le quinquennat Sarkozy, abandonné dès le quinquennat suivant.

Dans cette optique, ce chapitre vise donc à répondre à plusieurs questions.

- Là où il a été mis en œuvre correctement, le LDA a-t-il porté ses fruits en termes d'accès pérenne au logement ?
- Quels territoires sont allés le plus loin dans le changement de modèle ?
- Sur quels aspects (attributions Hlm, accompagnement des ménages, production de logements très sociaux, développement de l'IML...) a-t-on progressé, ou régressé ?

³ Cour des comptes, « *La politique du Logement d'abord* », 2020.

⁴ ANSA, « *Le Logement d'abord à l'épreuve du terrain. Retours d'expériences sur les projets Logement d'abord accompagnés par l'ANSA (2018-2020)* », février 2021. ANSA, Programme local du logement d'abord sur le territoire de Grenoble Alpes Métropole. Bilan intermédiaire de la « Plateforme Logement d'abord », septembre 2020.

- Peut-on identifier de nouvelles bonnes pratiques à promouvoir ?
- Quels sont les freins à la mise en œuvre du LDA ? Moyens financiers, persistance de préjugés à l'égard des personnes sans domicile et de leur supposée « capacité à habiter », rôle joué par la gouvernance locale... ? Les écueils sont-ils plutôt liés aux décisions politiques locales ou nationales ?
- La crise sanitaire a-t-elle eu des conséquences sur le LDA ?

Au-delà d'une adhésion progressive aux principes du LDA, la Dihal, qui pilote cette politique, se prévaut d'un certain nombre de résultats. Son rapport publié en octobre 2021 indique ainsi que le Logement d'abord a permis de loger en trois ans 280 000 personnes depuis la rue ou l'hébergement, dont 82 000 sur la seule année 2020. 174 000 personnes, soit plus de 60 % des personnes sans domicile relogées, ont accédé à un logement social. Au crédit du LDA est mentionnée en outre, dans ce même bilan, la création de 28 400 nouvelles places en intermédiation locative, ainsi que l'ouverture de 5 200 places en pensions de famille et plusieurs milliers en cours de construction.

Devant le *satisfecit* du gouvernement, on est en droit de s'interroger sur ce que représentent réellement ces chiffres par rapport à l'ampleur des problèmes que les professionnels et les associations relèvent sur les territoires et à la hausse du nombre de personnes sans domicile (300 000 désormais d'après nos estimations, à la rue, en hébergement d'urgence ou dans les bidonvilles). Comment expliquer ce paradoxe : la politique du Logement d'abord se diffuse et un nombre croissant de personnes accède au logement chaque année, pour autant le gouvernement n'a jamais autant dépensé pour l'hébergement d'urgence et les demandes non pourvues au 115 continuent de se compter par milliers chaque nuit faute de places (3 800 début décembre 2021). L'enjeu est donc de renforcer les politiques naissantes d'accès direct au logement en s'appuyant sur les avancées des dernières années et de lever les points de blocage.

Au-delà du sentiment de *hiatus* entre les discours et les résultats visibles par de nombreux acteurs, la Fondation Abbé Pierre cherche à évaluer l'ampleur réelle, sur certains territoires, des progrès qui peuvent être portés au crédit de la démarche LDA. Ils permettent d'espérer que des réponses structurelles et de véritables avancées adviennent en matière de lutte contre le sans-abrisme.

1 - Du « Housing First » au Logement d'abord, itinéraire d'une politique de lutte contre le sans-abrisme

Pour analyser la mise en œuvre de cette philosophie d'action, il est nécessaire de rappeler ce qu'est le Logement d'abord.

Le Logement d'abord, dans son acception française actuelle, loin d'être un principe novateur, est l'héritage de plusieurs décennies de politiques publiques visant un accès direct et pérenne au logement pour les personnes sans domicile, en lieu et place d'un hébergement de court terme. De nombreuses expérimentations outre-Atlantique et en Europe ont montré que cette approche permet une prise en charge plus digne, plus efficace et globalement moins coûteuse du sans-abrisme. La réussite du programme « Un chez soi d'abord » consacré aux personnes en situation de grande exclusion et souffrant de troubles psychiques graves et/ou d'addictions tient notamment au fait que la personne a le choix (de son logement, de se faire soigner...) et qu'il lui est proposé un accompagnement individualisé et intensif, dans une grande proximité.

Depuis 2009⁵, pour faire évoluer le modèle français de lutte contre le sans-abrisme et favoriser l'accès direct au logement des personnes sans domicile, plusieurs mesures ont été prises : création des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), mise en place d'un accompagnement vers et dans le logement (AVDL), captation de logements privés (intermédiation locative dite IML), développement des pensions de famille, priorisation des personnes sans domicile dans l'attribution des logements sociaux (mobilisation des contingents préfectoraux), expérimentation « Un chez soi d'abord » dans quatre grandes villes et sélection de 10 territoires d'expérimentation du Logement d'abord.

En 2017, le Président Emmanuel Macron présente, le 11 septembre à Toulouse, le « Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022 ». L'exécutif prend acte de la saturation du dispositif d'hébergement d'urgence et du fait que les réformes précédentes n'ont pas permis d'orienter plus rapidement les personnes sans domicile vers le logement. L'objectif est « *d'orienter les personnes sans domicile de l'hébergement vers un logement durable grâce à un accompagnement adapté, modulable et pluridisciplinaire* ». La priorité est donnée au logement comme condition première à l'insertion.

Le plan quinquennal proposé alors s'articule autour de **cinq grandes priorités** :

1. **Produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés** aux besoins des personnes sans abri et mal logées.
2. **Promouvoir et accélérer l'accès au logement** et faciliter la mobilité résidentielle des personnes défavorisées.
3. **Mieux accompagner les personnes sans domicile** et favoriser le maintien dans le logement.
4. **Prévenir les ruptures** dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle.
5. **Mobiliser les acteurs et les territoires** pour mettre en œuvre le principe du Logement d'abord.

⁵ Stratégie nationale 2009-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées.

Ces priorités s'appuient sur trois engagements chiffrés en matière de production de logement pour les cinq ans à venir :

- Porter l'objectif de production de **40 000 logements très sociaux (PLAI) par an** dès 2018.
- **Ouvrir 10 000 places en pensions de famille** pour les personnes isolées en situation d'exclusion au cours du quinquennat.
- Créer **40 000 places supplémentaires en intermédiation locative** pour les personnes les plus précaires dans le parc locatif privé, en cinq ans.

Afin de « donner de l'élan » à ces nouvelles mesures, 23 territoires (départements, EPCI, communes) ont été sélectionnés en 2018 dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt (AMI) lancé par l'État en vue d'une « *mise en œuvre accélérée du Logement d'abord* ». Ils pouvaient avec cet AMI bénéficier d'un double portage politique (gouvernemental et local) permettant de fédérer autour d'une stratégie commune les acteurs institutionnels, associatifs, publics et privés, impliqués dans la lutte contre le sans-abrisme et le mal logement.

Les 23 premiers territoires sélectionnés dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt pour la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord sont les suivants : ville d'Amiens, communauté urbaine d'Arras, Bordeaux métropole, département de la Gironde, Clermont-Auvergne métropole, département du Puy-de-Dôme, département du Doubs, Grenoble-Alpes métropole, métropole européenne de Lille, Limoges métropole, Lorient Agglomération, métropole de Lyon, Communauté d'agglomération de Dembény-Mamoudzou, Metz métropole, Montpellier Méditerranée métropole, ville de Mulhouse, Nantes métropole, métropole Nice-Côte d'Azur, Nîmes métropole, département du Pas-de-Calais, département de la Sarthe, département de Seine-Saint-Denis, communauté d'agglomération Sophia Antipolis, Eurométropole de Strasbourg, ville de Toulouse.

Après un an de mise en œuvre, le bilan **était** encourageant mais laissait entrevoir des fragilités pointées par la Fondation Abbé Pierre dans son rapport annuel de 2019 :

- **une ambition limitée** : peu de territoires se sont engagés sur des objectifs chiffrés de résultats à atteindre ;
- **des outils d'observation et d'évaluation insuffisants** : le dernier recensement des personnes sans domicile par l'Insee date de 2012, des recensements dans plusieurs villes qui reposent sur des initiatives locales (Nuits de la Solidarité) ;
- **des portages politiques inégaux** selon les territoires ;
- **des financements insuffisants** : la mobilisation du droit commun et des moyens existants reste la règle avec, en supplément, des crédits « supports » (ingénierie, observation sociale, suivi, évaluation, communication...) et les crédits « mesures » pour l'IML et les pensions de famille qui s'élèvent à environ 15 millions d'euros sur deux ans en tout pour les 23 territoires, en plus d'un accès facilité aux crédits de droit commun et de 8 millions supplémentaires provenant de l'Anah, sans garantie sur la pérennité dans le temps de ces crédits ;

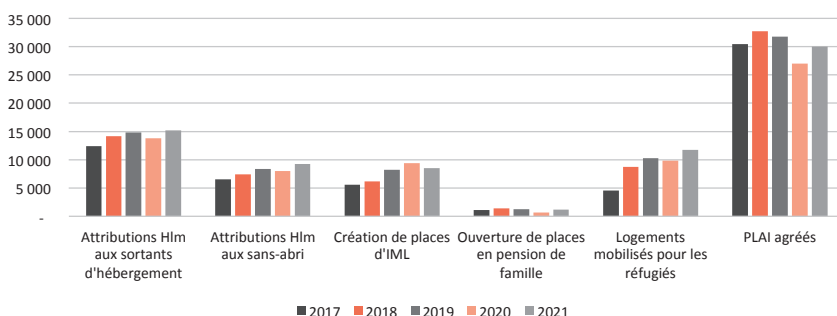
- une participation des personnes accueillies ou sans domicile souvent absente dans la gouvernance des plans.



Le Logement d'abord en chiffres (Dihal)

- **280 000 personnes à la rue ou hébergées ont pu accéder à un logement social, une pension de famille ou un logement en intermédiation locative** entre 2018 et fin juin 2021 ; dont 64 % dans le parc social.
- **38 000 nouvelles places financées par l'État en intermédiation locative** en cinq ans.
- **5 600 places ont été ouvertes en pension de famille** depuis le lancement du plan.
- **45 000 logements mobilisés pour les ménages réfugiés entre 2017 et fin 2021.**

Le Plan Logement d'abord : une montée en puissance laborieuse



Face à la lenteur des changements sur le terrain, le ministre chargé du Logement Julien Denormandie à la veille de la crise sanitaire, en septembre 2019, annonce un « acte II du Logement d'abord », rappelle les ambitions du LDA et renforce les moyens au service de sa stratégie :

- **60 millions d'euros supplémentaires** dès 2020 pour le développement de l'offre abordable et l'accompagnement social dont une enveloppe de 15 millions d'euros, abondée par les cotisations des bailleurs sociaux, dédiée à l'accompagnement vers et dans le logement,
- **12 nouveaux sites « Un chez soi d'abord »** d'ici la fin du quinquennat, portant ainsi à 2 000 le nombre de places ouvertes,
- **un second appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour la mise en œuvre accélérée du LDA auprès des collectivités volontaires,**
- **un doublement des crédits dédiés à la résorption des bidonvilles** (qui passent de 4 à 8 millions d'euros).



« Un chez soi d'abord », le dispositif dédié aux personnes sans domicile souffrant de troubles psychiques sévères monte en puissance

« Un chez soi d'abord » est la transposition française du projet américain « *Housing First* », initié à New York dans les années 1990 sous l'impulsion du Docteur Sam Tsemberis. Son objectif : proposer à des personnes en situation d'errance et souffrant de troubles psychiques sévères ou d'addictions d'accéder à un logement ordinaire directement depuis la rue, au sein duquel elles recevront un accompagnement soutenu par une équipe médico-sociale pluridisciplinaire.

Expérimenté dès 2011 à Marseille, Lille, Toulouse et Paris, le dispositif est généralisé à l'ensemble du territoire en 2017. Fin 2021, 22 sites sont ouverts avec un total de 1 875 places. Une montée en charge est prévue en 2022 pour atteindre 2 670 places réparties sur 34 sites. En zone urbaine, la Dihal identifie encore une dizaine de sites qui pourraient être éligibles.

Ce modèle, expérimenté et déployé dans de nombreux pays, a fait ses preuves. Ainsi, le taux de maintien dans le logement après 12 mois est de plus de 80 %⁶. Cette réussite tient à plusieurs facteurs :

- un accès rapide au logement (environ huit semaines) ;
- un suivi intensif avec 1 ETP pour 10 personnes accompagnées permettant a minima une visite à domicile par semaine en binôme ;
- une méthodologie d'accompagnement centrée sur le renforcement du pouvoir d'agir de la personne (liberté de choix notamment) ;
- un décloisonnement entre la psychiatrie, l'addictologie, le logement et le social ;
- une approche centrée sur la réduction des risques et le rétablissement en santé mentale ;
- en partenariat étroit avec le droit commun (établissements publics de santé notamment) ;
- L'absence de durée de prise en charge prédéfinie.

D'après la coordinatrice nationale du « Un chez soi d'abord », c'est un dispositif qui « *fonctionne d'autant mieux que les problématiques sont lourdes. C'est très contre-intuitif. C'est pourquoi il ne faut pas que les travailleurs sociaux sélectionnent en amont les personnes sur leurs potentielles capacités à habiter* ».

À ce stade de déploiement, trois principaux axes d'amélioration sont soulignés par les acteurs :

⁶ Source Dihal, Comité de suivi Un chez soi d'abord, 2021. logement performant.

- Le glissement du bail au nom de la personne accompagnée : à ce jour, le dispositif fonctionne majoritairement avec de la sous-location.
- L'accès au parc de logement social : 80 % des logements captés sont dans le parc privé.
- La « sortie » du dispositif : très peu de personnes l'ont réellement quitté (hors décès ou abandons). Le fonctionnement tend à aller vers une diminution progressive de l'accompagnement. Pour les acteurs interrogés, il ne faut « pas faire de l'autonomie un graal ». L'important est bien que les personnes puissent se maintenir dans le logement. En 2020, sur les 4 sites historiques, 25 personnes (soit 7 %) sont sorties du dispositif avec une solution adaptée de logement et de suivi.

« Un chez soi d'abord » pour les jeunes de 18 à 25 ans

Depuis 2019, les métropoles de Lille et Toulouse expérimentent un dispositif spécifiquement dédié aux jeunes de 18 à 25 ans, à hauteur sur 50 places chacune. L'idée d'adapter le dispositif « Un chez soi d'abord » est née du constat selon lequel les modalités d'accompagnement des jeunes s'inscrivent dans un rythme beaucoup plus rapide comparé aux adultes. L'accompagnement est donc renforcé avec un ETP pour six jeunes, permettant deux visites par semaine au domicile.

« Les jeunes quand ils arrivent ont encore un espoir important dans leur capacité d'insertion. On va travailler beaucoup plus vite sur l'emploi et sur la question du bail direct. La notion d'émancipation est centrale, ce besoin est très fort à 18 ans. Le risque avec une prise en charge « adultes » c'est que ça vienne contrarier ce besoin d'émancipation. » Le dispositif jeune a été pensé de façon préventive, pour « éviter des entrées en "carrière de rue ou de toxicomanie". On investit pour limiter au maximum le risque ». (Nicolas Trujillo, coordinateur « Un chez soi d'abord - Jeunes » à Toulouse)

« C'est le moment où les troubles psy explosent, on est vraiment en situation de crise. Si on met le paquet à ce moment-là, ça marche. Et plus on s'y prend tôt, mieux c'est ». (Pascale Estecahandy, a coordinatrice nationale « Un chez soi d'abord »)

La fin de l'expérimentation est prévue pour 2023 et fait l'objet d'une recherche-action. La question de la durée de l'accompagnement est au cœur des réflexions avec le souci d'« instaurer une limite sans que ce soit un couperet auquel on ne peut pas déroger. » (Le directeur du GCSMS « Un chez soi d'abord » à Toulouse)

« Un chez soi d'abord » en zone rurale

Une réflexion est en cours pour développer le dispositif en zone rurale. À ce jour, il n'y a officiellement pas de sites ruraux labellisés en tant que tels mais plusieurs territoires expérimentent en ce sens. C'est le cas de trois territoires

dans les Côtes d'Armor : Loudéac, Saint-Brieuc et Lannion qui se mobilisent conjointement et sous l'égide d'une coordination départementale afin de penser et définir les modalités du chez soi d'abord en milieu rural et multisite. Cette expérimentation s'inscrit dans le cadre du projet territorial de santé mentale (PTSM) et de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Un financement de 75 000 € doit permettre l'accompagnement de six personnes sur une année.

Les chiffres clé du « Un chez soi d'abord » en France (Dihal, novembre 2021) :

- **1 500 personnes** logées et accompagnées (prospective à fin 2021) ;
- **80 % des logements captés dans le parc privé** via le dispositif d'intermédiation locative ;
- **moins de huit semaines** pour accéder au logement ;
- **84 % des personnes** toujours logées et accompagnées après 12 mois ;
- **une moyenne de sept contacts mensuels** entre le locataire et ses accompagnants ;
- **un coût de 14 000 €** par an et par personne, financé pour moitié par les crédits du BOP 177 (accès au logement) et pour l'autre moitié par l'Assurance Maladie (ONDAM).

Au terme d'un premier semestre 2020 et d'une première phase de la crise sanitaire qui a bousculé considérablement les secteurs de l'hébergement et du logement, 23 nouveaux sites ont été sélectionnés et un budget de 34 M€ supplémentaires est débloqué à partir de 2021 comme suit :

- **4 M€ dès 2021 répartis entre les territoires retenus** en fonction des besoins et des projets.
- **17 M€ pour la revalorisation du forfait journalier des pensions de familles** à compter du 1er janvier 2021, passant de 16 à 18 euros par jour et par place, soit une hausse de 12 %.
- **5 M€ annuels supplémentaires alloués, à partir de 2021, à l'intermédiation locative** afin de faciliter l'accès des personnes à faibles ressources aux logements du parc locatif privé.
- **8 M€ par an pour le renforcement de l'accompagnement social vers le logement**, grâce au recrutement de 150 ETP au sein des services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO).

L'extension du plan Logement d'abord à 23 nouveaux territoires double le nombre total de territoires couverts. En dehors des régions, toutes les catégories de collectivités sont représentées : cinq métropoles (Aix-Marseille, Dijon, Nancy, Rennes et Toulon) ; une dizaine d'EPCI, dont deux en Outre-mer : Quimper Bretagne occidentale, Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, Montluçon Communauté, Communauté d'agglomération de l'espace sud de la Martinique, Grand Chambéry, Communauté urbaine de Dunkerque, Communauté d'agglomération Centre Littoral (Guyane), Communauté urbaine du Grand Poitiers, Loudéac Communauté Bretagne Centre ; ainsi que quatre villes : Paris,

Porto-Vecchio, Avignon et Tours. Enfin, on trouve dans la liste cinq nouveaux départements : Cher, Loire-Atlantique, Nièvre, Pas-de-Calais et La Réunion.

Les points d'attention listés dans l'AMI 2 ont porté sur :

- **la coordination ou la mutualisation des moyens d'accompagnement social** existants sur le territoire, au service d'un accès au logement de toutes les personnes en capacité administrative d'y accéder,
- **la place centrale accordée au SIAO** comme acteur clé des parcours de la rue au logement,
- **la prévention des ruptures** dans les parcours résidentiels, notamment les expulsions locatives, en intervenant le plus en amont possible,
- **l'expérimentation de nouvelles pratiques d'accompagnement** (recours au travail pair, développement du pouvoir d'agir, travail sur la réduction des risques...),
- **la mobilisation effective des contingents** par chaque réservataire de logement social au profit des ménages prioritaires, dans le cadre des obligations fixées par la loi et des processus et objectifs définis dans les conventions intercommunales d'attributions (CIA).

2 - Des appropriations du LDA très variées selon les territoires

L'énoncé de ces chiffres et la liste de ces mesures, s'ils traduisent bien une implication de l'État et des collectivités, peinent cependant à produire une image claire de ce qui est concrètement produit en termes de solutions supplémentaires mais aussi de réduction du sans-abrisme sur les territoires. Quel est le gain réel par rapport à la situation initiale, quel est l'effet structurant pour l'avenir de ce qui est produit et annoncé au nom du Logement d'abord ?

Du simple dispositif au changement de paradigme : une grande diversité de mise en œuvre du LDA sur les territoires.

En effet, si l'on se réfère aux résultats tangibles que l'on peut repérer sur le terrain, le LDA en 2021 se concrétise de manière assez inégale. D'aucuns soulignent que, dans le registre des intentions et des déclarations de principes, la démarche est « riche de promesses », quand d'autres craignent une logique de « trompe l'œil » avec un affichage fort des intentions notamment autour des appels à manifestation d'intérêt (AMI), sans véritables suites données en termes de moyens et d'animation, voire même d'un « enlèvement des bonnes volontés ».

En menant les enquêtes de terrain et en interrogeant les porteurs de projets, notamment ceux qui se sont engagés dans les AMI 1 ou 2, il apparaît que beaucoup

de confusions et de flou entourent encore la démarche ; la perception de ce que recouvre la « philosophie » du LDA est encore flottante. Pour preuve, cette responsable d'une association régionale Hlm qui reconnaît que « *le LDA, cela reste pour moi un mystère* » tout en lançant : « *on fait probablement du Logement d'abord sans le savoir* ».

Certains peinent à distinguer toutes les dynamiques impulsées par l'État, comme l'AMI Logement d'abord, le programme « Un chez soi d'abord » ou l'AMI « *pour la mise en place de projets d'accompagnement de personnes en situation de grande marginalité dans le cadre d'un lieu de vie innovant à dimension collective* ». Dans l'esprit de certains acteurs interrogés, le Logement d'abord est perçu comme un dispositif supplémentaire de la politique du logement, une nouvelle filière dédiée à un public estampillé « LDA » (sortants de rue et d'hébergement). Dans la pratique, cette approche du LDA comme une expérience à part constitue aussi une manière de progresser à petits pas. C'est le cas par exemple du département de la Seine-Saint-Denis, où le LDA a pris la forme de la mise au pot commun de 260 logements sociaux en trois ans, apportés essentiellement par Seine-Saint-Denis Habitat, destinés à des demandeurs tirés au sort parmi les ménages inscrits au SIAO, à 60 % sans domicile, qui bénéficient alors d'un accompagnement spécial de 6 à 24 mois. L'ambition affichée n'est donc pas ici de modifier tout le système mais de faire la preuve, à une échelle réduite, de sa faisabilité. Les résultats sont d'ailleurs probants, puisque le taux d'impayés des ménages ainsi relogés est inférieur à la moyenne. Hélas, ce dispositif peine à se généraliser et est même menacé, si l'État et le conseil départemental ne pérennisent pas leur financement.

À l'inverse, certains acteurs indiquent que sur leur territoire le LDA « sert de référence », autour de laquelle s'organisent des initiatives et convergent des « crédits croisés ». D'autres parlent de « nouvelle » impulsion donnée à la politique en faveur des publics défavorisés quand d'autres évoquent la manière dont les AMI ont pu permettre de combler des manques ou d'étoffer l'ingénierie locale et les coordinations par le financement de postes *ad hoc*.

Les enquêtes réalisées auprès des acteurs intervenant sur un échantillon de sites permettent de souligner la grande diversité des interprétations locales du LDA et de repérer cinq logiques à l'œuvre :

1. **Une adhésion « formelle » à la philosophie du LDA, sans réelle mobilisation**, voire avec des prises de position en opposition avec le LDA (Bordeaux, Limoges).
2. **Une lecture partielle du LDA qui conduit à n'en adopter qu'un ou deux axes d'interventions** grâce à l'investissement de certains acteurs représentant un champ particulier (la santé mentale, la dépendance, les jeunes en errance, la prévention des expulsions, le développement de l'IML, etc. - Mulhouse, Loudéac, Nice, Toulouse, Toulon).
3. **Une adoption globale du LDA destinée à renforcer les projets et les**

actions déjà en réflexion ou qui tardaient à se développer faute de moyens ou de mobilisation des partenaires : l'AMI est alors investi comme levier, assorti de moyens, pour stimuler les acteurs et recréer de l'émulation (Sarthe, Grenoble, Lorient, Quimper, Cergy, Lyon).

4. **Une visée « opportuniste » pour redonner un cadre et une légitimité aux outils** de la loi Besson (FSL, PDLAHPD, CCAPEX, SIAO, ASLL, Intermédiation locative...), mais aussi de la lisibilité, il s'agit de renouveler l'image du « système d'action » existant sur le territoire (Rennes lors de l'AMI 2, Paris, Pas-de-Calais, Amiens).
5. **La revendication d'une prise en charge réelle et active du principe du LDA, en rejetant le cadre des AMI.** Un positionnement qui se fonde sur un investissement tangible et ancien dans chacune des grandes priorités du LDA, mais une défiance à l'égard des discours convenus et des moyens supposés apportés par les AMI (Brest, Rennes lors de l'AMI1).

Ces positionnements ont pu évoluer durant ce quinquennat ponctué d'imprévus porteurs de perturbations ou d'instabilité, qu'il s'agisse de :

- la « réforme » des APL, avec l'instauration de la réduction de loyer de solidarité (RLS), qui a fragilisé les « capacités d'agir des organismes d'Hlm » ;
- une crise sanitaire qui a impacté très fortement les organisations locales et les solutions mobilisées, notamment d'hébergement ;
- une hausse des flux migratoires, antérieure à la crise sanitaire, qui a mis sous pression les dispositifs d'hébergement déjà sous-dimensionnés ainsi que les démarches visant à faciliter le passage de l'hébergement vers le logement ;
- une offre de logements disponibles en recul dans les secteurs tendus du fait d'un niveau de production de logements neufs (sociaux comme privés) qui n'a cessé de décroître depuis cinq ans ; d'un *turn over* qui s'est ralenti dans le parc existant ; des PNRU qui occasionnent une restriction de l'offre à bas loyer et un recours accru à l'offre récente ou neuve pour les relogements ;
- des changements de gouvernance suite aux élections locales de mai 2020 (qui n'ont pas été sans effets sur la poursuite des projets de l'AMI 1)...

L'antériorité et la solidité du système d'acteurs, facteur favorable au déploiement du LDA

Plusieurs exemples tendent à montrer que ce sont souvent les collectivités déjà fortement engagées en faveur du logement, et particulièrement des défavorisés, qui se sont investies avec efficacité dans l'AMI.

Le déploiement de la stratégie du Logement d'abord est facilité par l'existence d'acteurs qui portaient déjà sa philosophie dans leurs actions. C'est le cas des organismes Hlm sensibles à travers leurs attributions à la situation des personnes privées de domicile personnel, des opérateurs de la maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI), des agences immobilières à vocation

sociale (AIVS de la FAPIL, AIS de Soliha), des acteurs de l'hébergement à travers diverses expérimentations d'accompagnement. Sur le territoire de la Métropole grenobloise, par exemple, plus d'une vingtaine d'actions avaient ainsi été recensées en 2017 et les acteurs (organismes Hlm, associations) qui les portaient avaient fortement insisté auprès de l'intercommunalité pour qu'elle candidate à l'appel à manifestation d'intérêt. Derrière la formule, « on faisait déjà du Logement d'abord sans le savoir » se cache une clé de sa réussite.

Le portage politique s'avère très souvent essentiel comme a pu le démontrer l'exemple de Lorient mais il faut aussi rappeler qu'une implication des élus peut s'avérer stérile s'il n'y a pas de relais dans les services concernés. Suivant les sites, les équipes opérationnelles sont plus ou moins conséquentes : réduite à un chef de projet (en capacité de mobiliser les ressources des services) ou élargie comme celle de Grenoble-Alpes-Métropole qui s'est dotée de travailleurs sociaux pour « aller vers » les personnes les plus éloignées du logement, les aider dans leurs démarches (notamment celles qui fréquentent les accueils de jour) et assurer l'articulation avec le dispositif d'attribution. Cette intégration de travailleurs sociaux au sein des services de la Métropole grenobloise lui permet d'enrichir ses compétences et d'accroître sa légitimité à intervenir dans le champ social. Les cas de Rennes Métropole, de Lorient Agglomération, de Métropole Nice Côte-d'Azur ou du département de La Réunion confirment la nécessité d'une articulation « portage politique/prise en charge technique » (*a contrario* de Mulhouse, Limoges, Bordeaux ou de Lyon).

Cette question n'est pas mineure si l'on veut éviter que la dynamique repose sur une seule personne particulièrement investie et retombe à son départ (comme à Mulhouse Alsace Agglomération, par exemple) faisant dépendre le LDA de convictions individuelles/personnelles, sans positionnement ni mobilisation institutionnelle durable.

La cohérence des engagements pris en réponse aux AMI avec les autres dispositifs de la lutte contre le sans-abrisme reste aussi une question ouverte. Le LDA a parfois pu s'appuyer sur une structuration ancienne des partenariats et des dispositifs solides. Le département du Pas-de-Calais, Rennes Métropole, la ville d'Amiens ou encore les métropoles de Lille, de Strasbourg, de Grenoble ou de Lyon, ont pu faire jouer à plein le levier des AMI et ce d'autant que le Logement d'abord s'inscrivait « naturellement » pour elles dans une politique locale du logement qui appréhendait toute la chaîne d'interventions destinées à produire des réponses aux différentes personnes en mal de logement. À l'inverse, le SIAO est parfois tenu à l'écart du LDA, comme les instances du FSL ou de PDALHPD.



Rennes Métropole : du LDA au LDH (le droit d'habiter)

« Pour Rennes Métropole, le LDA n'est pas un dogme, c'est un moyen d'articuler des outils opérants » (responsable Habitat). S'appuyant sur le principe de l'obligation de résultats, l'ensemble des actions menées sur le territoire de

Rennes Métropole contribuent depuis de nombreuses années peu ou prou à la mise en œuvre du Logement d'abord. Pour cette collectivité et ses élus, l'AMI LDA procède d'une réappropriation de la politique menée depuis 30 ans (et des leçons tirées des expériences menées tout au long de ces années). Le « programme LDA » de cette collectivité, qui a sous-titré sa réponse à l'AMI « le droit d'habiter » (LDH), reprend toutes les dimensions du LDA avec une volonté d'explicitier l'existant (les réalisations et la gouvernance permettant d'animer et d'articuler les instances et les projets...) mais aussi de communiquer en direction des partenaires et des habitants⁷. En ce début 2022, Rennes a créé un observatoire local du mal-logement destiné à fédérer les acteurs autour d'objectifs clairs et de mesurer la contribution de chacun, et prévoit un effort supplémentaire pour permettre à l'AIVS de capter davantage de logements dans le parc privé (avec un parc de 250 logements, en hausse de 50 %).

Ainsi, les territoires qui bénéficient d'une structuration aboutie et efficiente de leur système d'acteurs et qui développent depuis des années, voire des décennies, toute une panoplie de réponses au sans-abrisme parviennent à des résultats tangibles et peuvent même s'employer à expérimenter là où les dispositifs sont aveugles. De ce point de vue, la Métropole européenne de Lille (MEL) peut se prévaloir d'une certaine maturité.



Le LDA mis en œuvre par la Métropole européenne de Lille (MEL)

La réponse à l'AMI de la MEL met en exergue un certain nombre d'axes qui peuvent sembler relever du registre de l'expérimentation, mais qui contribuent cependant à renforcer le « maillage » des interventions existantes au service du logement des plus précaires :

1. – *Le suivi/évaluation*, avec la création d'un observatoire social des personnes sans domicile et des vulnérabilités vis-à-vis du logement et la poursuite de l'évaluation des effets du LDA sur les ménages accompagnés.

2. – *Un « bouquet » d'actions nouvelles* plus ou moins innovantes telles que :

- « *Logipsy* » qui favorise le maintien ou le retour à domicile de personnes présentant des troubles psychiques en risque de perte de logement (La Sauvegarde du Nord) avec le financement d'un accompagnement de 120 ménages (un maximum de 50 ménages accompagnés simultanément).
- Un renforcement de la prévention des expulsions dans le parc privé par médiation tripartite (assurée par l'association Graal) avec l'accompagnement de 85 ménages.

⁷ Fondation Abbé Pierre, éclairage régional Bretagne 2022.

● La « Clé de l'avenir » destinée à favoriser l'accès et l'installation durable de 30 jeunes sans abri par an dans un logement (mis en œuvre par Abej-Solidarité) du parc de Partenord Habitat et un suivi par des « parrains et marraines » bénévoles.

3. – Une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO) à visée évaluative sur le programme de prévention des expulsions locatives (afin d'en mesurer les effets, positifs ou négatifs, sur les parties prenantes mais aussi d'en évaluer le coût global et les coûts évités).

4. – Une coordination opérationnelle de l'accompagnement global.

5. – Le développement d'initiatives apportant une réponse nouvelle ou complémentaire :

- une aide ou un service aux ménages en situation précaire ;
- un accompagnement global, au-delà du logement, intégrant des compétences santé, insertion, etc. ;
- l'association de pairs aidants et/ou de bénévoles aux accompagnements personnalisés.

6. – Une sensibilisation territoriale au LDA dans la suite des enseignements de l'évènement « Le Logement d'abord dans tous ses états » de novembre 2019, avec des temps de sensibilisation et d'échanges de pratiques auprès d'une soixantaine d'acteurs métropolitains du LDA (associations, bailleurs, acteurs publics).

La situation du département de la Sarthe et de l'agglomération du Mans se situe dans le même registre que la métropole de Lille en ce qui concerne son appréhension du LDA. L'AMI sur ce territoire est positionné comme un « booster » des initiatives existantes, avec cependant moins d'ambitions en ce qui concerne les effets structurants produits et sans que l'on puisse distinguer les nouveautés liées au LDA par rapport à la mise en œuvre des dispositifs plus anciens.



Le Logement d'abord dans la Sarthe : une montée en puissance des partenariats pour du logement « accompagné »

La Sarthe est le premier territoire à s'être engagé dans l'AMI Logement d'abord à l'échelon départemental dès 2018. Cette implication sur le Logement d'abord remonte même plus loin puisque dès 2010 la Sarthe fait partie des 10 territoires d'expérimentation du Logement d'abord dans le cadre de la refonte de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement lancée par le ministre du Logement Benoist Apparu.

Ainsi, la Sarthe est présentée unanimement par les différents partenaires comme **un territoire offrant une synergie importante entre ses acteurs** et au premier rang desquels se trouvent les services de l'État et le Département. Ces acteurs co-pilotent les politiques du logement en veillant à y associer étroitement les bailleurs sociaux et les associations.

Sans surprise, quand on évoque le Logement d'abord dans la Sarthe, on est donc plus dans la continuité que dans une nouvelle ère. Pour les services déconcentrés de l'État, il s'agit « *d'une montée en puissance ou d'une étape supplémentaire* ».

Cette montée en puissance concerne davantage des dynamiques partenariales, notamment entre bailleurs sociaux et secteur associatif, que la production d'une offre nouvelle en logement, le territoire étant caractérisé par un marché du logement assez détendu.

L'enjeu pour ce département qui concentre la population la plus pauvre de la région Pays de la Loire porte principalement sur les moyens en accompagnement social des publics. La réponse apportée par les acteurs interrogés est celle du « logement accompagné » pour des publics caractérisés par un cumul de difficultés.

Ces dernières années, la Sarthe a vu **un nombre croissant de partenariats se nouer entre les bailleurs sociaux et le secteur associatif pour la mise à disposition de logements** permettant de loger dans le parc social des personnes à la rue ou en structures collectives. Le partenariat entre associations d'insertion et bailleurs sociaux se manifeste également sur le territoire par **la création de pensions de famille**, dont certaines spécifiquement dédiées au public souffrant de troubles psychiques. Ces collaborations se sont notamment réalisées dans le cadre des appels à projets « 10 000 logements accompagnés ».

Aux dires d'acteurs, il est parfois difficile d'identifier ce qui tient de l'AMI Logement d'abord ou de dynamiques préexistantes ou parallèles : PDALHPD, nombreux appels à projet, gestion du contingent préfectoral...

De même, la ville d'Amiens comme le département du Pas-de-Calais ou l'Eurométropole de Strasbourg, forts du « socle » que constituent des outils, un partenariat, un portage politique et des dispositifs anciens aux mécanismes éprouvés, s'autorisent des expérimentations dans les « zones grises » voire les « angles morts » des politiques publiques et donc là où la plus-value du LDA est la plus forte. Strasbourg expérimente une allocation pour favoriser le logement des jeunes en errance de moins de 25 ans (et donc exclus du RSA) ; c'est aussi un dispositif de logement accompagné en lien avec le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) en amont de la sortie de prison dans le Pas-de-Calais afin de

prévenir les sorties sèches et la récurrence ; c'est encore un partenariat en construction avec les travailleurs sociaux et le secteur psychiatrique à Lille ou Lorient.

Ces réalisations ne doivent pas faire oublier qu'au-delà d'un certain volontarisme, la clé de la réussite reste la disponibilité de logements adaptés et abordables. La représentante de la DDTM du Nord l'annonce sans ambages : les résultats obtenus viennent aussi de ce que le département du Nord est « le premier relogeur de France ». Ce que corroborent ses homologues des départements voisins (Pas-de-Calais ou Somme) qui bénéficient d'un important et « historique » parc social et d'organismes Hlm acculturés à la question du logement des publics très précaires.

Cela ne signifie pas pour autant que les secteurs plus tendus ne font pas preuves d'initiatives, même si celles-ci restent malgré tout « corsetées » par une offre rare et peu disponible. Le cas de Nice apparaît comme assez représentatif des questions qui se posent généralement aux acteurs de bonne volonté avec des réalisations qui restent freinées par les logiques institutionnelles et les contraintes d'un parc accessible toujours plus rare.



La politique du Logement d'abord à l'épreuve des territoires : le cas de Nice

Un concept diversement appréhendé selon les acteurs

Si globalement les acteurs adhèrent à la philosophie du LDA, les modalités de sa mise en œuvre ne font pas l'unanimité. Plusieurs acteurs associatifs et institutionnels rencontrés à Nice présentent le Logement d'abord comme un nouveau « dispositif » qui viendrait « labelliser » un public spécifique (à la rue, hébergé). « *Le LDA est un dispositif parmi d'autres qui améliore l'accompagnement et apporte de la proximité aux gens en difficulté* ».

Pour d'autres, il s'agit avant tout « d'une question de posture ». La Fondation de Nice, actrice de la veille sociale des Alpes-Maritimes, travaille ainsi à déconstruire la tentation d'évaluer la « capacité à habiter » des personnes à reloger. D'autres encore qualifient le Logement d'abord de « fourre-tout » qui vient agréger une multitude d'actions et de dispositifs concourant à l'accès au logement des publics défavorisés.

Des expérimentations à petite échelle

C'est une stratégie assumée tant au niveau national que local : miser sur l'expérimentation pour montrer que c'est possible. Au sein de la métropole, c'est une logique d'émergence de projets et de pratiques qui servent de démonstration pour convaincre les acteurs locaux qui est menée. Parmi ces expérimentations, on peut citer :

- **Vingt-cinq places d'intermédiation locative en bail glissant** gérées par la Fondation de Nice avec un accompagnement de type CHRS Hors-les-murs (5 500 €/personne/an), pour les personnes en situation de grande marginalité, sans trouble psychique, complémentaire du chez soi-d'abord (100 places mises en œuvre au sein d'un groupement d'acteurs : Isatis, Hôpital psychiatrique Sainte Marie, Fondation de Nice).
- **Un dispositif d'intermédiation locative pour 15 jeunes entrant** en FJT avec glissement de bail à la clé par les associations API et ALC.
- **Une équipe mobile pluridisciplinaire de prévention des expulsions locatives** composée de trois personnes (un travailleur social, un conseiller en insertion professionnelle et un travailleur pair) pour faire de l'aller-vers au moment de la décision d'expulsion en direction des ménages avec qui la communication est rompue. Une quarantaine de situations sont suivies.
- **Une action d'aller-vers et de conseil juridique pour la prévention des expulsions** dans le parc privé est assurée également par l'ADIL au moment du commandement de payer et sur orientation de la CCAPEX.

En parallèle de ces projets expérimentaux, les acteurs recensent **des axes de progrès dans les pratiques qui demandent à être structurés et renforcés dans la durée** :

- **Un volet formation a permis la sensibilisation et l'information de 300 participants** en octobre 2020 sur le LDA.
- **Des efforts ont été fournis pour orienter vers l'accès direct au logement** : au sein du SIAO, trois postes ont été créés pour le repérage des ménages pouvant accéder directement au logement et qui auraient été orientés vers l'hébergement en temps normal. En 2020, on compte 100 ménages relogés directement depuis la rue et 179 sortants de structures d'hébergement. 58 % ont été orientés vers du logement ordinaire et 42 % vers du logement accompagné (baux glissants).
- **Des moyens d'accompagnement qui restent insuffisants** : l'AMI LDA a permis le financement d'un ETP supplémentaire pour accompagner les ménages à l'hôtel vers le logement. En revanche, les acteurs déplorent la faiblesse des moyens d'accompagnement de droit commun qui s'illustre entre autres dans des dossiers DALO rejetés en quantité car mal remplis ou non pertinents. Les gestionnaires de pensions de famille déplorent également des moyens d'accompagnement insuffisants induisant une sélection des candidats à l'entrée. Par ailleurs, une tendance inquiète certains acteurs de l'hébergement avec la pérennisation de places d'hébergement d'urgence dépourvues d'accompagnement et la fermeture de places d'hébergement d'insertion, sans moyens de logement alternatif : « *on appauvrit l'hébergement d'insertion en recréant des dispositifs à bas coût* ».
- **Un travail pour renforcer le rôle de coordination du SIAO** : une coordination renforcée est en cours de construction, visant à faire du SIAO le pivot du parcours de la rue au logement. Le SIAO gère à ce jour entre 300 et 350 offres de logements chaque année. Cette évolution fait débat au sein des acteurs

associatifs pour qui cette inflexion dans le rôle du SIAO tend à faire perdre en souplesse.

Des résistances et freins au bail direct

L'intermédiation locative qui est abordée comme un levier fort du plan quinquennal s'est bien développée sur la métropole de Nice. Elle rencontre toutefois certaines limites en ce qu'elle se pratique majoritairement en sous-location et peine à aboutir à un glissement de bail. Ce qui fait dire à un acteur « *qu'il faudrait faire du mandat de gestion avec les mêmes garanties que la sous-location* ».

Ces résistances se retrouvent également du côté des bailleurs sociaux qui sollicitent fortement des garanties locatives et un accompagnement social renforcé des candidats au relogement. « *Les candidatures sont très travaillées par le SIAO pour rassurer les bailleurs, avec des évaluations poussées et des accompagnements travaillés en amont de l'entrée dans le logement. Parfois l'accompagnement est moins là pour la personne que pour rassurer le bailleur.* »

Certains soulignent l'enjeu de faire évoluer les conditions d'accès au logement, notamment sur les documents administratifs exigés par les bailleurs sociaux, tels qu'une feuille d'imposition pour les personnes à la rue ou un avis de divorce pour une femme victime de violence conjugale.

Le pari fait par la Métropole dans la réponse à l'AMI est ainsi de « *faire interagir des mondes qui ne se connaissent pas : associatifs, bailleurs et institutionnels* ».

L'écueil du manque de logement reste le point noir de la démarche sur le territoire niçois

Faute de logements disponibles et abordables, un acteur associatif fait remarquer à juste titre que « *la philosophie du Logement d'abord se dilue dans la priorisation des publics du fait de la pénurie de logements* ». C'est également l'avis de la Métropole : « *Il y a une dynamique qui est croissante dans les manières de faire mais on reste confronté à la problématique des contraintes géographiques du territoire, de la tension du marché et de l'offre* ». Pour la DDETS, pour 1,3 millions d'habitants, il faudrait passer de 60 000 logements sociaux actuellement à 150 000/180 000 logements sociaux, avec davantage de PLAI. On en est loin, à l'heure où la ville de Nice, une fois de plus, n'a pas respecté ses obligations de production Hlm au titre de la loi SRU (13 % de Hlm, atteinte de son objectif triennal 2017-2019 à hauteur de 29 % seulement).

« *S'il n'y a pas d'offre on n'aura jamais la fluidité nécessaire. C'est difficile de faire changer les mentalités si on doit toujours adopter des critères pour gérer la pénurie.* » Les acteurs du Logement d'abord se sentent ainsi impuissants face au déséquilibre entre l'offre et la demande de logement sur le territoire.

Le Logement d'abord à Paris et à Marseille : une inscription tardive dans la démarche

Les deux plus grandes villes de France, Paris et Marseille (cette dernière regroupée au sein de sa Métropole Aix-Marseille Provence) ont rejoint en 2021 le « club » des territoires de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord lors du deuxième AMI. À ce stade, il est donc difficile d'évaluer les ambitions portées par ces deux agglomérations.

Sur le plan du logement, Marseille aura sans doute été accaparée ces dernières années par l'effondrement des immeubles de la rue d'Aubagne et le relogement des ménages évacués. La feuille de route sur la Métropole marseillaise vise une transformation du secteur de l'hébergement, la création de 1 000 places d'IML, l'ouverture de 250 nouvelles places en pension de famille d'ici 2024, le renforcement des moyens d'accompagnement par le biais du FNAVDL et une remise à plat de l'allocation logement temporaire (ALT). Le baromètre publié par l'État sur le Logement d'abord⁸ dénombre 1 324 attributions de logement sociaux à des ménages sans abri ou hébergés en 2020 dans les Bouches-du-Rhône, en augmentation de 31 % depuis décembre 2017.

Une représentante du mouvement Hlm en région PACA interrogée pour ce rapport concluait ainsi : « *On ne voit pas encore beaucoup d'effets mais une dynamique s'inscrit progressivement autour du Logement d'abord. Une feuille de route reste à écrire dans une région marquée par un déficit chronique en logement social, sur le littoral et dans toutes les grandes villes. Le Logement d'abord c'est d'abord du logement. C'est le nerf de la guerre. On doit également tenir compte des contraintes physiques et naturelles : inondations, montagnes... Il y a un enjeu à faire la ville sur la ville, refaire les centres anciens, chercher du foncier disponible dans les espaces interstitiels, densifier...* ».

Dans la capitale, la consultation de quelques indicateurs donne le ton. Le baromètre publié par l'État sur le Logement d'abord⁹ fait état d'une baisse de 12 % des attributions de logement social aux publics sans domicile entre 2017 et 2020 à Paris. Le rapport d'activité 2020 du Samusocial de Paris (SSP) dénombre plus de 75 000 personnes hébergées à l'hôtel en 2020 (+29 % par rapport à 2019) dont 17 % hébergées depuis plus de cinq ans. « *L'hébergement hôtelier est devenu un modèle d'hébergement pérenne, ce qui n'était pas le cas il y a quelques années.* » indique le SSP dans son bilan 2020.

En dépit de la crise sanitaire, les évacuations de lieux de vie informels se poursuivent et les expulsions locatives sont toujours d'actualité. Alors que la Métropole du Grand Paris peine à prendre en main ses prérogatives sur

⁸ <https://barometre-resultats.data.gouv.fr/logement-d-abord/>

⁹ Ibid.

le champ de l'habitat, une feuille de route du Logement d'abord à l'échelon régional a été élaborée par la DRIHL d'Île-de-France en lien avec les partenaires franciliens, reprenant les grands axes de la stratégie nationale sur le Logement d'abord. Celle-ci vise notamment à :

- développer le logement abordable : un objectif de 10 % de PLAI adapté dans la production de logements sociaux et 38 % de PLAI (contre 32 % en 2020) ; développement du Solibail et du mandat de gestion ;
- définir un socle commun régional de la cotation pour faire reconnaître les publics sans abri et sans domicile fixe comme un public particulièrement prioritaire dans l'accès au logement ;
- mettre en place des équipes mobiles au sein de chaque territoire pour prévenir les expulsions dans le parc privé ;
- accompagner la montée en charge des SIAO sur l'accès au logement ;
- renforcer la formation des acteurs pour une meilleure connaissance des dispositifs d'accès au logement.

On peut souligner également l'engagement de ces deux villes dans le programme Un chez soi d'abord dès 2011 comme territoire d'expérimentation avec sur chaque site l'ouverture de 100 places dédiées au logement des personnes souffrant de troubles psychiques sévères et d'addictions. À ce jour, Paris et Marseille ont permis de reloger depuis le début de l'expérimentation respectivement 103 et 167 personnes. En 2020, un deuxième site accueillant 100 places supplémentaires a été ouvert à Marseille.

3 - Le logement social sous-utilisé

Le succès ou l'échec du LDA dépend de la mobilisation de logements accessibles fléchés en direction des ménages sans domicile. Or, dans nombre de territoires, les bailleurs sociaux apparaissent parfois comme les absents du LDA. Sommés de toutes parts de satisfaire des exigences multiples et parfois antagonistes et d'absorber de nombreuses réformes simultanées (fichiers partagés, équilibre de peuplement avec un classement de leur parc, gestion en flux du contingent préfectoral, lieux uniques d'accueil des demandeurs, etc.). Si bien que, face au LDA, certains organismes semblent parfois vouloir se faire oublier ; d'autres entrent dans le jeu en déclinant leurs engagements de mise à disposition de logements (en baux directs ou en sous-location) ; pour certains, le LDA ne fait qu'orienter des logements déjà plus ou moins fléchés sur des publics prioritaires...

Il serait aisé de considérer le LDA comme un « artifice » permettant de gérer une pénurie en organisant des filières parallèles. Le responsable du logement au sein du conseil départemental de l'Hérault l'énonce clairement : « *du logement, il n'y a en a plus* » et pour la DDETS, le LDA c'est « *50 logements en sous-*

location ». D'aucuns s'interrogent : « *Que pèsent ces 50 logements face aux 850 relogements nécessaires à l'éradication des bidonvilles de l'agglomération ou aux 600 relogements de l'« initiative copro » que soutient l'ANRU en vue d'une démolition d'un parc social de fait ?* ».

À bien des égards, le LDA sans logement, c'est « *la cerise sur le gâteau, sans gâteau* ». En Nouvelle-Aquitaine, même diagnostic qu'en Occitanie, le pari du LDA nécessiterait d'attaquer le « mal à la racine », c'est-à-dire la pénurie de logements à bas loyer. Or, on en est loin, avec une production de logement social en constante baisse, des PLAI en nombre toujours insuffisant et des perspectives peu encourageantes pour l'avenir, notamment au regard d'un certain « gel » des fonciers constructibles. À Ivry-sur-Seine, l'adjoint au maire en charge du logement regrette de ne pas pouvoir produire davantage de logements très sociaux, faute d'aides à la pierre : « *On sait pourtant que le PLAI représente les trois quarts des besoins. L'État n'en finance pas assez. À l'inverse, on se retrouve avec des logements en PLS pour lesquels on ne trouve pas de candidats* ».

A La Réunion, la production de logement social chute inexorablement de 3 000 logements en 2017 à 1 600 en 2020, avec de moins en moins de PLAI, sachant qu'un parc privé (parfois en mauvais état) de l'ordre de 30 000 logements reste vacant, sans que l'on mobilise des outils suffisants pour les réintégrer au marché.

La production de logements abordables et adaptés aux besoins est affichée comme une priorité de Lorient Agglomération (« *Le frein majeur c'est le manque de logement* », reconnaît une responsable) qui a inclus dans sa stratégie le renforcement de la production de logement accessible, à la fois dans le parc social et le parc privé.



Lorient Agglomération : les axes de la stratégie LDA en matière de production de logement

1°) La montée en charge de l'intermédiation locative est un axe central du plan d'action par le soutien apporté aux deux Agences Immobilières Sociales (AIS) du territoire : Soliha 56 et l'AMISEP. Ce soutien se concrétise par des financements dédiés à la captation et la gestion de logements dans le parc privé, par la création d'un lieu d'accueil conjoint aux deux AIS et le développement d'une stratégie de communication positive en direction des propriétaires privés.

2°) L'accroissement de l'offre de logement abordable, avec une augmentation depuis 2018 de l'objectif de production de PLAI ordinaires à hauteur de 50 % de la production de logement social ainsi qu'un objectif de production d'au moins 300 logements sociaux neufs chaque année, dont la moitié en T1bis et T2.

3°) La réalisation de 10 PLAI adaptés en neuf par an, dont les loyers sont compatibles avec le RSA et adaptés à des difficultés sociales requérant des aménagements spécifiques au niveau du logement (cuisine électrique plutôt qu'au gaz, rez-de-chaussée, douche à l'italienne, surfaces carrelées pour faciliter le nettoyage...) et une attention particulière au niveau de l'environnement (petits collectifs).

4°) L'adaptation du niveau de loyer tant dans le neuf que dans le parc social existant en définissant un prix « abordable pour une personne isolée disposant de moins de 500 e/mois » pour le loyer des T1bis et T2.

Les PLAI et PLAI-adaptés : des produits qui peinent à atteindre leurs objectifs de production

Pour relancer la production de logement très social à bas niveau de quittance, l'État en lien avec le Fonds national des aides à la pierre (FNAP), a fléché dès 2018 des crédits et fixé un objectif de production de 4 000 PLAI adaptés par an. Pour atteindre ce but, un objectif moyen de 4 % de PLAI adaptés est recherché dans les programmations annuelles de chaque bailleur. Ce programme permet ainsi d'offrir des logements pérennes dont les caractéristiques physiques et financières sont adaptées aux ménages. Ces logements font également l'objet d'une gestion locative adaptée et, le cas échéant, d'un accompagnement ciblé sur le logement, selon les besoins des occupants.

Les résultats, confidentiels au début, commencent à se faire sentir mais restent à des niveaux encore très bas. En 2020, 2 176 logements en PLAI adaptés ont été financés, soit la moitié de l'objectif annuel fixé. Ce frémissement n'est pourtant pas de nature à compenser la baisse plus générale de la production Hlm depuis 2017. Le nombre de PLAI a chuté à 28 000 en 2020 et sans doute environ 30 000 en 2021, alors que l'objectif du gouvernement était de 40 000 par an. De plus, les PLAI et PLUS produits récemment affichent des niveaux de loyer souvent trop élevés pour des ménages sans domicile avec de très bas revenus.



En Sarthe, un « coup de boost » aux pensions de famille en zone rurale grâce à l'AMI Logement d'abord et à la vacance dans le parc social

« L'AMI a mis un coup de boost à des choses qu'on faisait depuis un certain nombre d'années » dixit l'association Nelson Mandela, gestionnaire de plus de 400 logements accompagnés en Sarthe. Depuis 2018, grâce à une dynamique impulsée et financée par l'État et par le conseil départemental, **70 nouvelles places de pensions de famille ont été créées en zone rurale**. Plutôt que de construire du logement neuf, la stratégie adoptée est de recycler du logement social vacant. Partir de l'existant permet d'ouvrir une nouvelle pension de famille en 18 mois.

Ce modèle de logement se situe à mi-chemin entre du collectif et de l'individuel. Les personnes sont titulaires d'un bail locatif pour des logements individuels tout équipés mais disposent également d'espaces communs pour partager des temps collectifs (repas, animations) et d'un accompagnement social global (presque 1,5 ETP pour 25 familles). « Avec ces moyens on peut faire un véritable accompagnement, explique le directeur de l'association Nelson Mandela, on peut accompagner physiquement les personnes vers les différents services, on peut travailler sur le soin. En milieu rural, le problème c'est que les personnes sont moins visibles, mais il y a des besoins. »

Des attributions Hlm en hausse mais qui restent très minoritaires en direction des ménages sans domicile

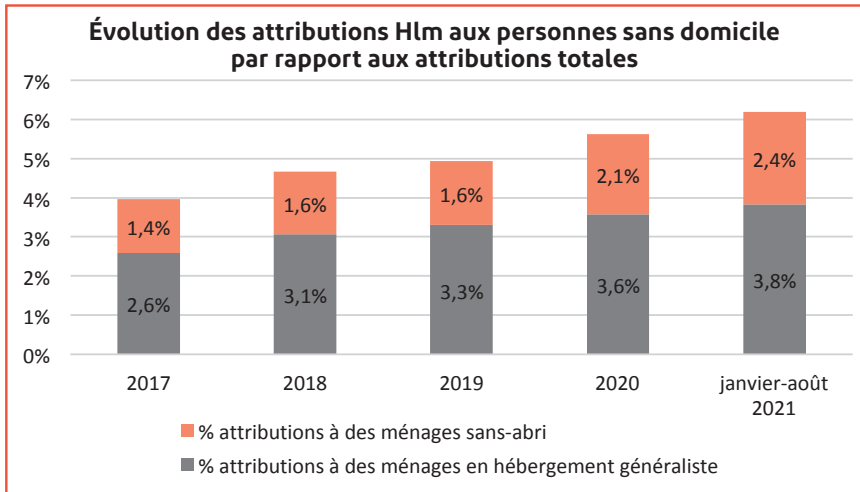
La mise en œuvre du LDA nécessite une réorientation des attributions de logements sociaux en faveur des ménages sans domicile. Cet objectif ne faisait pas partie initialement des promesses du candidat Macron mais s'est imposé au fur et à mesure du déploiement du plan quinquennal. L'État a ainsi demandé aux préfets d'augmenter les attributions aux ménages hébergés de 34 %, puis le suivi s'est étendu aux personnes sans abri. Ces objectifs et leur suivi expliquent en grande partie les chiffres en progression du LDA, avec 280 000 personnes sans domicile relogées, dont 60 % grâce au parc social.

Les données publiées par la Dihal (voir graphique) montrent que la part des attributions envers les ménages sans domicile a augmenté de 50 % entre 2017 et le premier semestre 2021. En y regardant de plus près, on constate que cette amélioration ne permet toutefois d'atteindre que 3,8 % des attributions aux ménages hébergés et 2,3 % aux sans-abri. D'après les chiffres de l'USH, être sans-abri constitue encore la situation de mal-logement qui offre le moins de chance d'obtenir un logement social (14 % de succès par an), contre 23 % pour les logés gratuitement ou les propriétaires. Ramenés en valeurs absolues, ces chiffres montrent une progression réelle mais très modeste : le nombre d'attributions aux ménages sans domicile est passé de 19 000 en 2017 à 23 200 en 2020 et 21 800 en 2020.

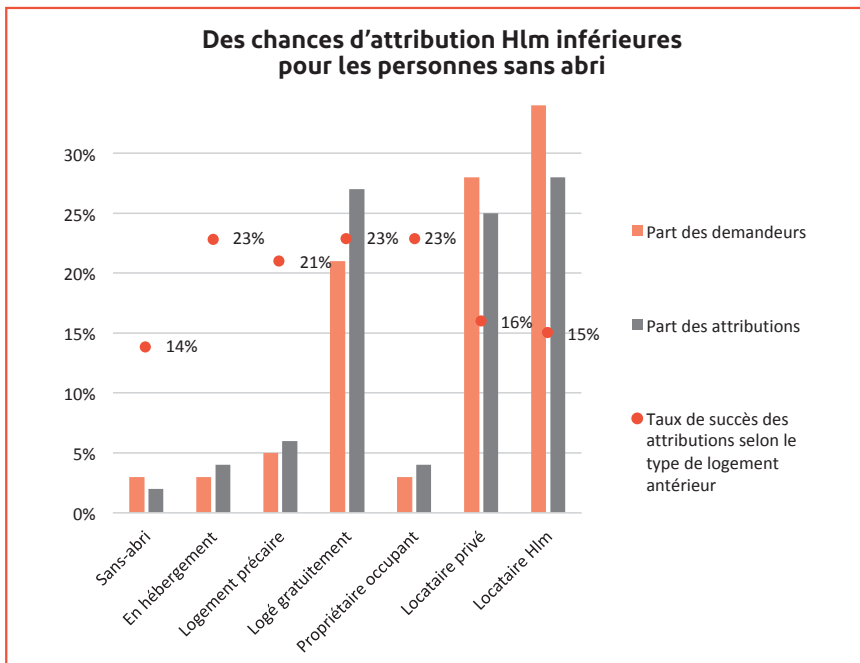
Une représentante des services de l'État en PACA souligne ainsi le décalage entre des objectifs d'attributions aux ménages sans domicile fixés chaque année et la réalité des besoins sur le territoire : « Je n'ai pas l'impression qu'il y ait vraiment eu d'évolutions sur les attributions. On a toujours atteint les objectifs, mais c'est un peu abstrait. Depuis 2018, on a le même objectif de 700 attributions annuelles aux ménages sortants d'hébergement généraliste, soit 2,8 % du total des attributions sur la région. Ça ne suffit pas du tout. Il y a toujours un nombre de ménages sans abri ou à l'hôtel très important. Cet objectif est clairement en deçà des besoins ».

Un discours que ne reprennent que partiellement les acteurs en charge du LDA dans les territoires détendus et/ou porteur d'un important parc social. Ainsi, dans

le Pas-de-Calais, une plus grande ouverture du parc social aux ménages dépourvus de logement est vue comme la principale avancée du LDA. Un parc disponible mais aussi une confiance réciproque vis-à-vis des acteurs de l'accompagnement social ont semble-t-il favorisé une certaine fluidité dans le traitement des « demandes difficiles », dans des volumes toutefois qui restent modestes au regard de l'ensemble des attributions.



Source : Dihal



Source : SNE en 2020 / USH.

On constate que, dans l'Hérault, par exemple, 74 % des demandeurs de logements sociaux ont des ressources inférieures aux plafonds PLAI et que seulement 7 % des attributions s'effectuent dans des logements correspondants à des loyers PLAI (l'APL se chargeant, à la marge, de compenser le différentiel pour les autres logements sociaux). À La Réunion, le LDA repose sur un objectif de 100 relogements par an alors que 8 000 logements sont attribués chaque année, pour un volume total de 32 000 demandes actives annuelles (dont 1 800 identifiées comme prioritaires).

De plus, certaines associations déplorent que les personnes sans domicile se voient souvent orientées vers les quartiers prioritaires en politique de la ville (QPV) et peinent à obtenir des propositions dans les centres-villes, participant au phénomène de concentration de la pauvreté ou suscitant des refus de propositions Hlm. Les attributions hors des QPV restent encore rarement destinées aux ménages les plus pauvres. Alors que depuis 2017 la loi impose de flécher un quart des attributions aux 25 % des demandeurs les plus pauvres, ce premier quartile (« Q1 ») est toujours aussi mal servi : 17 % en 2017, 16 % en 2019 et 17 % prévus en 2020, au lieu des 25 % imposés par la loi. Une étude inter-associative récente a montré de même que, toutes choses égales par ailleurs, les ménages à très bas revenus, au niveau des *minima* sociaux, avaient 30 % de chances de moins d'obtenir un logement social que des candidats au SMIC ou légèrement au-dessus¹⁰. Détail aggravant : les ménages très pauvres ont encore moins de probabilité d'entrer dans le parc social dans les zones tendues, là où se concentrent les demandes des personnes sans domicile visées par le LDA.

Certains bailleurs sociaux ne jouent pas encore complètement le jeu du LDA, comme le rapportent des associations lyonnaises. Des organismes Hlm n'ont pas forcément assoupli les conditions d'entrée dans le logement. Par exemple, il manque souvent un avis d'imposition aux personnes pour accéder au parc social, elles doivent donc d'abord régler les questions administratives avant d'entrer dans le logement ce qui n'est pas la philosophie du LDA. Une responsable d'accueil de jour regrette : « *On n'a pas encore arrêté les évaluations sociales, les bailleurs sociaux attendent un ménage « prêt à sortir » et pas quelqu'un en difficulté qu'on va accompagner dans le logement* ». À Nice, de même, un opérateur IML regrette « *des freins au glissement du bail, un bailleur peut reprocher à une personne au RSA qui s'est stabilisée sans retard de paiement qu'elle n'a pas évolué car elle n'a pas trouvé d'emploi* ».

Le cadre évolue pour favoriser l'attribution de logements sociaux aux ménages les plus exclus, en particulier les personnes sans domicile. Mais les pratiques changent lentement, pour des raisons économiques, politiques ou tout simplement à cause du poids des habitudes et des préjugés envers la « capacité à habiter » des personnes venant de la rue. La cotation, censée notamment garantir que les critères de priorité envers les personnes sans domicile s'appliquent bien, tarde à s'installer

¹⁰ « *Les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources* », rapport inter-associatif, juin 2020.

sur les territoires, à tel point que le gouvernement souhaite reporter le délai de sa mise en œuvre. Pourtant, elle peut être un outil du LDA comme à Ivry-sur-Seine : « *On a une cotation particulièrement sociale avec des points pour les personnes sans abri (16 points) ou en CHRS (5 points)* », explique ainsi l'adjoint au maire.

Le parc privé à vocation sociale comme fer de lance du plan Logement d'abord : objectif prometteur ou pis-aller ?

Certains territoires, aidés en cela par des opérateurs « historiques » tels que les associations des fédérations FAPIL et SOLIHA ou par des associations gestionnaires de centres d'hébergement, misent sur le développement d'une offre privée à vocation sociale. Cela se traduit concrètement par une augmentation de l'intermédiation locative avec un objectif de servir directement les publics les plus fragiles et par une intensification de la prospection immobilière menée par les agences immobilières à vocation sociale. Depuis 2018, 28 400 nouvelles places ont été créées en IML dans le parc privé, soit plus de 10 000 logements captés.

Toutefois, l'intermédiation locative sans mandat de gestion ni bail glissant ne relève pas du logement au sens strict. C'est bien le fait de pouvoir accéder à un statut de locataire de droit commun via le mandat de gestion, et de pouvoir s'y maintenir, qui remplit les conditions du Logement d'abord. L'intermédiation locative (IML) est mise en œuvre par le truchement des agences immobilières sociales permettant de mobiliser des logements du parc privé tout en sécurisant les propriétaires-bailleurs. Le mandat de gestion sociale est, à cet égard, l'outil privilégié qu'utilisent les fédérations FAPIL et SOLIHA afin d'assurer « la gestion locative de proximité », en lieu et place du propriétaire.

Les chiffres officiels montrent pourtant que la part du mandat de gestion dans les places financées par l'État reste minoritaire, bien qu'en hausse (15 % des places ouvertes jusqu'en 2017, contre 25 % en 2019 et 2020). La tendance sur certains territoires à limiter l'intermédiation locative à de la sous-location conforte un système de parcours en escaliers et fait de l'intermédiation locative moins un accès direct au logement qu'une étape de plus. Elle facilite l'accès au logement social en rassurant le bailleur et en lui évitant d'avoir directement à faire avec la personne logée. D'autre part, les moyens d'accompagnement dévolus à l'intermédiation locative (environ 6 €/jour/personne) ne permettent pas de financer un accompagnement global et adapté aux besoins des publics avec des parcours de rue et diverses problématiques. Ceux-ci sont alors orientés mécaniquement vers de l'hébergement faute de moyens d'accompagnement suffisants adossés à l'accès direct au logement.

« Le logement accompagné et l'IML ont de faibles moyens d'accompagnement. C'est bien pour des publics avec des difficultés résiduelles mais ça ne peut pas être le fer de lance d'une politique du Logement d'abord. » Association La Clède, département du Gard.

Pour SOLIHA, de même, le rebond du LDA pourra être trouvé dans une approche volontariste de captation du parc privé et de développement de l'offre à (très) bas loyer, dans un redimensionnement des moyens d'accompagnement social et avec des dispositions particulières pour affronter réellement la question où elle se pose avec le plus d'acuité : en Île-de-France et Outre-mer.



À Toulouse, la mobilisation du parc privé comme axe fort du Logement d'abord : un bilan en demi-teinte

À Toulouse, le développement d'une offre locative à bas niveau de loyer dans le parc privé constitue l'axe fort de la feuille de route du Logement d'abord. Depuis 2018, l'agglomération a quadruplé le nombre de places en intermédiation locative (410 places en septembre 2021 pour 130 logements captés). Un appel à projet co-écrit par la Métropole et l'État a permis de recourir à de nouveaux opérateurs associatifs sur ce champ de l'IML, désormais au nombre de sept sur le territoire.

Le succès de ce déploiement est toutefois en demi-teinte puisque l'essentiel des places mobilisées relèvent de la sous-location. Seuls 5 % des baux signés ont « glissé » permettant un accès pérenne au logement. La Métropole note ainsi une frilosité des propriétaires à aller vers du mandat de gestion, craignant des impayés locatifs et compte-tenu de mesures fiscales moins incitatives après glissement du bail. Une centaine de ménages a pu toutefois accéder au parc social après un passage par l'intermédiation locative dans le parc privé.

La difficulté à capter des petits logements (T1 et T2) du fait de la forte demande étudiante sur l'agglomération explique que la majorité des personnes relogées dans le parc privé sont des familles qui étaient hébergées à l'hôtel. Ainsi, la mobilisation du parc privé à Toulouse ne permet pas de répondre à toute la demande, notamment des personnes isolées.

Pour accélérer cette dynamique et la déployer à l'échelle de la métropole, un groupement d'intérêt public métropolitain doit voir le jour au 1er trimestre 2022 dont l'une des missions sera notamment de porter une agence immobilière à vocation sociale métropolitaine.

Le déploiement de l'IML se heurte depuis des années aux limites du « conventionnement Anah » auquel il est souvent adossé. Sa réforme en 2017, qui lui a donné le nom de « Louer abordable » ou « Cosse dans l'ancien » avait l'avantage de favoriser fiscalement le conventionnement avec IML. Mais le calcul de l'aide fiscale était complexe et mal ciblé géographiquement, si bien que le nombre de logements conventionnés chaque année était passé sous la barre des

10 000 et que le stock de conventions avait chuté de 154 000 en 2017 à 111 000 en 2021¹¹. La loi de finances pour 2022 a réformé le dispositif pour corriger certains de ces défauts. L'abattement fiscal est remplacé par une réduction d'impôts, qui évite que l'avantage fiscal bénéficie davantage aux propriétaires les plus riches (au taux d'imposition marginal élevé). Mais cela ne va pas aussi loin que la demande de la Fondation et du CGEDD de créer un crédit d'impôt, qui pourrait aussi bénéficier aux propriétaires non ou peu imposables.

Surtout, le nouveau dispositif se base sur les niveaux de loyer observés localement, alors que l'ancienne version se basait sur le zonage sommaire des territoires, qui rendait le conventionnement inintéressant en zones tendues et créait des effets d'aubaine dans les zones détendues. Le gouvernement estime que les propriétaires auront désormais systématiquement intérêt financièrement à conventionner plutôt qu'à louer sur le marché. Les opérateurs IML s'inquiètent toutefois que le recours à l'IML soit moins avantageux que le conventionnement sans IML. Surtout, l'attractivité du dispositif repose désormais sur des plafonds de loyer proportionnels aux loyers de marché, ce qui crée le risque que ces loyers soient trop élevés par rapport aux moyens des ménages sans domicile. Par exemple, le conventionnement dit « social » se limite à une décote de 30 % par rapport au loyer de marché, et le « très social » à une baisse de 45 %. Ce qui aboutit à des niveaux insoutenables, autour de 15 € en IDF pour du « social » et 11 € pour du « très social », bien loin des loyers Hlm « sociaux » entre 5 et 7 €. Ces niveaux loyer-plafonds élevés traduisent le refus du gouvernement d'octroyer des avantages fiscaux suffisants pour rendre ce dispositif attractif en zones tendues pour les bailleurs avec des niveaux de loyer réellement abordables pour des ménages précaires en mandat de gestion.

La question du niveau de loyer est en effet d'ores et déjà un frein à l'utilisation de l'IML pour loger des personnes sans domicile. La directrice du SIAO à Nice relève ainsi que « *l'IML s'est considérablement développé mais 93 % des publics du SIAO relèvent du logement très social et l'IML n'arrive pas à capter ces publics-là. Les opérateurs captent des logements en moyenne à 9 €/ m², alors qu'il faudrait du 7 €. Il y a donc des logements IML qui restent non pourvus* ».

4. L'accompagnement vers et dans le logement encore très dépendant de financements trop rigides et insuffisants

Un des changements de posture suscité par le LDA et ses modalités de mise en œuvre accélérée, tient au changement de regard sur le parcours qui permet de sortir de la rue. Aujourd'hui, des acteurs qui agissent dans la lutte contre le sans-abrisme, pensent plus volontiers directement « logement » qu'« hébergement ».

¹¹ Christophe Robert, « *La mobilisation du parc privé à des fins sociales* », rapport remis à la ministre du Logement, novembre 2016.

Mais la transition d'un schéma à l'autre implique de transformer les mesures d'accompagnement, en les proposant également dans le logement, et pas uniquement au stade de l'hébergement.



De la rue au logement : le projet porté par l'association La Clède à Alès

Le pari pris par l'association La Clède à Alès est celui d'un accès direct au logement de droit commun pour des personnes sans domicile fortement désocialisées. Pour cela, elle compose avec les compétences pluridisciplinaires des professionnels en interne à l'association (travailleurs sociaux, professionnels de santé, agents techniques et d'entretien...) et sur le pouvoir d'agir des personnes accompagnées. Si l'accompagnement renforcé qui est au cœur du projet ressemble à un accompagnement de type CHRS hors-les-murs, il ne s'agit pas d'hébergement dans le diffus en ce qu'il permet à la personne d'acquiescer immédiatement un statut de locataire de droit commun et de choisir son logement. Dans ce projet, le rôle de la personne est central dans l'accompagnement. Elle est présente à tous les temps de coordinations concernant sa situation.

Ce projet a donné lieu à l'élaboration par les professionnels d'un cahier des charges de l'accompagnement évolutif et sur mesure au regard des besoins. « L'équipe a été assez rapidement convaincue. On a travaillé sur les représentations. La pensée qui était au cœur de nos réflexions est qu'on ne peut pas penser l'accompagnement en termes de prérequis, c'est à l'accompagnement de s'adapter aux personnes ».

L'accompagnement se poursuit tant que la personne estime qu'elle en a besoin. L'originalité du projet tient également dans la décorrélation entre le logement et l'accompagnement : si la personne veut arrêter l'accompagnement, il s'arrête. « Une personne qui ne veut plus nous voir, c'est son droit, elle est dans son logement. Elle est titulaire de son bail. »

Une vingtaine de personnes ont pu accéder au logement depuis 2019. L'association a le souhait de déployer l'action mais est confrontée à un manque de moyens. Cette expérimentation se réalise essentiellement à moyens constants. Une subvention de 20 000€ par an est apportée par la Fondation Abbé Pierre pour une mission de coordination assurée par un travailleur social. Le coût réel de l'accompagnement est estimé entre 10 000€ et 12 000€/an/personne. L'association a sollicité en vain l'appui financier de la métropole de Nîmes dans le cadre de son plan Logement d'Abord ainsi que les services de l'Etat au niveau du département (DDETS).

Or, dans certains territoires, si des associations d'hébergement proposent de plus en plus des solutions de CHRS « éclatés » ou « hors les murs » ou « en ville », une

partie des acteurs se méfie d'une démarche qui viserait à mieux financer le logement et l'accompagnement vers et dans le logement, tout en réduisant les moyens de l'hébergement, alors même que le nombre de personnes sans domicile continue de croître... Des propos de représentants de l'État en PACA recueillis pour ce rapport confirment cette crainte visant à restreindre les moyens liés à l'hébergement alors que les besoins restent très importants : « *Au niveau politique, on nous demande de réduire le parc d'hébergement de 10 000 places d'ici la fin d'année et de tout miser sur le logement. Mais ça ne suit pas. Le développement du logement est hyper long à mettre en place* ».

De plus, dans la philosophie du LDA l'accompagnement vers et dans le logement est considéré comme devant être modulable selon les besoins et les souhaits du ménage, et non systématique. Or, la question des « personnes prêtes ou non à accéder à un logement » reste dominante chez de nombreux acteurs, autant dans les collectivités que chez certains bailleurs sociaux qui voient dans l'accompagnement social une forme de « garantie » contre les risques locatifs plus qu'une modalité d'adaptation des conditions de logement aux besoins du ménage. Dans la Sarthe, par exemple, une dérive a été pointée concernant la montée en puissance des moyens d'accompagnement social : « *Lorsque vous mettez sur la table plus de moyens pour l'accompagnement, il y a une tentation de la part de certains bailleurs de demander un accompagnement de façon systématique. À terme, si les moyens ne suivent plus, est-ce qu'on ne pas va pas revenir en arrière avec un niveau d'exigence accru ?* ». (DDT)

Cette montée en puissance des moyens d'accompagnement dans le diffus reste toutefois à nuancer : les moyens déployés sont encore loin du modèle originel « Un chez soi d'abord » reposant sur un accompagnement pluridisciplinaire qui s'adapte réellement aux besoins des publics, dans leur intensité, leur contenu et sans limite dans le temps. La réalité repose sur la compilation de mesures (ADV, ASLL...) qui s'adaptent mal aux besoins des personnes : « *on en reste à un accompagnement social de type ASLL ou AVDL, rien de plus* », regrette un coordonnateur LDA, qui restent centrées sur la problématique du logement et ne permettent pas un véritable accompagnement global.

« *Aujourd'hui, l'accompagnement pluridisciplinaire n'existe pas vraiment. L'accompagnement que nous avons (l'ASLL) est intéressant mais ne correspond pas à toutes les situations. Il faudrait trouver une complémentarité. Mais on démarre et tout ce travail prend du temps.* » (Quimper Bretagne Occidentale)

« *Ce qui nous manque vraiment c'est une mesure d'accompagnement de type « CHRS hors-les-murs » pour des personnes qui sortent de la rue et vont intégrer un logement autonome ou en bail glissant. Il faut absolument qu'il y ait un accompagnement, au moins sur les six premiers mois. C'est ce qu'on va essayer de monter dans l'AMI LDA par le biais d'une équipe mobile pluridisciplinaire.* » (Fondation Massé Trévidy)

Le LDA semble également avoir suscité chez certains acteurs de l'intervention sociale « un engouement retrouvé » pour « l'aller-vers », y compris dans le cadre du travail social institutionnel, même si un acteur l'a qualifié au bout de quelques mois de « frémissement déjà éteint ».



Lorient Agglomération : deux dispositifs renforcés d'accompagnement vers le logement

1°) L'accompagnement social de longue durée (ASLD) est un dispositif co-financé par l'État, l'agglomération et les bailleurs sociaux pour favoriser l'accompagnement social des personnes les plus éloignées du logement (personnes sans abri, qui sortent d'hébergement) et les plus en rupture dans le cadre de la prévention des expulsions pour dette de loyer. Il est centré sur les besoins de la personne, flexible et sans durée prédéfinie et vise au maximum à éviter les ruptures dans les parcours. Le dispositif permet l'intervention d'environ une personne à plein temps pour 10-12 personnes accompagnées sachant que les financements de l'AMI ont contribué à la création d'un ETP supplémentaire pour l'accès au logement.

2°) L'équipe mobile insertion logement (EMIL) a été déployée dans l'intégralité du territoire intercommunal grâce aux moyens de l'AMI 1. L'équipe mobile, composée de deux travailleurs sociaux et d'un infirmier, repose sur un accompagnement pluridisciplinaire de grande proximité. Elle vise à faciliter le repérage et l'aller-vers les personnes, quel que soit le lieu où elles vivent sur le territoire (tentes, voitures, squats...), afin de leur proposer d'entrer dans un parcours visant l'accès au logement. L'équipe mobile ne se substitue pas à l'accompagnement qui peut être fait par d'autres partenaires et son rôle est également de remobiliser les partenaires autour des situations des personnes rencontrées. Elle agit ainsi en lien étroit avec les CCAS.

Sur les territoires où l'AMI LDA a permis le renforcement des moyens d'accompagnement en ciblant des dispositifs et des publics spécifiques (jeunes sortants de l'ASE, troubles psychiques...), les difficultés résident majoritairement dans le passage de relais avec les services sociaux de droit commun, qui restent souvent saturés et donc peu réactifs (sur certains territoires de la métropole lyonnaise, le coordinateur LDA relève quatre mois d'attente pour un premier rendez-vous). C'est ce que constate également l'analyse de l'Observatoire des non-recours (Odenore) à propos de 90 ménages bénéficiant du LDA à Lyon et Grenoble : l'accompagnement propre au LDA est vécu comme un « âge d'or » de l'accompagnement, avec une forte impression de plus grande efficacité et adaptabilité des travailleurs sociaux aux besoins des personnes, avant un passage de relais difficile au droit commun dans un système à bout de souffle, alors que les ménages, même logés, restent en situation de grande précarité sociale.

Parfois, la critique vis-à-vis de la démarche LDA se fait plus frontale. Ainsi, un représentant de la DDETS de la Sarthe, invité à décrire ce que recouvre le LDA dans son département, affirme que « *c'est une hérésie de penser que toute personne à la rue peut accéder à un logement autonome, même avec un accompagnement adapté. D'où l'existence d'un AMI sur la grande marginalité, c'est le préalable avant le LDA* ». Mais à la question de savoir pourquoi les personnes concernées devraient passer par des formules probatoires d'hébergement d'urgence, ce dernier prolonge son propos en indiquant que l'accompagnement n'est pas à la hauteur pour se déployer dans le logement pour certains publics. « *Faut-il encore avoir les moyens d'accompagner les personnes les plus en difficultés, avec des addictions ou des troubles psychiques. La ressource médicale en Sarthe est une problématique. À l'EPSM [établissement public de santé mentale], il y a 17 postes vacants* ».

Ce constat d'un accompagnement encore très insuffisant est partagé par la coordonnatrice LDA de la Métropole européenne Lille (MEL) qui parle d'« échec relatif » pour ce qui concerne l'accompagnement social dédié au LDA. Selon elle, « *on commence seulement à parler avec l'ARS de la dimension «santé» du LDA et l'accompagnement global reste encore un sujet* ».

Les plateformes territoriales d'accompagnement

! « *On a créé de nouvelles mesures nationales d'accompagnement pour le LDA qui se sont rajoutées aux mesures qu'on faisait déjà : IML Soliha, IML État, IML DALO, ASLL 1, 2, 3... Les gens s'y perdent. À un moment donné il faut remettre à plat. On ne peut pas empiler les mesures sans cohérence les unes avec les autres. C'est préjudiciable à notre action.* » (Fondation Massé Trévidy)

Dans un environnement caractérisé par une multiplicité de dispositifs d'accompagnements (financés par l'État, les conseils départementaux et certaines intercommunalités) s'adressant parfois aux mêmes publics, les plateformes territoriales d'accompagnement impulsées par la Dihal dès 2018 visent à mieux coordonner et organiser sur un territoire donné l'accompagnement des personnes en difficultés d'accès ou de maintien dans le logement. Il s'agit de mener un travail de recensement, un état des lieux des dispositifs d'accompagnement, mais aussi de créer un espace de coordination entre les différents acteurs et financeurs de l'accompagnement et un suivi de leur mise en œuvre. Ces plateformes visent à éviter les superpositions de mesures, à mutualiser des ressources entre institutions et mieux répondre aux besoins des publics. L'objectif étant *in fine* de passer d'une « culture de la mesure » à une logique centrée sur les besoins du ménage.

Ces plateformes, encore pour beaucoup à l'état de projet, peuvent prendre des formes différentes selon les territoires : concertation entre acteurs, réorganisation des pôles d'activité, mutualisation de ressources financières et humaines. Elles permettent *a minima* d'engager une réflexion partagée entre financeurs, acteurs de l'accompagnement, de l'hébergement et du logement.

Pour la DREAL en région PACA, l'enjeu est non seulement de « rendre plus efficiente la dépense publique en recherchant la complémentarité des dispositifs d'accompagnements mais aussi de limiter les ruptures de parcours et le nombre d'interlocuteurs qui gravitent autour des ménages ».



La plateforme territoriale d'accompagnement du Pays d'Aix

Principalement effective sur la ville d'Aix-en-Provence, cette plateforme initiée en 2019 et pilotée par le SIAO 13 en partenariat avec le CCAS d'Aix-en-Provence, rassemble les collectivités, bailleurs et acteurs sociaux, médico-sociaux et sanitaires pour examiner conjointement des situations de demandeurs de logement particulièrement complexes, qui ne trouvent pas de réponse dans le droit commun et nécessitent un regard pluridisciplinaire. Ces commissions recherchent à la fois des solutions de logement et des modalités d'accompagnement social adaptées. En 2020, sur 26 ménages ayant bénéficié de cet accompagnement (essentiellement des personnes seules sans abri), la moitié a accédé au logement.

À Quimper, une commission partenariale pour croiser les regards sur les dossiers complexes de demande de logement

Sur le modèle de ce qui existe à Lorient Agglomération et à la Métropole de Brest, l'agglomération Quimper Bretagne Occidentale a mis en place en janvier 2020 une commission partenariale pour coordonner les acteurs de l'hébergement, du logement et de l'accompagnement social. Expérimentée dans un premier temps sur deux ans, cette commission se réunit deux fois par mois et étudie de façon collégiale une trentaine de situations de personnes en demande de logement afin de croiser les regards et d'avoir une vision globale des besoins de logement et d'accompagnement social. L'animation de l'instance est confiée au SIAO et l'instruction des demandes est partagée entre le SIAO et le CCAS de Quimper.

En réunissant l'ensemble des partenaires du secteur hébergement-logement-insertion, cette commission vient répondre à un besoin de lisibilité et d'approche globale sur les possibilités de sortie vers le logement. « *Le SIAO n'intègre pas tous les dispositifs du champ du logement tels que l'intermédiation locative et le logement autonome. Il n'a pas de lien non plus avec les conseillers logement du conseil départemental. Il n'avait donc pas toutes les cartes en main. Dans la commission, on a intégré tous les dispositifs et tous les professionnels* ». (Quimper Bretagne Occidentale)

Cette commission vise également le renforcement du partenariat entre les acteurs sur le territoire en travaillant l'interconnaissance et en décroissant les champs d'intervention : « *Il y avait des différences de pratiques entre opérateurs. Le CCAS de Quimper travaillait très bien avec le principal bailleur du territoire. D'autres opérateurs n'avaient pas les mêmes facilités de partenariat. L'idée c'est que tout le monde bénéficie de la même chose* ». (SIAO 29)

Ce partenariat passe par le rapprochement des cultures professionnelles, le partage d'expertise et d'information sur les situations : « *Au début on s'est posé des questions : est-ce que le fait de discuter des situations avec les bailleurs sociaux, ça ne va pas faire l'effet inverse ? Les inquiéter encore plus ? Mais non, a priori ça a l'air de porter ses fruits* ». (SIAO 29)

« *Ce qu'on voudrait c'est avoir un discours de vérité. Permettre d'attribuer le bon logement à la bonne personne. Avoir les bonnes informations sur le demandeur. Certains professionnels jouent le jeu et d'autres moins.* » (Bailleur social)

Depuis un peu plus d'une année de fonctionnement, les membres de la commission perçoivent des premiers résultats encourageants sur les sorties d'hébergement et l'interconnaissance entre acteurs.

Bilan 2020 de la commission partenariale hébergement-logement sur le Pays de Cornouaille

- **438 demandes traitées (749 personnes)** dont 44 % sur le territoire de Quimper Bretagne Occidentale.
- **Les principaux motifs** de saisine de la commission sont le besoin d'accompagnement (24 %), la rupture familiale/conjugale/par un tiers (22 %) et l'expulsion/perte de logement (15 %).
- **355 orientations** réalisées vers un dispositif (principalement en CHRS et ALT).

Le LDA, ensemblier des politiques en faveur des mal-logés avec des SIAO positionnés en « cheville ouvrière »

Les propos recueillis auprès des responsables de SIAO et des instances qui les composent semblent bien désigner ces derniers comme le lieu où, outre le rapprochement de la demande et de l'offre d'hébergement ou de logement, doivent s'articuler les différentes initiatives favorisant l'accompagnement et l'accès au logement et aussi, à terme, la prévention des ruptures dans les parcours résidentiels (expulsions, sorties d'institutions, etc.). En cela, les SIAO pourraient devenir l'outil privilégié du LDA.

Des stratégies commencent à se mettre en place dans plusieurs autres territoires tels que l'Eurométropole de Strasbourg, par exemple où le SIAO est l'appui technique de la mise en œuvre du LDA mais aussi une instance de régulation et de coordination des différentes initiatives. Ailleurs, comme dans le Pas-de-Calais, le SIAO a été renforcé avec des financements issus de l'AMI d'un poste de travailleur social qui fait le lien et favorise les orientations entre les opérateurs et détermine les mesures d'accompagnement social qu'il sera nécessaire de mobiliser pour accompagner les personnes.

On retrouve dans cette évolution des SIAO la même dynamique que celle amorcée avec la création du service public « de la rue au logement » au niveau national : celle visant à renforcer le pilotage et l'intégration de la chaîne d'acteurs de la veille sociale, de l'hébergement et du logement.



Organisation et mission du SIAO 06, animateur et appui technique du LDA

La particularité du SIAO des Alpes-Maritimes est qu'il regroupe des associations et les collectivités locales, ce qui permet une bonne couverture territoriale. Ces collectivités ont des salariés sur le terrain et ne s'inscrivent donc pas que dans la gouvernance mais également dans l'opérationnel.

Le SIAO est considéré localement comme une réussite avec un partenariat réunissant autour de la table de manière régulière des financeurs, des associations, l'État, les collectivités et le conseil départemental, qui se mettent d'accord pour financer son fonctionnement et verser une offre de logement au « pot commun ».

Le SIAO coordonne ainsi le parcours de la rue au logement et gère de plus en plus d'offres de logements, entre 300 et 350 logements chaque année :

- 100 % de l'offre IML : État, FSL (GLA), CD (plan pauvreté), FSL Métropole.
- Quelques logements via le contingent préfectoral mais sans objectifs chiffrés.
- La Métropole met à disposition le contingent des communes (une dynamique nouvelle, à consolider).
- Le conseil départemental finance une offre d'intermédiation locative qu'il met à disposition.

Le segment résidence sociale, FJT, FTM (4 000 places) n'est pas encore intégré dans le SIAO comme annoncé dans la réponse à l'AMI 1. Le SIAO n'est pas non plus en capacité en termes de ressources humaines d'intégrer le contingent État (1 200 places).

L'action du SIAO porte également sur le renforcement du diagnostic d'accompagnement et de solution de relogement des ménages qui ne font pas appel aux filières classiques d'accès au logement. En septembre 2021, 340 diagnostics ont été réalisés dans ce cadre et 170 ménages relogés.

La formation au LDA, des débuts encore trop lents

La formation des acteurs (élus et professionnels de terrain) fait partie intégrante des axes stratégiques du plan Logement d'abord pour faire adhérer au changement de paradigme visant à remettre en question l'évaluation de la « capacité à habiter » comme préalable à l'accès au logement. À Montpellier, une centaine de personnes sont ainsi formées par an depuis trois ans dans le cadre des crédits dédiés à l'AMI Logement d'abord. Ces formations sont ouvertes à l'ensemble des acteurs et

réalisées dans le cadre d'une convention avec l'URIOPSS. Le programme comporte une journée de formation générale sur le « Housing First/Logement d'abord », plusieurs journées dédiées au changement de pratiques et une journée thématique différente chaque année (par exemple sur le dispositif « Bail d'abord » ou comment construire un projet d'habitat avec des personnes à la rue).

L'université de Lyon 2 a développé un diplôme universitaire « Logement d'abord » à destination des acteurs concernés par la mise en place de cette politique publique. Cette formation est centrée sur l'apprentissage de nouvelles pratiques d'accompagnement « *impliquant de repenser non seulement les relations entre professionnels et usagers dans une dynamique pluridisciplinaire, inclusive et participative, mais aussi les catégories d'appréhension des publics, et l'organisation des modalités d'accès aux services* ». Le diplôme met notamment l'accent sur « l'expérience usagère » et mobilise des « travailleurs pairs » en tant que formateurs. Il ne concerne pour l'instant qu'une poignée de personnes chaque année. En ce qui concerne la formation initiale des travailleurs sociaux, il existe encore très peu de formations incluant une sensibilisation au LDA.

5. La prévention des ruptures : une dimension tacitement admise pour le LDA mais rarement privilégiée

Au cours des dernières années, le nombre de sorties de la rue vers un logement a augmenté, sans pour autant permettre de diminuer le nombre de personnes sans domicile. Ce paradoxe peut s'expliquer par les tendances à la hausse du nombre de personnes faisant le chemin inverse, qui conduit à perdre son logement. Certaines de ces situations relèvent de ruptures personnelles (ruptures familiales, professionnelles, administratives...) mais d'autres dépendent de politiques publiques à questionner dans le cadre du LDA, en particulier les expulsions locatives et les sorties de l'aide sociale à l'enfance, pour éviter, le plus en amont possible, la perte de logement.

Le plan quinquennal LDA n'a pas empêché, jusqu'à la crise du Covid, les expulsions avec le concours de la force publique de poursuivre leur tendance à la hausse entamée il y a 15 ans, malgré les plans de prévention des expulsions locatives successifs depuis 2016. Le record de 16 700 expulsions avec le concours de la force publique a été atteint en 2019, sachant que ce sont sans doute deux à trois fois plus de ménages qui sont concernés, quand les locataires quittent d'eux-mêmes le logement sous la menace de la procédure d'expulsion.

Il a fallu l'urgence de la crise sanitaire pour que le gouvernement se décide à prendre des mesures plus protectrices. En 2020, la prolongation de la trêve

hivernale et l'instruction demandant aux préfets de ne pas expulser sans relogement a entraîné une baisse des expulsions. Le gouvernement avait évoqué le chiffre de 3 500 expulsions, avant de le réévaluer à 8 156.

En 2021, une nouvelle prolongation de la trêve a été décidée ; 30 M€ ont été mis à disposition des FSL pour aider les locataires face aux risques d'impayés de loyer, mais il est difficile de savoir s'ils s'en sont emparés, puisqu'il était nécessaire pour cela en préalable de modifier leur règlement intérieur et de nouer une convention avec l'État. Le fonds d'indemnisation des bailleurs en cas de refus d'appliquer les décisions de justice d'expulsion, a été abondé de 20 M€ supplémentaires, un montant toutefois insuffisant comme l'indiquait le député Nicolas Démoulin qui préconisait 80 M€¹². Le ministère du Logement, cette fois-ci en lien avec le ministère de l'Intérieur, a renouvelé ses instructions aux préfets pour limiter les expulsions, mais sans exiger un relogement, un simple hébergement pouvant suffire. Au final, d'après les estimations officielles, environ 12 000 expulsions auraient eu lieu en 2021, dont de nombreuses sans solution, pas même un hébergement. Un troisième plan de prévention des expulsions locatives a créé 26 équipes mobiles PEX pour un budget de 4 M€ et renforcé les effectifs des CCAPEX pour un montant similaire. Reste à savoir si toutes ces mesures d'urgence, liées à la crise Covid, perdureront au-delà de la trêve hivernale.

Cette politique nationale de prévention des expulsions, aux résultats inégaux, a parfois été déclinée sur les territoires LDA, dans des dimensions plus que modestes. La prévention des impayés de loyers est une dimension présente dans les projets portés par les agglomérations ou les départements. A Amiens, une commission de suivi rassemble l'État, les associations, les collectivités, les bailleurs et le SIAO et fait le lien avec la CCAPEX, le DALO, le FSL/AVDL. Le SIAO bénéficie en outre, avec les financements issus de l'AMI, d'un poste de travailleur social qui se charge de faire l'interface entre les intervenants des différentes instances, par exemple pour la prise en charge d'un début d'impayés.



Des moyens dédiés au maintien dans le logement pour les personnes avec des troubles psychiques

Dans la Sarthe, l'AMI Logement d'abord a permis de déployer deux nouvelles plateformes territoriales de maintien dans le logement (huit au total existent sur le département). Ces réunions pilotées par les CCAS réunissent l'ensemble des acteurs concernés en amont du contentieux afin de rechercher une solution et prévenir l'expulsion. Une prestation de psychologue est notamment financée par l'État et les bailleurs sociaux pour tenter d'entrer en contact avec le ménage lorsque toutes les tentatives des acteurs ont échoué. Ces équipes dédiées à la prévention

¹² Nicolas Démoulin, « *Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire* », Rapport remis au Premier ministre, décembre 2020.

des expulsions interviennent spécifiquement pour des situations d'impayés de loyer caractérisées par des troubles psychiques. Elles interviennent au domicile des personnes pour rechercher des modalités d'accompagnement en partenariat avec l'établissement public de santé mentale. Ce dispositif a permis de réduire le nombre de dossiers de 30 % en CCAPEX.



Une expérimentation innovante dans le Pas-de-Calais : des logements passerelles pour les sortants de détention pour préparer, avec un accompagnement renforcé pendant six mois, leur sortie vers du logement pérenne.

À l'origine de ce projet, la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) et le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) du Pas-de-Calais se sont associés pour répondre aux difficultés rencontrées par les anciens détenus pour accéder et se maintenir dans un logement à leur sortie de prison. Une première initiative en 2020 avait permis de mobiliser l'intermédiation locative (IML). Cette première tentative s'est cependant soldée par un échec car l'accès au logement était bloqué par des problématiques d'ouverture de droits (revenu de solidarité, aide personnalisée au logement). Au début de l'année 2021, le projet des logements passerelles a vu le jour, toujours dans le cadre de l'IML.

Dix logements ont été captés sur le département. L'Immobilière sociale du 62 et Solidaritoit, deux agences immobilières à vocation sociale, sont mandatées sur cette expérimentation. Le bail est au nom de l'association et l'occupant signe une convention d'occupation. Il doit avoir une assurance à son nom et il contribue au loyer à hauteur de 15 % de ses revenus. Les logements, gérés en stock, sont meublés et de petite typologie. Ils sont situés dans des villes dotées d'un réseau de transports en commun pour faciliter la mobilité. L'opérateur IML est financé à hauteur de 8 000 € par an pour chaque logement – dont 6 000 € de financement par la DDETS et 2 000 € accordés par l'administration pénitentiaire. Cette enveloppe est utilisée pour payer le loyer au bailleur et financer le poste de travailleur social en charge de l'accompagnement de la personne.

Un accompagnement social renforcé, adapté et individualisé est réalisé par un éducateur de l'association. Il porte principalement sur les questions du logement mais d'autres sujets peuvent être travaillés tels que les problématiques psychiatriques ou les questions de vie quotidienne.

Cette expérience s'inspire des principes du Logement d'abord, même si la notion de « passerelle » plutôt que de logement directement pérenne en constitue une inflexion. Le premier bénéficiaire est rentré dans le dispositif en

juin 2021 et, depuis, trois relogements ont été réalisés et deux supplémentaires étaient prévus en fin d'année. L'accompagnement renforcé et individualisé – le travailleur social peut parfois aller jusqu'à se rendre tous les jours chez la personne, si les besoins sont grands – ainsi que la préparation de la sortie en amont permettent une insertion positive dans le logement et favorisent aussi, plus globalement, l'insertion socioprofessionnelle des anciens détenus.

Ce dispositif a vocation à se développer : le nombre de logements captés pourrait être doublé en 2022.

Une autre modalité de remise à la rue particulièrement douloureuse : les fins de prise en charge à la sortie de l'aide sociale à l'enfance (ASE). Elle a fait l'objet d'une actualité très dense tout au long du quinquennat. La dénonciation, notamment par des jeunes sortant eux-mêmes de la protection de l'enfance organisés au sein de l'association Repairs, a remis en lumière les chiffres accablants de l'enquête sans-domicile de l'Insee, qui montrent qu'un quart des personnes sans domicile francophones sont passées par l'ASE¹³. Les mobilisations autour de ce sujet ont donné lieu en 2019 à la création d'un secrétariat d'État en charge de l'Enfance et à de nombreuses initiatives législatives destinées à mieux accompagner les jeunes majeurs. Le gouvernement, dans le cadre de la stratégie pauvreté, a consacré 10 M€ par an pour aider les départements à accompagner les jeunes majeurs et éviter les « sorties sèches » sans que cela ne débouche sur une aide systématique, le sort des jeunes restant dépendant de la bonne volonté des conseils départementaux.

Face à cela, la proposition de loi de Brigitte Bourguignon « *visant à renforcer l'accompagnement des jeunes majeurs vulnérables vers l'autonomie* » a été longuement débattue. Alors qu'elle prévoyait initialement un accompagnement systématique des jeunes à leur majorité, elle fut vidée de sa substance pour renvoyer vers une prise en charge optionnelle par les départements et laissant largement de côté les mineurs non-accompagnés (MNA) arrivés récemment sur le territoire. Votée à l'Assemblée en 2019 mais jamais inscrite à l'ordre du jour du Sénat, cette proposition de loi a suscité une insatisfaction générale. Heureusement, après des années d'attente, le projet de loi de protection des enfants, en examen au Parlement, devrait finir par intégrer un amendement visant à rendre obligatoires l'équivalent de « *contrats jeunes majeurs* », garantissant un hébergement et un accompagnement jusqu'à 21 ans. Il prévoit également l'interdiction de placer des jeunes dans des hôtels, inadaptés à un accompagnement de qualité, ainsi qu'un droit au retour vers l'ASE jusqu'à 21 ans pour les jeunes qui l'auraient quittée, un accès prioritaire au logement social et à la Garantie Jeunes pour l'accompagnement vers l'emploi. Ces avancées en voie d'être adoptées sont bien tardives et nécessiteront des moyens financiers pour s'assurer de l'effectivité de leur mise en œuvre.

¹³ Fondation Abbé Pierre, « *Aux portes de la rue. Quand l'État abandonne les personnes sortant d'institutions* », Rapport sur l'état du mal-logement en France, 2019.



ACOLEA à Lyon : un bail glissant pour les jeunes sortants de l'ASE

Le programme LDA de la Métropole de Lyon finance l'accès et le maintien dans le logement de 52 jeunes par an sortants de l'ASE. Les jeunes habitent des logements du parc public proposés par le SIAO et gérés en IML par l'association ACOLEA qui accompagne les jeunes et porte le différentiel de loyer le temps que les jeunes retrouvent des ressources. Le bail glisse dès que le jeune est en emploi. Une équipe mobile d'intervention qui dispose d'un travailleur social pour huit jeunes va à la rencontre de ces jeunes dans une optique de réduction des risques et de rétablissement.

6. Les oubliés de la stratégie du Logement d'abord

- Les personnes sans-papiers, condamnées aux dispositifs d'urgence ou à la débrouille

Si la stratégie du Logement d'abord vise *in fine* à mettre fin au sans-abrisme, un pan entier de ce public n'est pas considéré dans son champ d'action : les personnes dépourvues de droit au séjour, dont le nombre s'élèverait à environ 600 à 700 000 personnes.

Privées d'accès au parc social, très souvent évincées du parc locatif privé en raison du prix des loyers et des garanties attendues (fiches de paie, garants...), les personnes sans-papiers sont contraintes, au mieux, à des conditions d'habitat précaire chez des tiers, en foyer, à l'hôtel ou en hébergement d'urgence, et au pire à la rue ou en squat et ce, pendant de longues années avant de pouvoir obtenir le sésame du titre de séjour, comme l'a montré récemment le rapport thématique de la Fondation Abbé Pierre sur ce sujet¹⁴.

Cette impasse dans laquelle se retrouvent de nombreuses personnes étrangères dépourvues de titre de séjour vis-à-vis du logement ne trouve pas de solution dans les feuilles de route du Logement d'abord. Pire, l'action du gouvernement a sensiblement aggravé la situation de ces personnes : dématérialisation des démarches et engorgement des guichets de préfecture qui compliquent les demandes de titres de séjour, conditions de régularisation toujours aussi difficiles, accueil au compte-gouttes des demandeurs d'asile, production insuffisante de places d'accueil des demandeurs d'asile (CADA-HUDA).

Toutes les actions présentées par les territoires engagés dans la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord conditionnent l'accès au logement à la régularité du

¹⁴ Fondation Abbé Pierre, « *Fabrique des personnes sans-papiers, fabrique des mal-logés* », 2021.

séjour. L'instruction du 4 juin 2018¹⁵ destinée à relancer l'IML exclut explicitement de son périmètre les personnes en séjour irrégulier. Elle prévoit deux exceptions très limitées : les familles monoparentales en attente du renouvellement d'un titre de séjour et les familles dont un membre du couple au moins est en situation régulière.

Seules quelques initiatives à la marge sont portées par certaines collectivités ou associations permettant un accès au logement à des personnes sans titre de séjour et un accompagnement dans les démarches en vue de leur régularisation.

Fait rare, sur la métropole lyonnaise, les grands axes du projet quinquennal pour le Logement d'abord identifiaient un enjeu spécifique pour les personnes sans titre de séjour : « *Pour les personnes à droits incomplets, des alternatives à l'hôtel et à l'hébergement en collectif sont à développer pour permettre des conditions de vie plus dignes et une meilleure efficacité de la dépense publique* » (p 5 fiche 1 AMI). À ce jour, le chantier reste à mener.



À Douarnenez : un accès au logement dans le parc social pour une famille sans-papiers

Depuis sa création en 2017, l'association « 100 pour 1 toit Cornouailles » a permis le logement d'une vingtaine de personnes, principalement dans le parc privé, grâce à un financement participatif de citoyens. L'association s'adresse à toute personne à la rue, quelle que soit sa situation administrative. Pour l'association, « *il y a un enjeu à éviter la segmentation entre les publics. C'est une question non seulement éthique mais aussi politique* ».

Dernièrement, l'association a également noué un partenariat avec le bailleur social Douarnenez Habitat auquel elle loue plusieurs appartements pour des familles en situation de séjour irrégulier ou dépourvues de ressources. Ce projet s'inscrit dans une expérimentation qui prend fin en décembre 2021. L'association a signé une convention de sous-location avec Douarnenez Habitat valable six mois et renouvelable. Grâce à ce partenariat, une femme seule et trois enfants ont été relogés en février 2018. L'accompagnement proposé par le réseau d'acteurs entourant la famille a permis sa régularisation en février 2021 et elle est désormais titulaire du bail dans son logement social.

« *C'est un cas exemplaire en termes de parcours d'accompagnement* », nous explique un bénévole de l'association. « *La famille a bénéficié d'un accompagnement multi partenarial tout en développant une capacité d'autonomie à l'intérieur de l'aide qu'on lui apportait. Elle était bénévole à*

¹⁵ Instruction du 04 juin 2018 relative à la mise en œuvre du plan de relance de l'intermédiation locative dans le cadre du plan Logement d'abord.

Emmaüs Quimper puis au Secours Populaire à Douarnenez. Dès qu'elle a eu le droit de travailler, elle est allée à l'usine. C'est la réussite du dispositif. La famille déménage à Brest prochainement car ses enfants intègrent le club de foot du Stade brestois ». (Association « 100 pour 1 toit Cornouailles »)

« L'objectif est de créer un dispositif local pérenne. Quand il y a une urgence, qu'il faut sortir quelqu'un de la rue, on prend une convention de sous-location avec un bailleur social dans l'attente d'un glissement du bail. L'objectif c'est que la personne soit titulaire de son bail. » (Association « 100 pour 1 toit Cornouailles »)

Le coût de l'ensemble du dispositif est de 10 000 € par an pour loger trois ménages (deux dans le parc social et un dans le parc privé). *« On a des donateurs mais on manque cruellement de logements. »* Le projet est également soutenu financièrement par la Fondation Abbé Pierre.

L'Atelier Logement solidaire dans le Puy-de-Dôme : un dispositif d'hébergement pérenne pour les familles déboutées du droit d'asile

L'association Atelier Logement solidaire a été créée en 2010 par la Cimade, le Secours Populaire et le Secours Catholique dans le but de proposer un logement temporaire à des familles déboutées du droit d'asile avec enfants mineurs. Les appartements sont loués avec un agrément pour l'intermédiation locative et les ménages ont un statut d'hébergé à titre gratuit.

Les familles sont hébergées le temps de leur régularisation. *« Ce n'est pas parce qu'elles n'ont pas eu l'asile qu'elles n'ont pas de raison valable d'être sur le territoire »* rappelle la responsable de l'Atelier Logement solidaire. Le choix des familles se fait sur des critères de vulnérabilité : âge des enfants, situation familiale, durée de prise en charge au 115...

Vingt-huit familles sont hébergées dans des appartements en diffus sur toute l'agglomération (parc social, parc privé classique ou conventionné). Les logements sont intégralement meublés. *« L'idée est que les familles puissent se poser et ensuite on attaque les démarches d'insertion ».* Depuis 2013, 30 familles sont sorties du dispositif pour accéder au logement après une régularisation. L'association compte 2,5 ETP pour accompagner vingt-huit familles.

L'association ne reçoit aucun soutien financier de l'État. Le modèle économique repose sur une subvention du département à hauteur de 400 000 € par an. Le coût unitaire de l'accompagnement est de l'ordre de 10 € par jour et par personne.

À Grenoble, des sous-locations pour les personnes « à droits incomplets »

En avril 2020, dans le cadre du premier confinement, la métropole grenobloise a mis en place, avec les associations le Habert Saint Paul et Territoires AIVS, un dispositif de mise à l'abri d'urgence (nommé MALU) via la location de cinq logements auprès des bailleurs sociaux. Le Habert Saint Paul est en charge de l'accompagnement des ménages et Territoire AIVS de la location des logements qui sont mis à leur disposition dans le cadre d'une sous-location. Entièrement financé par la métropole grenobloise (frais de logement et d'accompagnement), ce dispositif a la particularité de se destiner à des ménages étrangers dits « en droits minorés ».

S'il est apparu au moment de la crise du Covid pour mettre à l'abri des ménages vulnérables durant le premier confinement, il est prévu que les ménages soient accueillis jusqu'à ce qu'ils puissent accéder au logement de droit commun, dans un délai maximal de trois ans.

Depuis cette première expérience portée par Grenoble-Alpes Métropole, le fonctionnement tripartite sur lequel repose ce dispositif s'est essaimé : une convention avec le CCAS de Grenoble a été signée en juillet 2021 pour la mise à l'abri et l'accompagnement de quatre autres ménages, et des discussions sont en cours avec une autre commune du territoire pour reproduire l'expérience.

Si les capacités d'accueil restent très en deçà de l'ampleur réelle des besoins, ces initiatives portées par les collectivités territoriales permettent d'apporter des réponses de qualité, en termes d'accompagnement et de stabilité, à des ménages qui se trouvent dans des situations d'extrême précarité économique, résidentielle et administrative.

Dans l'Isère toujours, un dispositif intitulé « LASUR » permet depuis 2016 aux citoyens de proposer à des personnes en situation irrégulière des logements loués par l'entremise de l'association Un Toit Pour Tous, via son agence immobilière à vocation sociale (AIVS) Territoires, avec un appui au démarrage de la Fondation Abbé Pierre. Pour répondre à ce besoin, le dispositif LASUR repose sur des accords tripartites associant un ménage à loger, un collectif prêt à assumer les coûts du logement et Un Toit Pour Tous en mesure de sous-louer un logement et d'en assurer la gestion locative. Un toit pour tous joue aussi un rôle de coordination des acteurs et peut être un soutien dans l'accompagnement social réalisé par les collectifs citoyens et/ou leurs partenaires, avec le soutien financier de la métropole grenobloise et de la Fondation de France qui couvrent les frais de fonctionnement.

Depuis 2016, l'engagement des premiers collectifs citoyens a essaimé et le dispositif s'est développé. Ce sont maintenant 16 collectifs ou associations qui financent 26 logements, sous-loués par Un Toit Pour Tous. En 2021, ces

logements ont permis d'apporter des solutions à 31 ménages, soit 94 personnes dont 49 enfants. Trois ménages ont pu sortir du dispositif : deux ont accédé à un logement autonome et un a pu entrer en foyer de jeunes travailleurs. Huit autres ménages sont en cours de régularisation et pourront bientôt devenir locataires en titre du logement qu'ils occupent depuis plusieurs années via un bail de sous-location.

- Des évacuations de squats et de bidonvilles qui perdurent sans solution de relogement

Difficile d'imaginer que le Logement d'abord s'arrête aux portes des squats et des terrains occupés par des habitats de fortune. Pourtant, force est de constater que **les opérations d'évacuation continuent sans solution d'accès au logement pour leurs occupants**. Au mieux, les personnes sont hébergées quelques nuits avant de retourner à la rue.

D'après l'Observatoire des expulsions de lieux de vie informels, **1 330 lieux de vie informels ont été expulsés entre le 1er novembre 2020 et le 31 octobre 2021 (+23 % par rapport à l'année précédente)**, occupés par plus de 172 000 personnes (une personne peut être expulsée plusieurs fois au cours de l'année) ; 90 % des personnes expulsées habitaient dans la région du Calaisis et à Grande-Synthe¹⁶. Sur ces territoires, **le harcèlement policier envers les personnes en bidonvilles pour empêcher leur installation sur le littoral est fréquent**, de même que la dissuasion de leurs soutiens. Même un mouvement comme la grève de la faim de trois personnes en octobre-novembre 2021 n'a pas suffi à infléchir l'action du gouvernement, qui refuse toujours de cesser les expulsions ayant lieu tous les deux jours et s'accompagnent de confiscation des tentes et couvertures, d'installer des capacités d'hébergement à proximité et même d'autoriser les distributions alimentaires des associations non-agrées.

Les diagnostics préalables aux expulsions sont très rares, uniquement dans 4 % des cas. Les solutions proposées sont l'exception : **dans 91 % des expulsions, la totalité ou une partie des personnes expulsées ne s'est vu proposer aucune solution**. Quand elles ont lieu, ces propositions se résument la plupart du temps à de l'hébergement temporaire, voire très précaire (gymnases, hôtels). Les expulsions sont violentes, donnent lieu à un déploiement policier intimidant, à des pertes d'affaires, de papiers, de médicaments dans 72 % des cas. Le prolongement de la trêve hivernale en 2020 puis 2021¹⁷ en raison de la crise sanitaire n'aura pas non plus mis un point d'arrêt aux expulsions de bidonvilles ou abris de fortune¹⁸.

¹⁶ Observatoire des expulsions de lieux de vie informels, Synthèse des chiffres principaux, 1^{er} novembre 2020 – 31 octobre 2021.

¹⁷ Ordonnance n° 2021-141 du 10 février 2021.

¹⁸ La loi « *Égalité et citoyenneté* » du 27 janvier 2017 étend le bénéfice de la trêve hivernale aux occupants de bidonvilles, tentes, abris de fortune

En 2021, l'Observatoire des expulsions de lieux de vie informels note que 64 % des expulsions ont eu lieu lors de la trêve hivernale.

La stratégie nationale de résorption des bidonvilles pilotée par la Dihal depuis 2018 avait pourtant amorcé un changement de méthode en privilégiant la coordination entre les acteurs en amont d'une évacuation et en favorisant l'accompagnement global des personnes (insertion sociale et professionnelle, accès aux droits). Force est de constater qu'au-delà d'actions positives limitées à quelques territoires, l'application de l'instruction ministérielle¹⁹ reste tributaire d'**une mise en œuvre disparate** et repose, au même titre que la stratégie du Logement d'abord, sur la bonne volonté d'élus et d'acteurs locaux. Le Collectif des Associations Unies (CAU), à cet égard, s'est mobilisé en novembre 2021 pour dénoncer un certain nombre de dérives préfectorales vers une gestion purement répressive des bidonvilles, en Gironde, dans l'Hérault, en Haute-Garonne ou dans le Nord, sans que les préfets fautifs soient désavoués.

- Les personnes sans domicile Outre-mer

Le Plan logement Outre-Mer 2019-2022 ne fait aucune mention des objectifs de la stratégie nationale du Logement d'abord, alors que certains territoires ultramarins, en particulier Mayotte et la Guyane, comptent un grand nombre de personnes sans domicile. À contre-courant même de cette stratégie, le Plan prévoit la construction d'hébergements temporaires en Guyane et à Mayotte pour accueillir transitoirement les occupants des bidonvilles dont les modalités d'évacuation et de destruction ont été accélérées par l'article 197 de la loi ELAN.

La seule mesure de ce Plan en faveur de l'accès au logement des publics les plus précaires est une mission d'évaluation des freins au développement des pensions de famille. A part un sursaut de la production de logement locatif très social en 2019, celle-ci est en baisse constante depuis 2016 (-26 %).

Trois territoires ultramarins ont toutefois répondu positivement à l'AMI Logement d'abord en 2019, rejoignant la Communauté d'agglomération de Dombeni-Mamoudzou (Mayotte) : le conseil départemental de La Réunion, la Communauté d'agglomération Espace sud de la Martinique et la Communauté d'agglomération Centre Littoral en Guyane.

La Guadeloupe et la Martinique sont particulièrement peu investies dans l'accès au parc social des ménages sans domicile avec un taux d'attribution de logements sociaux en direction de ces publics inférieur ou égal à 5 % et pour la Guadeloupe, en recul de près de 30 % par rapport à 2017.

¹⁹ Instruction du 25 janvier 2018 visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles.

Colonne1	Nombre d'attributions Hlm aux personnes sans-abri ou en hébergement	Evolution par rapport à 2018	Part des attributions aux public LDA
Guadeloupe	97	-29%	5%
Guyane	139	104%	9%
Martinique	55	90%	4%
Mayotte	0		
La Réunion	893	69%	14%

Figure 7 : source Baromètre Logement d'abord État et SNE



Le logement d'abord à La Réunion

La candidature réunionnaise à l'AMI Logement d'abord est portée à l'échelle départementale. La feuille de route est ambitieuse en affichant un objectif « Territoire 0 SDF » et en s'attachant à reprendre l'ensemble des axes de la stratégie nationale. Une cohérence entre les différentes politiques portées au niveau national et territorial est recherchée en articulant le plan Logement d'abord avec la Stratégie pauvreté, le travail mené autour du PDALHPD et les politiques locales de l'habitat.

Concrètement, ce plan prévoit notamment :

- **un objectif de production de 30 % de petits logements sociaux** (typologie T1 et T2) par opération dont 10 % avec une offre de loyer réduite (maximum 370 € mensuel). Le plan prévoit également une réflexion sur la modularité des loyers dans le parc social ;
- **la création d'une plateforme unique de captation de logements privé** (« Solikaz ») pour mutualiser l'action des différents opérateurs de l'intermédiation locative ;
- **une prime aux propriétaires-bailleurs pour renforcer l'incitation au mandat de gestion** à des niveaux de loyers adaptés à des très petites ressources ;
- **une compensation temporaire du loyer** pour les ménages dont la situation ne permet pas dans l'immédiat le règlement de l'intégralité du loyer dans le parc privé en parallèle d'un accompagnement pour la stabilisation de la situation financière ;
- **la transformation de places d'hébergement en logement** avec un accompagnement adapté (IML-AVDL et CHRS hors-les-murs) ;

- **l'ouverture de 100 places dans le dispositif Un chez soi d'abord** dédié aux personnes avec troubles psychiques ;
- **la consolidation d'une plateforme territoriale d'accompagnement** pour une coordination renforcée autour des situations complexes ;
- **le renforcement du rôle de pivot du SIAO** dans la politique du Logement d'abord (repérage, orientation, coordination) ;
- **le renforcement de la prévention des expulsions locatives** avec notamment une révision du règlement FSL pour accroître le nombre d'aides au maintien en cas d'impayés de loyer ;
- **la prévention des ruptures** avec des places dédiées en intermédiation locative et en hébergement d'insertion pour les personnes sortant d'institution (notamment ASE et détention) et pour les femmes victimes de violence.

Conclusion

Le Logement d'abord : un pari inabouti, à perpétuer et généraliser

À l'heure du bilan de cette stratégie quinquennale, le regard croise plus souvent des expérimentations locales concernant tout au plus une centaine de personnes ici ou là, qu'un véritable changement structurel. Les AMI ont en effet donné lieu à quantité de projets vertueux : personnel médical joint aux équipes de travailleurs sociaux pour suivre les ménages relogés ; production de logements aux loyers ajustés et aux prestations adaptées pour permettre aux personnes venant de la rue et ne disposant que du RSA d'y vivre dignement ; pensions de familles pour accueillir des personnes sans domicile vieillissantes ; accès au logement pour sortants de prison ou jeunes en errance ; observatoire local du mal-logement ; formations en direction des travailleurs sociaux...

Si le discours porté au niveau national tend à faire du Logement d'abord le cadre de la politique du logement des personnes sans domicile, la déclinaison dans les territoires donne plutôt à voir un morcellement des initiatives, qui ont « les défauts de leurs qualités » : une dimension expérimentale, exceptionnelle et contingente. Les faire sortir du laboratoire est rarement pensé, comme leur essaimage. Qu'advient-il de leur financement au-delà de l'AMI ? Les collectivités

pourront-elles ou voudront-elles poursuivre cet effort financier ? Certains acteurs s'en inquiètent déjà. La démarche d'ensemble ressemble donc parfois plus à une multiplication des expériences de type « *Housing First* » qu'à un changement général de politique « *Housing Led* » (« dirigée vers le logement »). Or, 15 ans après les territoires d'expérimentation, 5 ans après la mise en œuvre du plan, il est grand temps de dépasser le stade expérimental pour viser la généralisation.

À l'échelle des territoires, là où certains observent effets d'annonce et saupoudrage, d'autres voient un levier pour enclencher une montée en compétences des intercommunalités par la sensibilisation des élus et la mobilisation de crédits locaux en relais ou complémentarité des budgets nationaux du Logement d'abord, qui leur donne l'occasion de se saisir de la problématique des personnes sans domicile.

Que ce soit sur la production de logement abordable ou le changement de pratiques et de postures des professionnels, les acteurs institutionnels et de terrain s'accordent à dire que la transformation est engagée mais loin d'être acquise. « *La commande publique a changé mais dans les faits le modèle en escalier perdure. On est encore dans la logique du « prêt à sortir ». »* (Coordinateur LDA de la Métropole de Lyon). L'accès direct au logement de droit commun semble encore loin d'être atteint : « *Le modèle en vigueur ressemble plus à des « semi-escaliers », dont la marche intermédiaire entre la rue et le logement de droit commun serait le CHRS ou la résidence sociale »* (SIAO de la Sarthe).

La Vice-Présidente à l'habitat et au logement à la Métropole de Lille (MEL) quant à elle, a souhaité mettre l'accent sur un point fondamental : « *le hiatus qui existe entre l'intention et la technicité du Logement d'abord et le niveau de réponse qu'il apporte aux problèmes concrets auxquels sont soumis les services des communes et les élus* ». Pour elle, le LDA est peu lisible sur le terrain et même très peu compréhensible au-delà de ces effets organisationnels et il lui semble nécessaire que les décideurs et responsables du logement et de l'hébergement s'approprient la démarche pour la porter et en transmettre les grands principes à leurs équipes (agents, CCAS, autres élus...), mais aussi à la population. Par ailleurs, l'ambition affichée par la MEL ainsi que l'utilisation des financements consacrés à la question du LDA doivent être, dans cette optique, évalués en termes de résultats tangibles (et non de moyens mobilisés) et en mesurant la réelle plus-value du LDA par rapport aux actions menées habituellement en faveur des publics défavorisés.

Malgré ces limites, ce plan quinquennal a marqué des points que l'on espère irréversibles. Des centaines de travailleurs sociaux, élus ou bailleurs sociaux ont été sensibilisés à la philosophie du LDA qui n'est quasiment plus remise en question ouvertement. À l'échelle locale, 45 territoires se sont emparés, de manière inégale et partielle mais souvent réelle, de ce nouveau paradigme, quitte à l'appliquer de manière uniquement expérimentale comme on l'a vu. À l'échelle nationale, les directions de l'administration centrale se sont réorganisées autour de cet objectif, avec la création d'un « service public de la rue au logement », chargé de gérer les crédits de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accès au logement, qui étoffe

grandement les équipes de la Dihal moteur du LDA depuis de nombreuses années. Tout ceci ne pourra pas, semble-t-il, être balayés d'un revers de main par de nouveaux responsables politiques.

D'autres acquis sont à confirmer et consolider. Les secteurs de l'hébergement et du logement se sont rapprochés sous la houlette de l'État et des intercommunalités, les SIAO ont été renforcés, de nouveaux dispositifs locaux d'observation partagée du sans-abrisme devraient permettre de mieux mesurer l'ampleur des besoins, des plateformes d'accompagnement permettent *a minima* d'échanger entre acteurs pour tenter de décloisonner les dispositifs.

Les limites et points faibles du plan LDA se confirment cependant. Les solutions mobilisées en IML le sont très majoritairement sous forme précaire de sous-location. Les bailleurs sociaux font encore souvent preuve d'une certaine méfiance et les attributions en faveur des personnes sans domicile, certes en hausse, restent trop peu nombreuses. Des publics sont très largement laissés sur le côté, en particulier les personnes à droits incomplets ou en situation irrégulière sur le territoire, mais aussi les habitants des bidonvilles, pour qui l'expulsion sans solution reste la règle plus que l'exception, malgré certaines expériences locales réussies.

Surtout, le LDA se heurte encore et toujours à la pénurie de logements financièrement accessibles dans les zones tendues. « *Le Logement d'abord, c'est d'abord du logement.* » La formule est sans doute usée, mais c'est celle qui traduit le mieux ce qui ressort des entretiens réalisés auprès des acteurs de terrain, notamment dans des contextes de forte tension sur le marché du logement. Avec un vrai risque politique pointé par quelques-uns de voir « l'arbre du LDA cacher la forêt de la pénurie de logements adaptés aux besoins des mal-logés ». Car sur ce plan, si la stratégie LDA a permis une hausse, à hauteur de plusieurs milliers du nombre de logements en pensions de familles, en IML ou en PLAI adaptés, cela ne compense pas la hausse des prix sur le marché et la chute de la production Hlm, notamment sur le volet de la production de PLAI. Sans compter, qu'au-delà des moyens importants déployés pour répondre aux urgences liées à la crise Covid en 2020, les pouvoirs publics n'ont pas profité du plan de relance et des bouleversements sociaux en cours pour changer de braquet et relancer un plan LDA qui progresse beaucoup trop lentement.

Ce contrepoint critique ainsi que les différents éléments développés dans ce chapitre mettent en lumière cinq enjeux essentiels pour pérenniser l'action en faveur des personnes mal-logées :

- **L'observation** et le suivi des politiques menées et des personnes concernées, afin de mesurer en temps réel l'atteinte ou non des objectifs de résorption du sans-abrisme ;
- la mise en œuvre d'un **accompagnement social correctement dimensionné, global et porteur d'une réelle technicité** reste

nécessaire afin de répondre aux besoins de personnes rencontrant d'importantes difficultés (femmes victimes de violence, personnes en souffrance psychique, sortants d'institutions...) ;

- **la sensibilisation de l'ensemble des acteurs (services sociaux, bailleurs, associations...) mais aussi le grand public et les élus aux enjeux du Logement d'abord afin que les collectivités se saisissent des solutions existantes et portent le développement d'une offre accessible ;**
- **un système (d'acteurs ou d'actions) qui a besoin de continuité, de stabilité et de moyens garantis dans le temps pour développer des réponses adaptées aux besoins.** À cet égard, il est aussi nécessaire de développer un système d'observation et d'évaluation qui permette de suivre des besoins en évolution constante ;
- **une offre de logement social, très social ou simplement abordable suffisante (dans un cadre de solidarité entre les territoires et davantage fléchée vers les personnes sans domicile), dont la disponibilité doit être assurée en préalable à toute évolution éventuelle sur le secteur de l'hébergement.**

En conclusion, il est nécessaire de prolonger et généraliser le tournant vers le Logement d'abord. Pour y parvenir, il est possible de s'inspirer de l'exemple finlandais, mis en avant récemment par l'OCDE, qui parvient progressivement à résorber le sans-abrisme en s'appuyant sur une politique menée sur le temps long, à travers des plans pluriannuels successifs visant la diminution drastique du nombre de personnes sans domicile, prenant appui sur un suivi annuel précis de l'évolution du nombre de personnes sans domicile pour mesurer l'avancée du plan²⁰. Aides personnelles au logement accrues, accompagnement intensif, développement de l'offre et transformation de centres d'hébergement d'urgence en logement sociaux pérennes : les recettes finlandaises ne sont pas si éloignées d'un modèle social français du logement qu'il faudrait renforcer et renouveler plutôt que fragiliser comme l'a fait ce quinquennat en s'attaquant de front aux APL et aux bailleurs sociaux.

²⁰ OCDE, « *Finland's Zero Homeless Strategy: Lessons from a Success Story* », 2021.

CHAPITRE 3

**Soigner une France fracturée
par la crise du logement**

Introduction

La campagne présidentielle pour 2022 intervient dans un contexte de grave crise du logement. Le thème apparaît relativement peu dans les débats publics, alors qu'il est omniprésent dans le quotidien des Français des classes populaires et moyennes et représente un déterminant sous-estimé en termes de santé publique, de pouvoir d'achat, de scolarité, d'emploi, d'inégalités ou tout simplement de qualité de vie. La crise sanitaire depuis 2020 est venue encore compliquer l'équation, en faisant du logement digne un lieu de protection et de télétravail. Et de nombreux défis d'avenir, qu'il s'agisse du vieillissement de la population, de la transition écologique ou de l'adaptation aux épidémies, tendent à compliquer la tâche des politiques du logement et appellent, plus que jamais, un réinvestissement public de long terme dans ce secteur stratégique au cœur de nos vies.

a) Les multiples fractures creusées par le logement

La France traverse depuis de longues années une crise du logement multiforme, qui creuse les fractures sociales, générationnelles et territoriales. La difficulté politique pour affronter cette crise tient au fait qu'elle ne touche pas tous les Français, loin de là, mais avant tout celles et ceux qui ont le moins voix au chapitre dans le débat national. Rappelons que la qualité moyenne du logement s'améliore depuis la Seconde Guerre mondiale et que moins d'un pourcent des résidences principales sont désormais privées du confort sanitaire de base. Si bien que les trois quarts des Français se disent satisfaits de leur logement, mais au prix d'efforts financiers accrus pour payer cette montée en gamme et supporter la hausse des prix du foncier dans les territoires attractifs.

Le mal-logement ne touche donc qu'une minorité d'habitants, mais avec des effets importants sur la cohésion sociale. Le diagnostic est connu : 300 000 personnes vivent sans domicile et 4 millions sont mal logées, c'est-à-dire sans logement personnel, en surpeuplement accentué ou en inconfort grave. Au-delà, un halo de personnes fragilisées par le logement concerne 12 millions de personnes, en surpeuplement modéré, en copropriété dégradée, sous la menace d'une expulsion. De plus en plus subissent des formes de fragilité en augmentation sous l'effet de la hausse des prix de l'immobilier et de l'énergie : les personnes en effort financier excessif pour se loger et les personnes en précarité énergétique. **Ces situations graves sont donc minoritaires mais affectent tout de même près d'un quart des Français.** De plus, la difficulté à se loger se rappelle aux ménages surtout au moment d'affronter le marché de l'immobilier, en cas de décohabitation de chez ses parents, de changement professionnel ou de rupture conjugale, c'est-à-dire à des moments de fréquente fragilité personnelle.

Le logement coûte de plus en plus cher. Les taux d'intérêt historiquement bas permettent à des millions de Français en situation stable d'accéder tout de même, au prix d'un endettement important, à la propriété et de se constituer un patrimoine à la propriété à la valeur croissante. En revanche, **cet accès à la propriété se**

fait de plus en plus discriminant socialement depuis deux décennies, si bien que des cohortes de classes populaires sont privées de cette perspective au cours de leur vie active et sont condamnées à rester locataires. Pour elles, la hausse des prix est une malédiction, et non pas un judicieux investissement. Ces personnes sont plus souvent **des jeunes, des ménages immigrés, à bas revenus et aux emplois précaires, des ménages sans héritage ni appui familial**. Les locataires, en particulier ceux du parc privé, sont donc **les grands oubliés des politiques du logement**. Pire, ce sont eux qui ont le plus subi la hausse des prix, l'encadrement déficient des loyers et les coupes dans les APL et les organismes Hlm. Leurs perspectives sont sombres : pour un certain nombre d'entre eux, ils arriveront à la retraite sans être propriétaires et devront alors s'acquitter de loyers accrus avec des revenus en baisse sous l'effet de la sortie de la vie active et des réformes des retraites ayant diminué les pensions des carrières incomplètes. Alors que les personnes âgées étaient massivement sorties de la pauvreté et du mal-logement, la nouvelle génération de retraités risque pour une bonne partie d'y être confrontée à nouveau.

La conjugaison depuis deux décennies d'une précarisation des couches populaires et d'une hausse des prix vertigineuse inédite aboutit à creuser des fractures béantes au sein de la société, **fragilisant ceux qui étaient déjà les plus vulnérables à la hausse des prix** de l'énergie, du logement et aux soubresauts du marché du travail, et enrichissant ceux qui ont la chance d'avoir accumulé ou hérité d'un patrimoine qui les protège des aléas de la vie. Au final, les échecs répétés à faire reculer la crise du logement ont des répercussions sur la possibilité de mener une vie de famille sereine, de protéger sa santé, d'offrir à ses enfants des conditions d'études correctes, de choisir son lieu de vie au lieu d'être assigné à résidence, exposé aux nuisances environnementales ou éloigné des centres villes.

b) Des enjeux émergents qui compliquent l'équation

Ces difficultés actuelles face au logement, qui reflètent des pénuries localisées, sont amenées, si la politique du logement ne change pas de braquet, à perdurer si l'on se fie aux dernières projections démographiques. Contrairement à certains de nos voisins européens, comme l'Allemagne, l'Italie ou l'Espagne, la France connaît un certain dynamisme démographique, qui alimente la demande de logements. La population française continue de croître à un rythme relativement soutenu. Mais c'est surtout la progression du nombre de ménages, plus importante que celle des individus, qui a des conséquences sur le nombre de logements nécessaires. Les ménages étant de plus en plus souvent de petits ménages, en raison du vieillissement, des séparations conjugales et de la mise en couple plus tardive, la demande de petits logements est de plus en plus importante, et implique des coûts pour se loger plus importants par personne, avec moins d'effet d'échelle. De plus, la géographie de la demande évolue rapidement, alors que le parc immobilier par définition est moins mobile, ce qui crée des pénuries sur les zones de forte demande (arc atlantique, Côte-d'Azur, métropoles, zones frontalières...) et de la vacance ailleurs (en particulier au Nord-Est et le long de la « diagonale du vide »).

Pour affiner ces projections, l'Insee, la DHUP et le Cerema ont mis au point un outil appelé « OTELO » (outil pour la territorialisation de la production de logements), destiné à actualiser et territorialiser les projections de population à 2030 et donc les besoins en logement¹. Cet outil prend en compte les naissances, décès, migrations, la taille des ménages, les modes de cohabitation, les résidences secondaires, les changements d'usage des locaux (habitation ou activités économiques...), les démolitions...

D'après le scénario central présenté, toutes les régions connaîtront une hausse du nombre de ménages, en particulier celles qui sont déjà attractives aujourd'hui et renforceront leur attractivité. **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. Dans chaque région, le niveau actuel de production de logements est supérieur à l'hypothèse des projections de population. Cela représente plutôt une bonne nouvelle, si ce n'est que la production de logements neufs ne vise pas uniquement à loger les ménages supplémentaires qui se manifesteront dans la décennie, mais aussi à rattraper le retard accumulé. Ce retard s'exprime notamment par les situations de mal-logement actuelles, qui d'après OTELO concerneraient 1,3 million de ménages. En estimant que ces situations de mal-logement doivent être résorbées en 13 ans, soit deux Programmes locaux de l'habitat, cela nécessiterait 75 000 logements neufs supplémentaires par an (à ajouter donc aux besoins en logements pour répondre aux nouveaux ménages). Par ailleurs, les logements produits dans une région ne répondent pas forcément précisément aux besoins en logement au sein de cette région, les mouvements démographiques infrarégionaux pouvant être très significatifs. Par ailleurs, l'évaluation des « besoins » en logement est assez arbitraire et donc relève aussi de choix politiques. Quand les auteurs des projections estiment qu'il faut construire 75 000 logements par an juste pour résorber le mal-logement en 13 ans, pourquoi choisir 13 ans et pas 5 ou 20 ? De même, pourquoi estimer que seuls les ménages en surpeuplement « accentué » dans le parc privé expriment un besoin de logements supplémentaires mais pas ceux (bien plus nombreux) en surpeuplement « modéré » et dans le parc social ? Enfin, **la définition du besoin en logement peut évoluer** : par exemple, les confinements ont montré l'importance de disposer d'une pièce à soi pour télétravailler, ce qui n'est pas pris en compte dans les besoins en logements pour 2030.

En conclusion, les besoins restent très importants, de l'ordre d'au moins 400 000 logements neufs par an pendant dix ans, mais nécessitent surtout d'être appréhendés finement à l'échelle locale. Le chiffre régulièrement avancé d'un objectif de 500 000 logements neufs par an en France à cet égard est sans doute mobilisateur mais trop imprécis. A grands traits, **le défi est donc quantitatif et qualitatif** à la fois.

¹ Rapport de la Commission pour la relance durable de la construction de logements, 2021.

D'un point de vue géographique, **les nouveaux logements doivent se situer dans les zones en tension** déjà évoquées. Il est possible d'espérer une meilleure répartition de la population sur le territoire, avec des ménages partant à la reconquête des bâtiments vides dans les zones en déprise, mais il n'est pas raisonnable de miser sur cet hypothétique mouvement démographique pour résoudre la pénurie de logements. La crise sanitaire a sans doute rebattu les cartes des choix résidentiels, mais « l'exode urbain » annoncé ne semble pas se confirmer dans des ordres de grandeur suffisants pour modifier les grands déséquilibres de l'aménagement du territoire. De plus, les ménages attirés par les petites villes plutôt que par l'agglomération parisienne engorgée, par exemple, tendent à se rendre vers des territoires déjà attractifs plutôt que vers les zones en déprise du Nord-Est ou du centre de la France. En tout état de cause, si la mobilisation des logements vacants doit être encouragée, elle n'est pas de nature à remplacer une production neuve insuffisante. D'après diverses estimations, sur les 3 millions de logements vacants en France à un instant t, il serait peu réaliste de ramener vers le marché plus de 10 % de ce stock, soit moins qu'une année de production de logements.

Du point de vue de l'accessibilité financière, **ce qui manque le plus cruellement aujourd'hui sont les logements locatifs sociaux**. La file d'attente des demandeurs Hlm ne cesse de s'allonger, avec désormais 2,2 millions de ménages, pour à peine 450 000 attributions par an. Le modèle Hlm a fait les preuves depuis des décennies de son efficacité économique et sociale pour loger correctement des ménages en difficulté. Secteur à but non-lucratif ou à lucrativité limitée, à l'écart des mécanismes de spéculation foncière, il garantit que les investissements publics se traduisent par des logements à loyers plafonnés pour des ménages modestes dans des zones en tension, puisque leur financement nécessite un agrément. Les logements sociaux neufs, depuis plusieurs décennies, démontrent également une qualité de construction supérieure au privé, tandis que leur propriété collective permet un entretien et des rénovations bien plus simples que des copropriétés privées. Bref, la pénurie de logements est dans bien des endroits avant tout une pénurie de logements sociaux, si bien que les fonciers, à mobiliser avec parcimonie par souci écologique, doivent être fléchés prioritairement vers les organismes Hlm. La rareté foncière implique qu'il ne suffit pas d'inciter à la production de tous types de logements sans distinction. A superficie équivalente, un logement privé n'est pas forcément un logement en plus mais peut donc aussi représenter un logement social en moins. Le foncier utilisé ne sera pas forcément retrouvé, ou en tout cas pas facilement, ailleurs. Les opportunités foncières, notamment en cas de nouvelles infrastructures de transports ou en cas de financement public de recyclage de friches, doivent donc être fléchées avant tout vers le logement social là où il en manque.

Ensuite, du point de vue de la typologie des logements manquants, les évolutions démographiques montrent que **nous avons et aurons besoin de petits logements pour de petits ménages**². Cela n'est pas très intuitif au vu du

² Fondation Abbé Pierre, « *Seul face au mal-logement* », Rapport sur l'état du mal-logement 2020.

nombre de ménages en surpeuplement, mais la montée en puissance des ménages d'une seule personne, parmi les jeunes décohabitants, les personnes en séparation conjugale, les veufs et surtout les veuves, ou de manière générale les célibataires sans enfants à charge, montre la nécessité de construire de petits logements d'une ou deux pièces, plus faciles à payer et à chauffer, alors que le parc de logements actuel est plutôt adapté à la famille stéréotypée des parents avec enfants désormais minoritaire. Mais cette adaptation incontournable du parc de logements aux ménages unipersonnels implique des coûts supérieurs, car il est plus cher de construire deux logements pour deux célibataires qu'un logement pour un couple. Cette évolution peut aussi amener à reconsidérer dans un certain nombre de cas le **partage d'espaces communs** entre petits ménages, de manière à reconstituer des effets d'échelle et à renouer du vivre-ensemble. Qu'il s'agisse de colocations, de résidences services pour les personnes âgées, du partage d'équipements, de salles de jeux, de chambres d'amis, vivre seul n'implique pas forcément d'habiter chacun dans son coin. Le partage d'espaces extérieurs, sous forme de jardins partagés ou d'espaces verts publics, est aussi propre à répondre au besoin exprimé fortement pendant les confinements d'avoir accès à des coins de nature.

Les évolutions parfois rapides des attentes vis-à-vis du logement, pour faire face au vieillissement, à la perte d'autonomie, au handicap, nécessitent de **penser à la fois une mobilité résidentielle accrue**, pour permettre à chacun de déménager selon ses besoins, mais aussi de **façonner des logements eux-mêmes modulables** selon les cycles de vie, selon l'état de santé ou même selon les moments de la journée, pour laisser une place au télétravail appelé à perdurer après l'épidémie Covid.

Enfin, un défi majeur auquel le monde du logement doit répondre, qui ajoute encore aux difficultés à résoudre, est celui du changement climatique et de l'effondrement de la biodiversité. Les logements neufs et surtout les anciens doivent **consommer moins d'énergie** et offrir des confort d'hiver et d'été, en cas de pic de chaleur, sans avoir recours à un excès de chauffage ou de climatisation. **Ces nouvelles normes renchérissent fortement les coûts de construction et de rénovation mais sont indispensables.** Elles appellent donc, en particulier pour les propriétaires modestes, des aides publiques conséquentes et un accompagnement accru. La focalisation actuelle sur la précarité énergétique doit également constituer une opportunité pour résorber en même temps l'habitat indigne et lancer un grand plan pour la qualité de l'air intérieur.

L'impératif écologique modifie également profondément les modalités de production neuve. Pour éviter l'artificialisation des terres agricoles et des espaces naturels et limiter les déplacements, il est indispensable de penser une production économe en terres et **de rendre une certaine densité urbaine agréable à vivre pour la rendre acceptable socialement.** Cela n'interdit pas l'habitat individuel mais invite à une planification foncière accrue dans les plans d'urbanisme locaux pour éviter l'étalement urbain et privilégier l'individuel groupé ou l'habitat

collectif. En tout état de cause, cet impératif de densité, de recyclage des friches, de construction de la ville sur la ville et de rénovation de logements représente des coûts accrus de construction, d'autant plus si l'accent est mis aussi sur l'utilisation de matériaux biosourcés et dans un contexte de hausse mondiale des prix des matières premières et de l'énergie.

On le voit, les évolutions démographiques et les impératifs écologiques compliquent l'équation pour résorber la crise du logement. Ils se combinent en réalité pour affirmer que **l'on doit continuer à produire des logements, mais avec davantage de normes pour économiser foncier, énergie et matériaux**, tout en visant des prix et des loyers de sortie plus bas pour les ménages modestes. L'équation ne peut être résolue qu'avec une plus grande maîtrise publique des sols, arbitrée de manière démocratique à l'échelle intercommunale, et davantage de logements sociaux et d'aides publiques accompagnées de contreparties sociales et écologiques.

c) Repolitiser la question du logement

Face aux grands enjeux d'une politique du logement ambitieuse qui viennent d'être décrits, ce chapitre détaille quelques propositions concrètes. Ces propositions ne visent pas l'exhaustivité mais donnent des exemples de changement de cap possibles, si la volonté politique est présente, en s'appuyant sur des expériences ou des politiques positives déjà existantes. Une liste de propositions plus détaillée est annexée à la fin de chapitre.

Ces propositions pour certaines existaient auparavant et sont portées depuis des années par la Fondation Abbé Pierre mais aussi partagées par ses partenaires au sein du Collectif des associations Unies pour une autre politique du logement ou au sein du collectif Alerte contre la pauvreté. La plupart s'appuient sur une expertise propre à la Fondation mais aussi sur des rapports d'experts thématiques, d'instances officielles ou de corps d'inspection. Elles ne visent pas nécessairement la nouveauté mais cherchent à **identifier les leviers les plus efficaces pour résorber la crise du logement, en commençant par les situations les plus graves**. Ces propositions renvoient parfois à des consensus entre acteurs, qui appellent essentiellement une volonté politique pour y accorder les moyens nécessaires. Mais aussi parfois à **des visions de la société antagonistes, qui impliquent des choix** politiques, et sur lesquels nous attendons que les candidats aux élections présidentielle et législatives prennent position.

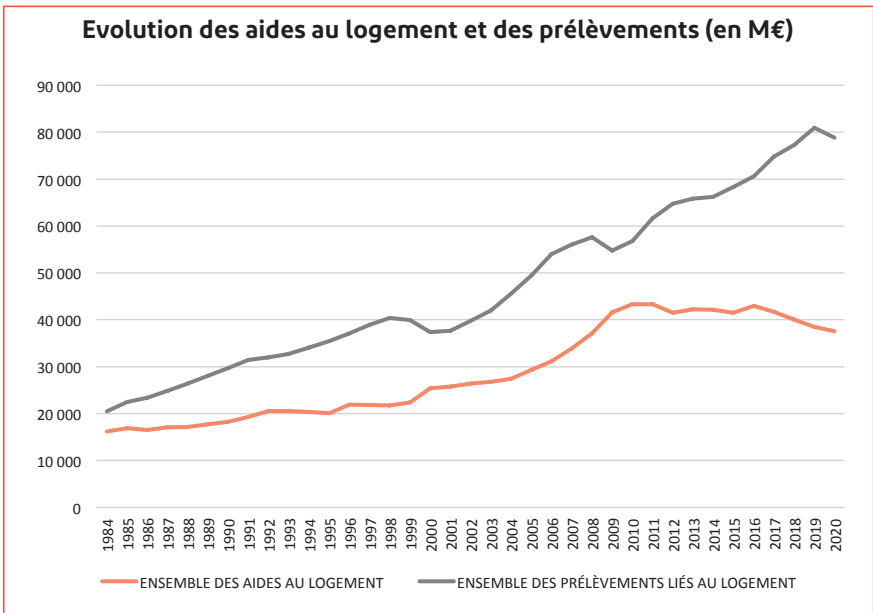
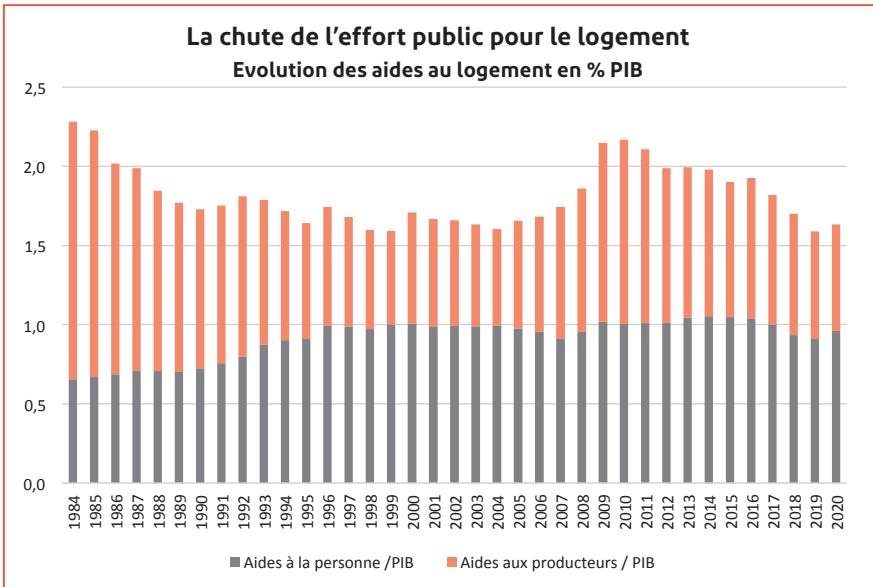
Ces propositions sont d'application concrète à moyen terme, sur la durée d'un ou deux quinquennats. Certaines sont très précises et d'autres ouvrent des pistes qui appellent une concertation approfondie avec les acteurs concernés, en particulier les personnes mal-logées elles-mêmes. Ces propositions sont adaptées à l'échelle nationale, puisque c'est l'échelon concerné par les échéances de 2022, mais en

gardant à l'esprit que les politiques du logement doivent être mises en œuvre et adaptées localement³.

Ces différentes propositions impliquent clairement **un engagement budgétaire accru**. Cette revendication est justifiée socialement mais ne consisterait finalement qu'à revenir au niveau d'effort public consenti en 2010. En effet, la part des dépenses de la collectivité publique consacrée au logement, après avoir atteint 2,2 % du PIB, en 2010, pour faire face à la crise économique de l'époque, a chuté à un niveau historiquement bas de 1,6 % en 2019, sous l'effet notamment des coupes budgétaires successives sur les APL et les bailleurs sociaux. Retrouver ce pourcentage d'effort public autour de 2 % du PIB offrirait **un budget supplémentaire d'environ 10 milliards d'euros par an**.

A grands traits, une telle enveloppe permettrait de financer la plupart des propositions détaillées ici dans leurs grandes masses : 2 milliards d'euros pour réinvestir dans le logement social, 1 milliard pour mobiliser du foncier public et privé décoté, 3 milliards pour revaloriser les APL, 3 milliards pour la rénovation énergétique, 1 milliard pour doubler le chèque énergie. Ces sommes conséquentes mais réalistes nécessiteraient une loi de programmation pluriannuelle, à la manière du plan de cohésion sociale de 2004, pour planifier leur déploiement et assurer aux acteurs une lisibilité sur la durée du quinquennat. Ces montants sont à considérer avant tout comme des investissements. Ils impliquent **des dépenses publiques aujourd'hui mais entraîneraient des bénéfices sociaux susceptibles d'éviter certains coûts demain**. Des logements plus nombreux, mieux isolés et aux loyers accessibles, ce sont moins de dépenses d'hébergement d'urgence, moins de dépenses de soins, davantage d'emplois et de recettes fiscales pour l'Etat, une meilleure productivité au travail et moins d'échec scolaire.

³ Voir à ce sujet les 15 grandes propositions adressées aux candidats aux élections municipales et intercommunales, in Fondation Abbé Pierre, « *Le mal-logement à l'épreuve des municipales* », Rapport sur l'état du mal-logement 2020.



Source : SDES, Compte du logement

Ces propositions, sur des sujets parfois assez éloignés, ont des fils directeurs communs. Tout d'abord, donner **la priorité aux plus exclus du logement**, « servir en premier le plus souffrant » pour reprendre les mots de l'abbé Pierre. Cela consiste à faire du Logement d'abord la grande cause du quinquennat,

à attribuer davantage de logements sociaux aux personnes sans domicile, à augmenter et élargir les minima sociaux. Pour les financer, l'Etat peut **mettre davantage à contribution les richesses accumulées par les ménages du haut de l'échelle** qui ont vu leurs revenus et surtout leur patrimoine exploser ces dernières années, notamment sous l'effet de la hausse des prix de l'immobilier. Le logement est aujourd'hui un facteur de creusement des inégalités, il est temps que la politique du logement devienne un outil de resserrement des écarts.

Ensuite, **réinvestir les crédits de l'Etat dans le logement** : une politique de production, de rénovation et d'accompagnement coûte nécessairement cher et il est du ressort des pouvoirs publics d'assumer ces investissements car le logement est un droit à valeur constitutionnel dont ne peuvent être privées les personnes peu solvables. Pour déclencher l'investissement privé et l'orienter vers l'intérêt général et le temps long, des aides publiques accrues sont indispensables.

Enfin, les marchés immobiliers semblent incapables, sans régulation, de répondre aux exigences du droit au logement, de l'aménagement du territoire, du temps long et de la transition écologique. Une **intervention forte et assumée de l'Etat est donc nécessaire**, et peut passer par le financement d'un parc Hlm élargi et réglementé à but non lucratif réparti sur tous les territoires, par l'encadrement renforcé des loyers privés, par la socialisation d'une part accrue des terrains à travers le développement des organismes fonciers solidaires (OFS), par la mise en œuvre d'un tiers de confiance public pour la garantie des risques locatifs, par l'imposition de normes de performance énergétique à respecter à terme pour tous les logements, ou par la conduite de travaux d'office pour les bailleurs propriétaires de logements indignes. Sur un marché du logement en proie à tous les excès depuis plus de deux décennies, il est temps que les citoyens et les pouvoirs publics qui en émanent reprennent la main, y compris en engageant un certain rapport de force face à des acteurs privés qui peuvent être réticents face à ces orientations. Le logement n'est pas un bien comme les autres, car il met en jeu les droits fondamentaux des personnes qui en sont privées, le partage des terres comme « patrimoine commun de la nation » ou l'empreinte climatique de la France. **Lieu par excellence de l'intimité de chacun, le logement doit aussi redevenir un objet de politiques publiques ambitieuses.**

1. Généraliser le Logement d'abord pour viser l'objectif « Zéro personne sans-domicile »

La France compte aujourd'hui plus de 300 000 personnes sans domicile, à la rue, en bidonville ou en hébergement. Ce chiffre a plus que doublé depuis 2012, et triplé depuis 2001. Face à ce drame, un consensus associatif, scientifique et politique se renforce depuis des années autour de l'idée qu'il faut orienter la politique publique vers le « Logement d'abord » plutôt que de multiplier le nombre de places d'hébergement d'urgence précaires sans sortie rapide vers le logement.

Le chapitre précédent, consacré au bilan du plan quinquennal Logement d'abord du gouvernement, montre tout l'intérêt du chantier engagé mais aussi ses limites pour réussir à enrayer la montée du nombre de personnes privées de domicile. Les avancées sont claires : une politique nationale ayant adopté une orientation claire animée par une administration centrale, à travers le Service public de la rue au logement, 45 territoires engagés dans sa mise en œuvre, des milliers d'acteurs de proximité (hébergement, logement social, travailleurs sociaux...) sensibilisés à la question, de nombreuses expérimentations sur le territoire qui portent leurs fruits, et certains indicateurs qui montrent une progression, en particulier la hausse des pensions de famille, de l'intermédiation locative et des attributions de logements sociaux aux personnes hébergées ou à la rue. Pour autant, des limites importantes sont identifiées depuis l'origine : financements publics insuffisants, multiplication d'expérimentations sans perspectives de généralisation, coupes budgétaires dans les APL et les bailleurs sociaux, politique répressive à l'égard des habitants des bidonvilles ou en résidences mobiles, maintien en situation irrégulière de centaines de milliers de personnes...

Il est donc urgent de **redonner des perspectives, pour les personnes sans domicile avant tout, mais aussi pour enrayer la désillusion qui risque de gagner** les professionnels. Mesurer, accompagner, solvabiliser, orienter sans condition vers du logement pérenne et à terme transformer des solutions d'hébergement en logements sociaux : en s'inspirant de la réussite de la Finlande, qui a réussi à diviser par cinq en 20 ans le nombre de personnes sans domicile, la France a les moyens de réussir sur ce chantier emblématique.

a) Poursuivre et accentuer le plan Logement d'abord

Tout d'abord, il est nécessaire, dès les premiers mois du prochain quinquennat, de montrer que l'orientation vers le Logement d'abord sera prolongée et renforcée. Cela passe par la **prolongation du financement des projets engagés par les 45 territoires de « mise en œuvre accélérée » du Logement d'abord**. Les (maigres) budgets débloqués doivent être pérennisés sur la durée du nouveau quinquennat et augmentés, pour qu'une ingénierie locale, dans les collectivités et les services de l'Etat, soit renforcée afin d'animer, piloter et évaluer ces orientations. Ces fonds accrus doivent en particulier permettre de développer la **formation** initiale et continue des professionnels qui interviennent dans ce champ, pour que la philosophie et les modalités pratiques du Logement d'abord soient bien appropriées et débattues collectivement, de manière à mettre un terme aux refus d'orientation de personnes à la rue vers le logement au motif d'une supposée « incapacité à habiter ». Ils doivent aussi servir à étoffer et **revaloriser les services d'accompagnement vers et dans le logement**, pour que l'intensité de l'accompagnement s'adapte aux souhaits et aux besoins des ménages plutôt qu'au budget des institutions.

Ensuite, l'ambition du plan doit être clairement réhaussée. Au-delà d'une orientation Logement d'abord, avec des objectifs ciblés de hausse du nombre de

logements ou d'attributions, il faut fixer un objectif ambitieux et réaliste à l'échelle nationale, porté et suivi au plus haut niveau : **l'éradication du sans-abrisme et la diminution drastique du nombre de personnes sans-domicile, en visant un objectif de zéro sans-domicile dans 5 à 10 ans** selon la taille des agglomérations concernées et l'ampleur des phénomènes. Cet objectif de résultat doit être affiné et décliné localement pour marquer des étapes, en commençant par l'objectif de ne laisser personne à la rue, ce qui implique d'investir à la fois sur le logement et sur l'hébergement, au moins dans un premier temps. Ensuite, l'objectif doit porter sur l'accès direct au logement depuis la rue ou en passant par l'hébergement d'urgence pour une courte période. Pour évaluer l'atteinte de ces objectifs, **les outils d'observation et de suivi doivent être considérablement renforcés**, en particulier en fiabilisant le système d'information des SIAO et en menant des enquêtes régulières de l'Insee sur les personnes sans domicile et des Nuits de la solidarité localement, par exemple tous les six mois, pour mesurer l'avancée de la baisse du sans-abrisme.

La pérennisation des plans LDA sur les territoires pourrait être intégrée au sein des contrats locaux de relance du logement entre l'Etat et les collectivités proposés par la commission Rebsamen. Ces contrats, outre la production de logement, pourraient intégrer les aides de l'Etat aux collectivités pour la mise en œuvre du LDA.

b) Attributions Hlm : priorité accrue aux personnes sans-domicile

Au premier rang des critiques que suscitent les attributions apparaissent le manque de transparence des procédures qui les régissent et le fait que les mécanismes de choix des demandeurs échappent pour partie aux règles formelles (sélection en amont des commissions d'attribution, appréciation sur la légitimité des demandes, jugement sur la capacité des personnes à habiter, etc.). Cela a pour effet de contribuer à renforcer l'opacité du système pour les demandeurs, avec le risque que ceux qui devraient être les mieux traités soient finalement défavorisés. La multiplicité des filières d'attribution, même quand elles visent à établir davantage d'équité, contribuent aussi à la complexité du système. De fait, même si les locataires du parc Hlm sont de plus en plus pauvres, les ménages à très bas revenus ont parfois plus de difficultés que les autres demandeurs à accéder au logement social⁴.

Les Conférences intercommunales du logement (CIL) rendues obligatoires par la loi Egalité et Citoyenneté jouent de plus en plus leur rôle de lieu de gouvernance du Logement d'abord et plus généralement des processus d'attribution à l'échelle locale, un rapprochement s'opère entre les attributions de places d'hébergement et de logement (avec les SIAO), mais les attributions au 1^{er} quartile des demandeurs

⁴ « Les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources », rapport inter-associatif, 2020.

hors QPV sont toujours en deçà des objectifs légaux, entre 14 et 17 % selon les années, et **les sans-abri constituent le public le moins bien loti dans les chances de se voir attribuer un logement social.**

La Fondation Abbé Pierre soutient donc l'obligation portée par la loi Égalité et Citoyenneté et renforcée par la loi Elan d'attribuer 25 % des logements disponibles hors QPV aux ménages du premier quartile car son application constituerait déjà un progrès. D'après l'Ancois, le simple respect de la loi, en passant de 15 % d'attributions hors-QPV aux ménages du premier quartile à 25 %, aboutirait à 25 000 attributions supplémentaires par an pour ces ménages très pauvres, soit environ 50 000 personnes. Si ces attributions bénéficiaient en particulier aux personnes sans domicile, il est clair que le nombre de personnes sans domicile pourrait diminuer de manière substantielle.

L'expérience montre que le volontarisme est indispensable pour faire appliquer la loi. En particulier, **il manque une déclinaison plus précise, par réservataire, des objectifs d'attribution aux plus pauvres**, sans quoi l'obligation ne pèse que sur le bailleur social, lui-même grandement dépendant des réservataires. Si bien que chacun se renvoie la balle et que la loi n'est pas appliquée sans que quiconque soit sanctionné. Il avait été envisagé par le ministère du Logement de légiférer sur le sujet dans le cadre des projets de loi « séparatisme » puis « 3DS » sans que cela n'aboutisse jamais.

C'est le rôle de la Convention intercommunale d'attribution (CIA), négociée à l'échelle intercommunale par les acteurs du secteur, mais à peine 20 % des CIA ont été adoptées. Le projet de loi « 3DS », en cas d'absence de CIA, a tout de même prévu que le quota d'attribution de 25 % aux demandeurs les plus pauvres s'appliquera de manière automatique à chaque bailleur social du territoire, mais sans aborder la question des réservataires.

Il reste donc impératif de décliner ces objectifs par réservataire et d'assurer un suivi en cours d'année de l'atteinte des objectifs, qui donnerait lieu à un rapport public montrant quel acteur local a rempli ou non ses engagements. Il faut aussi que des sanctions s'appliquent enfin, pour une loi votée depuis cinq ans déjà. Les bailleurs sociaux qui constateraient que les réservataires ne jouent pas le jeu devraient pouvoir présenter d'eux-mêmes des candidats du premier quartile de revenus. En cas de non-atteinte des objectifs légaux, la préfecture devrait attribuer elle-même les logements sociaux. Enfin, pour tous les acteurs qui ne respectent pas leurs objectifs, **l'Ancois devrait pouvoir leur adresser des sanctions financières**, comme pour tout manquement à la législation sur le logement social.

Toutefois, au-delà de la fixation d'objectifs chiffrés et de quotas à respecter, c'est la procédure générale d'attributions Hlm qui devrait être **davantage orientée vers les demandeurs les plus en difficulté que sont les personnes sans-domicile**. Le plan Logement d'abord a réussi à augmenter la part des attributions aux personnes sans domicile de 4 à 6 %, mais ce ratio est encore faible. Chaque

année, seuls 14 % des demandeurs sans abri et 23 % des hébergés obtiennent un logement social, ce qui leur donne moins de chances qu'à d'autres en situation moins urgente. Il serait donc nécessaire que des grilles de cotation de la demande, comme la loi l'exige depuis de nombreuses années, soient mises en œuvre partout pour guider les attributions Hlm en fonction de critères de priorité transparents et partagés. Et naturellement, **le fait d'être sans domicile devrait être un critère donnant un maximum de points dans ces grilles**, ce qui n'est pas toujours le cas. La loi devrait donc définir quelques catégories de prioritaires incontournables, en particulier les personnes sans domicile, et laisser à l'échelon intercommunal le soin de définir les autres priorités.

Les données de l'Ancols montrent que le parc à bas loyers est suffisant pour mettre en œuvre la loi sans délai, à condition toutefois de maintenir les niveaux de loyers à l'occasion des relocations. Les collectivités et bailleurs sociaux, grâce à cet objectif légal, ont affiné leurs connaissances sur l'adéquation de leur offre de logements aux ressources des demandeurs. Mais les bailleurs ne se sont que très rarement emparés des possibilités de remise en ordre des loyers. S'il s'avère localement qu'il existe des logements sociaux disponibles mais trop chers pour les locataires à très bas revenus, de nombreuses associations dont la Fondation Abbé Pierre proposent de **créer un fonds national d'aide à la baisse de quittance provisoire pour aboutir à ce qu'aucun logement social ne soit refusé pour cause de revenus insuffisants** du locataire⁵. La ministre du Logement s'était engagée à examiner cette idée mais les travaux n'ont jamais démarré. Pour ce qui est des candidats au logement social ne disposant d'aucun revenu ou de revenus très bas, il est nécessaire de les accompagner vers l'ouverture de droits au minima sociaux, comme le propose l'Ancols, et en tout état de cause simuler de manière systématique leurs APL⁶.

c) Faciliter la régularisation des personnes sans papiers sans domicile

Parmi les limites les plus structurelles du Logement d'abord figure le sort des personnes exilées, largement surreprésentées parmi les personnes sans domicile. Comme la Fondation Abbé Pierre l'a longuement montré dans un rapport récent⁷, ce sont environ 600 000 personnes qui sont maintenues en situation administrative « complexe » ou « irrégulière » par des politiques d'accès au titre de séjour de plus en plus restrictives. **Faute de possibilité légale d'accéder au logement social et aux prestations sociales, et même de travailler, ces personnes sont plongées dans une grande précarité résidentielle**, entre hébergement chez des tiers, marchands de sommeil, abri de fortune, bidonvilles, rue ou hébergement d'urgence, souvent à l'hôtel, parfois pendant des années sans

⁵ Rapport interassociatif, « *Les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources* », juin 2020.

⁶ Ancols, « *Etude qualitative sur l'obligation d'attributions de logements sociaux situés en dehors d'un QPV à des ménages modestes* », 2021.

⁷ Fondation Abbé Pierre, « *Fabrique des personnes sans-papiers, fabrique des mal-logés* », 2021.

perspective d'accès au logement. Les politiques LDA ne doivent pas se résigner à les laisser dans cette situation en les excluant des différentes politiques. Ici ou là, des initiatives citoyennes ou publiques se mettent en œuvre pour leur proposer, autant que possible, de vrais logements. Ces expériences montrent que cela est possible, mais les règles doivent changer pour démultiplier ce type de solutions.

Tout d'abord, il faut **revenir à la possibilité d'attribuer un logement social à un ménage dont un membre est en situation irrégulière** mais d'autres en situation régulière. Ensuite, il faut **ouvrir explicitement les solutions d'intermédiation locative (IML) aux ménages en situation irrégulière**. Dans les faits, cela se pratique parfois, mais une instruction ministérielle l'interdit explicitement, sans base légale, ce qui naturellement dissuade souvent les opérateurs associatifs ou les collectivités. Pourtant, là où ces sous-locations se pratiquent, dans le parc privé mais aussi parfois dans le parc social, cela permet de sortir des hôtels ou de la rue, et d'entamer sereinement des démarches de régularisation, souvent à moindre frais pour les deniers publics. Enfin, il faut **faciliter les démarches de régularisation**, dans le cadre d'une application souple des critères de la circulaire dite Valls de 2012, pour que des personnes n'attendent pas des années, parfois 10 ou 15 ans, dans la clandestinité pour obtenir des papiers, en particulier les personnes avec un emploi, des enfants scolarisés ou qui de toute façon ne peuvent être reconduites à la frontière en raison de pathologies, de pays d'origine en guerre.... De manière générale, **l'accès aux droits voire tout simplement l'accès physique aux guichets des préfectures, doit être d'urgence amélioré** pour éviter la fabrique tout à fait artificielle de pertes du droit au séjour pour des personnes qui en remplissent pourtant les conditions.

A côté des personnes en situation irrégulière, les personnes en demande d'asile ou souhaitant effectuer cette demande sont elles aussi très souvent démunies, faute d'hébergement adapté. En effet seul un demandeur d'asile sur deux trouve une place au sein du Dispositif national d'accueil (DNA). Il est donc indispensable de renforcer les efforts de production de places dans ce type d'hébergement spécialisé et de faciliter l'accès à la demande d'asile.

d) Mobiliser le parc privé à vocation sociale

Le plan quinquennal LDA a mis l'accent à juste titre sur la mobilisation du parc privé sous forme d'intermédiation locative, complément utile au parc social pour loger des personnes rapidement là où la pénurie de logements sociaux est durable. Pourtant, malgré la hausse des créations de places d'IML depuis une dizaine d'années, notamment sous l'influence du programme Solibail, **ce secteur pourrait faire plus et mieux**. Plus en accroissant le nombre de conventionnements avec l'Agence nationale de l'Habitat (Anah), alors que le nombre de nouveaux conventionnements chaque année est passé sous la barre des 10 000. Mieux en **priviliégiant l'IML sous forme de mandat de gestion** (l'association assure l'intermédiation mais c'est le locataire qui est titulaire du bail)

plutôt que sous forme de sous-location, dans laquelle l'habitant n'est pas locataire en titre mais hébergé dans un logement à titre temporaire.

Cela pourrait passer par **une réforme du conventionnement Anah, le dispositif Louer Abordable, pour accroître le nombre de propriétaires qui confient leurs logements à des associations** à un niveau de loyer très social. Le gouvernement vient de réformer dans la loi de finances pour 2022 mais le dispositif reste insuffisant. Comme l'avait proposé la Fondation Abbé Pierre en 2016⁸, cette aide fiscale devrait prendre la forme d'un crédit d'impôt plutôt que d'un abattement, par souci de lisibilité et d'équité envers les propriétaires (l'abattement offre une baisse d'impôt plus forte pour les ménages les plus aisés). La réforme prévoit une réduction d'impôt, ce qui va dans le bon sens mais laisse de côté les propriétaires peu imposables. Ce crédit d'impôt doit être proportionnel à l'abandon de loyer consenti par les bailleurs volontaires par rapport au loyer de marché calculé par les observatoires des loyers. Si un bailleur s'engage sur un loyer à 6 € / m², il doit être plus aidé pour ce geste en zone tendue qu'en zone détendue, car il consent une perte de loyer plus importante par rapport au loyer de marché.

La réforme de 2022 va dans le sens d'une proportionnalité par rapport au loyer de marché (alors que le dispositif précédent divisait sommairement la France en quelques zones pour calculer le niveau des abattements fiscaux), mais fait fausse route en fixant les plafonds de loyers en fonction des loyers de marché, avec des loyers dits « sociaux » à 30 % sous le marché et « très sociaux » à 45 %. Or, dans les marchés tendus, ces loyers décotés sont encore beaucoup trop chers pour bénéficier sous forme de mandat de gestion à des ménages sans domicile disposant de très faibles revenus. C'est pourtant pour les publics les plus défavorisés, pour leur épargner les situations de mal-logement les plus difficiles, que l'aide aux bailleurs – coûteuse – est la plus justifiée. Faute d'accepter des dépenses fiscales plus importantes, le gouvernement aura donc du mal à faire décoller le mandat de gestion dans les zones tendues au bénéfice du LDA, en proposant des loyers au niveau du PLAI. Une réforme du Louer abordable plus ambitieuse nécessiterait également de communiquer à plus grande échelle en direction des bailleurs et de revoir à la hausse le financement des opérateurs associatifs pour la captation et l'accompagnement des ménages.

e) Prévenir les expulsions locatives et les ruptures

Le plan Logement d'abord actuel est parvenu à augmenter les sorties de la rue vers le logement, sans pour autant parvenir à faire baisser réellement le nombre de personnes sans-domicile, faute de réussir à prévenir davantage les phénomènes de perte de logement liés à des expulsions locatives ou d'autres ruptures résidentielles.

⁸ Christophe Robert, « *La mobilisation du parc privé à des fins sociales* », rapport remis à la ministre du Logement, 2016.

Un plan de prévention des expulsions locatives plus ambitieux est donc à impulser, en prenant appui sur les avancées des plans précédents coordonnés par la Dihal et des mesures de précaution pris durant la crise Covid⁹. Il s'agirait en particulier de réaffirmer et renforcer les consignes données aux préfets de ne pas expulser sans solution de relogement, en indemnisant davantage les propriétaires en cas de refus du concours de la force publique. Les relogements de ménages menacés d'expulsion doivent également faire partie des priorités des procédures d'attributions de logements sociaux. Des aides au paiement du loyer doivent aussi être accessibles plus largement, notamment en abondant davantage les Fonds de solidarité logement (FSL) et en assouplissant les critères d'éligibilité, et les ménages en difficulté bénéficier d'un accompagnement renforcé dans l'accès à leurs droits. La perspective de la mise en place d'une Garantie universelle des loyers (GUL), enfin, pourrait permettre de sécuriser les propriétaires face aux impayés tout en aidant les locataires en difficulté (voir plus bas).

En ce qui concerne la prévention des ruptures, il convient de focaliser l'attention sur les sorties sèches d'institutions, en particulier de détention, d'hospitalisation psychiatrique et de la protection de l'enfance, en lien avec les SIAO notamment¹⁰. En ce qui concerne la sortie de l'aide sociale à l'enfance, l'Etat doit enfin concrétiser sa promesse d'éviter les mises à la rue en rendant obligatoires pour les départements et en finançant les contrats jeunes majeurs jusqu'à l'autonomie des jeunes.

Mobiliser les fonds européens pour faciliter la transition vers le Logement d'abord

Le budget global de l'Union européenne pour le prochain exercice 2021-2027, renforcé par le plan de relance, s'élève à 1 800 milliards d'euros. En France, 9 milliards d'euros seront alloués aux régions au titre du FEDER et 7 milliards d'euros au niveau national au titre du FSE+. En outre, le fonds REACT EU de 4 milliards d'euros a ajouté des ressources supplémentaires aux programmes existants de la politique de cohésion pour remédier aux conséquences de la crise. **Une partie de ces fonds pourrait être dédiée à la transition vers le Logement d'abord** sur les territoires. La nouvelle programmation nationale du FSE+ a d'ailleurs fait de l'accès et du maintien dans le logement l'une de ses priorités.

La mise en œuvre de politiques publiques telles que le Logement d'abord sur les territoires exige une coordination des acteurs mais aussi une formation des professionnels aux méthodes d'accompagnement. Ces nouvelles méthodologies

⁹ Fondation Abbé Pierre, « *Prévenir les expulsions dans le contexte de crise sanitaire* », 2021.

¹⁰ Fondation Abbé Pierre, « *Aux portes de la rue. Quand l'État abandonne les personnes sortant d'institutions* », Rapport sur l'état du mal-logement 2019.

peuvent être expérimentées pour répondre aux besoins spécifiques d'un public vulnérable ou d'un territoire, avec le soutien financier du fonds FSE+.

De plus, une ville qui ferait face à une augmentation des procédures d'expulsion pourrait y répondre en mettant en place, grâce au FSE+, une permanence d'accompagnement des publics défavorisés afin de les soutenir dans leurs démarches juridiques et de leur offrir la possibilité de se défendre au tribunal.

Dans les régions qui l'ont prévu, le FEDER peut enfin mobiliser des fonds pour des actions d'aménagement urbain et d'inclusion sociale. Ces financements peuvent accélérer la construction de pensions de famille en abondant les subventions nationales et locales. Ils peuvent également être utilisés dans les projets de résorption des bidonvilles ou encore dans les projets de réhabilitation de logements indignes.

Ce plan de relance du Logement d'abord présenté ici est en grande partie **partagé avec les acteurs du secteur**. Il est porté également par le Collectif des associations unies (CAU), qui regroupe de nombreuses associations spécialisées dans l'hébergement et le logement accompagné. Il est aussi en grande partie porté avec le monde Hlm, puisque l'Union sociale pour l'habitat et la Fondation Abbé Pierre avaient plaidé en ce sens dès 2019 dans un document de positionnement commun¹¹. Il est évident toutefois que ces acteurs majeurs du LDA que sont les bailleurs sociaux adhéreront plus facilement à cette transformation si l'Etat leur facilite la tâche en leur donnant les moyens financiers d'exercer ces missions exigeantes, plutôt que de les ponctionner.

Cette politique revendiquée d'un Logement d'abord réhaussé est ici simplement esquissée dans ses grandes lignes. Mais, pour réussir, elle a besoin d'être **adossée à des politiques du logement généraliste plus fortes**, dont les points centraux sont soulignés dans les pages suivantes : une relance de la production de logements sociaux et surtout très sociaux en revenant sur la ponction dite « RLS » sur les organismes Hlm, une hausse des minima sociaux y compris pour les jeunes, des bas salaires et des prestations de solidarité comme les APL, une redistribution des richesses issues de la rente immobilière, une prévention des ruptures, la résorption des bidonvilles par le relogement plutôt que les expulsions successives, une régulation des marchés du logement pour ramener un peu de mesure dans les loyers pratiqués dans le parc privé, pour aider tous les ménages y compris jeunes et précaires à trouver une garantie des risques locatifs et accéder à la location, pour proposer des solutions d'accession sociale à la propriété qui soustraient les terrains à la spéculation, une réduction des factures de chauffage en rénovant les passoires énergétiques, etc.

¹¹ Fondation Abbé Pierre - USH, « Donner un second souffle au Logement d'abord (2020-2022) », 2019.

Toutes ces orientations structurelles constituent la toile de fond d'une résorption du sans-abrisme, mais sont des politiques de long terme. Face à l'urgence humaine des centaines de milliers d'hommes, femmes et enfants sans domicile, face aux plus de 500 personnes « mortes de la rue » chaque année, il faut agir sans attendre et orienter au plus vite ces personnes vers les logements existants.

2. Produire 150 000 logements vraiment sociaux

Le bilan de ce quinquennat au sujet du logement social est clairement négatif. Alors que la production était de 125 000 agréments HLM en 2017, elle a chuté à 87 000 en 2020 et sans doute à peine plus en 2021. Cette baisse avait été annoncée dès les premières décisions gouvernementales visant à ponctionner les organismes Hlm et a été aggravée par la crise sanitaire.

Pourtant, la demande Hlm n'a jamais été aussi élevée. 2,2 millions de ménages sont en attente de logement social, dont les deux tiers ne sont pas déjà dans le parc social. Il est nécessaire d'y répondre par une hausse quantitative de la production mais aussi par sa réorientation qualitative. Les nouveaux logements sociaux doivent être mieux répartis, davantage dans les zones tendues, répondre à la hausse des demandes de célibataires et à bas niveau de loyer.

a) Pour une loi de programmation pluriannuelle de relance de la production Hlm

Pour y parvenir, **le monde Hlm a besoin d'un cadre normatif stable, favorable et précis.** Les collectivités locales, délégataires de plus de la moitié des aides à la pierre, ont évidemment un rôle majeur à jouer, mais c'est à l'Etat de fixer les objectifs nationaux, leur déclinaison, les priorités et les moyens dévolus.

La première loi de finances pour 2023 devra comprendre une loi de programmation pluriannuelle qui fixe les objectifs et octroie des moyens à la hauteur. L'objectif de production devrait être de **150 000 logements sociaux dont 60 000 PLAI et 80 000 PLUS.** Cet objectif métropolitain doit s'accompagner d'un objectif de **15 000 logements sociaux par an outre-mer** dont au moins un tiers de très sociaux, en augmentant la Ligne budgétaire unique (LBU). Aujourd'hui, 3 demandeurs sur 4 ont des revenus inférieurs aux plafonds de ressources PLAI alors que seulement le quart des logements sociaux financés leur correspondent. A l'inverse, les logements sociaux aux loyers élevés PLS représentent 28 % des nouveaux Hlm alors que seuls 4 % des demandeurs correspondent à ce niveau de ressources.

Il est également important de veiller à la cohérence entre les aides à la pierre et les APL pour que les loyers réels des locataires ne dépassent pas les loyers-plafonds

pris en compte par la CAF (ce qui suppose d'agir sur les prix du foncier, les coûts de construction, la limitation des majorations de loyer). L'objectif n'est pas seulement de produire 150 000 logements sociaux mais de viser les catégories de logements en phase avec la demande et de veiller à ce que les logements construits soient couverts par des APL (76 % des PLUS et 41 % des PLAI dépassaient en 2020 les plafonds APL d'au-moins 5 %). Certaines collectivités, comme Nantes-Métropole, le prévoient déjà, en imposant dans leurs règlements des loyers-plafonds plus bas que les plafonds Plai-Plus pour les conformer aux plafonds APL.

Pour réussir cet objectif, la loi de finances devra rétablir des crédits budgétaires de l'Etat au Fonds national des aides à la pierre, à hauteur d'au moins un milliard d'euros par an. La hausse des aides à la pierre doit permettre d'augmenter le montant moyen de subvention (MMS) par logement social agréé et donc de faciliter le bouclage d'opérations Hlm. Les subventions sont des outils nécessaires que la course à l'endettement des bailleurs ne peut remplacer. En effet, le loyer d'équilibre des opérations neuves ne peut être inférieur au montant du remboursement des emprunts et des dépenses d'entretien. Si bien que, pour proposer des loyers plus bas qu'aujourd'hui pour les logements sociaux neufs, la solution passe soit par un apport accru en fonds propres de la part des bailleurs sociaux soit par une hausse des subventions publiques. C'est bien cette dernière hypothèse qu'il faut privilégier, puisque les fonds propres des organismes Hlm ont déjà été mis à contribution (les fonds propres représentent 16 % du total du prix de revient d'une opération et ont été ponctionnés par l'Etat depuis la RLS à hauteur de 1,3 milliard d'euros par an).

Naturellement, cette loi de finances doit également **abolir la RLS et revenir sur la hausse de la TVA de 2018 pour les PLUS**. Cette politique favorable au monde Hlm doit se faire en échange d'engagements contractualisés des bailleurs sociaux dans le Logement d'abord, la production à bas niveau de loyer et la rénovation énergétique. Ces aides publiques supplémentaires peuvent être complétées par une mutualisation accrue des fonds propres entre organismes Hlm, puisque certains en ont besoin plus que d'autres en raison de leurs choix d'investissement.

Pour cibler les efforts sur les communes en tension où les logements sociaux manquent le plus, **l'article 55 de la loi SRU doit être prolongé et renforcé**. Ce renforcement pourrait passer par une hausse de l'objectif à atteindre dans les zones très tendues, comme dans l'agglomération parisienne (30 %), la hausse des pénalités, un objectif de 50 % de PLAI après 2025, une application des quotas par arrondissement à Paris, Lyon et Marseille et une reprise en main réelle des compétences des communes carencées par les préfetures, notamment pour y massifier les préemptions afin de réaliser du logement social dans le parc existant.

La contrainte seule ne suffira pas toutefois. Les élus locaux expriment des réticences pour lancer de nouveaux programmes, soit par opposition idéologique ou électoraliste au logement social, soit par crainte de la densification et de

l'artificialisation des sols. Il existe aussi une crainte financière, qui pourrait être levée grâce à un **soutien financier pour les communes qui souhaiteraient construire, sans quoi le refus des Hlm risquerait de coûter moins cher via les prélèvements SRU que la production de logements sociaux**. C'est pour cela qu'il est indispensable de mieux compenser, pour les communes, l'exonération de la taxe foncière (TFPB) dont bénéficient les logements sociaux neufs pendant 25 ans. L'enjeu représente 450 millions d'euros par an aujourd'hui non-compensés auprès des communes ayant produit des HLM depuis ces deux dernières décennies (d'après la DGFIP citée par la commission Rebsamen, l'Etat compense cette exonération à hauteur de seulement 3 %). Les communes, depuis la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, sont en effet devenues très dépendantes de la TFPB, si bien que ce nouveau régime, du point de vue des recettes fiscales communales, est encore plus défavorable qu'avant à la production Hlm. La commission Rebsamen a calculé que les recettes fiscales communales induites par un nouveau logement social, à cause de la réforme de la taxe d'habitation, chuteraient de 80 % par rapport à un logement privé.

Le gouvernement a partiellement pris en compte ce risque en faisant adopter dans la loi de finances pour 2022 une compensation de cette exonération pour les nouveaux logements sociaux produits, pendant dix ans (sur les 25 années d'exonération). Il s'agit d'une avancée indéniable mais qui est loin de combler le manque à gagner pour les communes. Pour que celles-ci ne soient pas lésées financièrement par la présence de logements sociaux, l'Etat doit compenser intégralement l'exonération de TFPB pour les 25 années de sa durée et pour tout le parc de logements sociaux concernés, existant ou à construire.

b) Elaborer un plan de mobilisation du foncier public

La mobilisation du foncier public, appartenant à l'Etat ou à ses opérateurs, prévue depuis la loi de 2005 puis avec une décote pouvant aller jusqu'à 100 % depuis la loi de 2013, produit des résultats utiles mais insuffisants, permettant environ 8 000 produits chaque année, dont 5 000 logements sociaux. Un des blocages réside dans le fait que les administrations sont réticentes à accorder des décotes qui imputent d'autant leur budget. Il serait donc utile que ces décotes soient rigoureusement compensées auprès d'elles, et **ciblées davantage sur des logements sociaux et très sociaux**.

De plus, l'action foncière publique devra être revalorisée à travers le **soutien accru aux établissements publics fonciers (EPF)**, qui devront couvrir tout le territoire national. Les programmes de logements issus de cessions foncières des EPF devront comporter un tiers de logements sociaux, ce taux étant porté à au moins 50 % dans les communes SRU.

c) Lutter contre la rétention foncière

Dans les zones tendues, face à la rétention foncière de certains élus et propriétaires

fonciers, le système fiscal et réglementaire doit être organisé pour faciliter la mobilisation de fonciers constructibles à hauteur des besoins, pour éviter la spéculation foncière et l'étalement urbain.

Cela passe par une **taxation croissante dans le temps des terrains constructibles non-bâties**, en revenant en particulier sur les abattements pour détention de longue durée. Aujourd'hui, la fiscalité incite à la rétention foncière puisque le foncier constructible prend de la valeur avec le temps tandis que les taux de fiscalité diminuent en parallèle. Cette revendication très large de longue date d'inversion de cette logique attentiste a été portée par la commission Rebsamen, sans que le gouvernement ne la reprenne à son compte, si bien que c'est l'immobilisme qui règne sur ce sujet depuis de longues années. Pourtant, il est efficace de mettre en place une taxation croissante pour changer les raisonnements des propriétaires fonciers et les inciter à libérer leurs terrains. Et il est également juste que la collectivité reprenne une partie de la plus-value qu'elle a elle-même générée en ouvrant un terrain à la construction et en investissant dans les réseaux urbains pour les desservir.

Il serait également possible de taxer les terrains constructibles non-bâties en fonction de leur valeur vénale et non de la valeur locative cadastrale.

La mobilisation du foncier passe également par la **pérennisation et le renforcement d'un outil utile créé à l'occasion du plan de relance : le fonds friche**. Celui-ci, qui permet de financer des opérations de recyclage du foncier, a été dépassé par son succès, la première tranche du fonds n'ayant permis de financer qu'un projet sur 12. Il est donc nécessaire de poursuivre et accroître cet effort, **en priorisant la destination vers la production de logements sociaux**, qui donnera droit à un niveau de subvention accru.

3. Encadrer les marchés immobiliers pour faire baisser les prix

a) Généraliser, renforcer et faire respecter l'encadrement des loyers

L'action publique sur le niveau des prix des logements est généralement difficile, mais différents types d'encadrement des loyers ont été mis en œuvre, en France et à l'étranger. Il s'agit donc aujourd'hui sans aucun doute du levier le plus rapide et le plus économe en deniers publics pour modérer le prix du logement des ménages modestes.

Il est urgent d'agir car **les locataires du parc privé sont les principaux perdants de la hausse des prix** de l'immobilier (taux d'effort excessifs, risques d'impayés et d'expulsion, privations). Ils sont surreprésentés parmi les

ménages en situation d'effort financier excessif. 41 % des ménages subissant un taux d'effort net supérieur à 35 % et un reste-à-vivre inférieur à 65 % du seuil de pauvreté sont des locataires du parc privé (27 % pour les locataires HLM, 15 % pour les accédants). Les locataires du parc privé sont ceux qui ont subi la plus forte augmentation de leur taux d'effort net depuis 2002 : +5,8 points (contre 3,4 points pour les locataires HLM et 2,8 points pour les accédants).

Cette situation qui pénalise les plus modestes mais aussi les couches moyennes conduit à un report vers la demande de logement social, à l'acceptation de logements dégradés du parc privé, au risque d'impayés ou à des privations sur d'autres dépenses essentielles (soins, alimentation, chauffage). L'impact de la hausse des loyers du parc privé sur la mobilité et le déploiement des trajectoires résidentielles est aussi à souligner. L'écart entre les loyers du parc social et ceux du secteur privé est, dans les métropoles au moins, du simple au double, parfois plus, et limite les sorties du logement social vers le parc privé. Comme il limite les mouvements internes au parc locatif privé puisque les locataires en place sont protégés contre les augmentations excessives de loyers.

L'encadrement des loyers, idée qui divise les acteurs et experts du logement depuis des décennies n'a rien d'irréaliste. Il s'appuie pour cela sur le dispositif engagé par la loi Alur en 2014 qui prévoyait à l'origine son extension dans 1 100 communes dans les 28 agglomérations les plus tendues en France. Les dispositions prévues sont relativement modestes puisqu'elles ne visent qu'à écrêter les abus les plus manifestes. Pour autant, elles ont suscité une vaste controverse, laquelle a essentiellement porté sur le risque de découragement de l'investissement locatif. De nombreux exemples européens (Allemagne, Suède, Pays-Bas, Suède) ont montré pourtant qu'une juste rémunération de l'investissement immobilier et des rapports locatifs équilibrés peuvent être à l'origine du développement du parc locatif privé.

L'encadrement des loyers est donc possible, et a même fait ses preuves.

Même si le recul fait défaut, les premiers retours d'expérience positifs à partir de la situation parisienne permettent grandement de nuancer les critiques (engorgement des tribunaux, effet inflationniste sur les petits loyers, fuite des investisseurs). Les loyers y ont connu une évolution plus modérée qu'auparavant. La seule année qui fasse exception est d'ailleurs celle qui a vu l'encadrement suspendu, en 2018. Du côté des effets pervers annoncés, force est de constater que l'encadrement n'a pas fait fuir les investisseurs, l'immobilier résidentiel restant une opportunité prisée dans les villes tendues.

La maîtrise des loyers du parc privé est également une condition de l'efficacité des APL puisqu'elle permet de rapprocher les loyers réels, des loyers plafonds pris en compte pour le calcul des aides (en maîtrisant aussi de cette façon leur éventuel impact inflationniste).

L'encadrement tel qu'il est mis en place depuis la loi Elan de 2018 qui l'a rendu

optionnel et expérimental, souffre toutefois de lacunes qui demandent à être comblées : il concerne trop peu de villes, est trop timoré dans les zones très tendues et il est insuffisamment connu et approprié, laissant les propriétaires et professionnels récalcitrants le bafouer sans risque.

Pour accroître l'extension de l'encadrement, il faut en revenir au périmètre initial de la loi Alur, qui concernait les 28 agglomérations tendues. Les modalités actuelles sont à l'inverse défavorables, puisqu'il faut de fait un accord des EPCI et des communes pour appliquer l'encadrement. Or, il est probable que les désaccords politiques locaux jouent en défaveur de l'encadrement, comme à Marseille où la métropole a empêché l'encadrement voulu par la municipalité. Conserver l'encadrement optionnel revient à empêcher son application cohérente sur une agglomération entière, au détriment de la lisibilité et de la pérennité du dispositif.

En revanche, il pourrait être possible de laisser aux élus locaux le soin de moduler la rigueur de l'encadrement, selon la tension de leur marché locatif et selon leurs choix politiques. Les zones les plus tendues pourraient donc bénéficier d'un encadrement des loyers plus strict, avec des plafonds plus bas que le loyer médian + 20 %. A Paris, par exemple, il serait pertinent, pour aboutir à une vraie baisse des loyers, de fixer le loyer maximal au niveau du loyer médian. Les effets se feraient aussi sentir, par ricochet, sur les prix à l'achat, puisque ceux-ci, de près ou de loin, renvoient à la somme actualisée des loyers attendus à long terme.

De plus, un encadrement mieux appliqué doit passer par un recours aux droits renforcé des locataires. Cela implique des campagnes d'information régulières, locales et nationales, en particulier au moment de la rentrée universitaire, relayées par des actions de terrain d'accompagnement humain des locataires pour tenter des recours et obtenir des baisses de loyers. Face aux professionnels récalcitrants, les sanctions sont enfin nécessaires, à l'image des premières amendes administratives infligées à Paris aux bailleurs en faute, mais en les démultipliant tant les abus sont nombreux. On peut penser que, si l'encadrement entre dans les mœurs, est connu et relayé par des recours de locataires et des amendes quand les règles sont bafouées, ces nouveaux plafonds de loyers finiront par être adoptés, bon gré ou mal gré, par les propriétaires, sans avoir à tenter des actions systématiquement. Pour les bailleurs qui appliqueraient tout de même des compléments de loyer, leur justification doit être régulièrement vérifiée par les autorités et ces compléments doivent être surtaxés, sur le modèle de la taxe Apparu, adoptée (mais peu appliquée) en 2012.

Les enjeux en termes de pouvoir d'achat pour les locataires ne sont pas anodins. L'observatoire de l'encadrement des loyers de la Fondation Abbé Pierre montrait ainsi qu'en 2020-2021, 35 % des annonces de logement à Paris dépassaient les plafonds de loyer, pour un montant moyen de près de 200 €, soit 2 400 € par an de gains potentiels pour les locataires.

b) Mieux encadrer Airbnb

Pour éviter un report des locations de longue durée vers les locations saisonnières de type Airbnb, la solution ne consiste pas à déréguler le marché locatif résidentiel, mais à mieux encadrer les plates-formes touristiques. Depuis dix ans, le marché des offres de locations meublées touristiques est en hausse en Europe, tiré par des agences de voyages en ligne (Expedia, Booking.com, TripAdvisor.com) et par les plateformes de locations touristiques comme Airbnb. **La France, au cœur du phénomène, représente le deuxième marché mondial, derrière les Etats-Unis, avec près de 600 000 annonces en 2019.**

En raréfiant l'offre de locations de longue durée, les plateformes participent à l'augmentation des loyers mais aussi des prix des logements en augmentant la rentabilité des investissements¹². En France, une hausse des loyers a été observée dans plusieurs grandes villes¹³ présentant un grand nombre d'annonces de locations touristiques et, en circonscrivant l'analyse aux locations professionnelles¹⁴, l'effet constaté est plus important encore. Durant la crise sanitaire et le ralentissement du tourisme, certaines villes ont d'ailleurs pu observer le retour de logements sur le marché de la location classique. Mais l'OCDE averti qu'« à mesure que la menace du COVID-19 s'éloigne, un nouvel essor des locations de courte durée par voie numérique pourrait à nouveau exercer une pression sur la demande de logements¹⁵ ».

Pour tenter de limiter ces contrecoups, **la législation française encadre l'activité de location meublée touristique** avec trois principaux outils qui s'articulent et peuvent se cumuler.

Le code du tourisme prévoit d'abord une obligation de déclaration en mairie des locations touristiques de courte durée dès lors qu'il ne s'agit pas de la résidence principale du propriétaire. Dans les villes de plus de 200 000 habitants et les départements de la petite couronne parisienne, une autorisation de changement d'usage doit en plus être demandée auprès de la mairie, qui peut instaurer une obligation de compensation. Ainsi, Bordeaux et Paris imposent au propriétaire la transformation en logements de locaux non dévolus à l'habitation (bureau, commerce...), pour une surface équivalente. Une obligation de déclaration peut aussi être applicable aux locations de résidences principales, qui ne peuvent alors être louées plus de 120 jours par an.

¹² Barron, K., Kung, E., Proserpio, D., « *Research: When Airbnb Listings in a City Increase, So Do Rent Prices* », Harvard Business Review

¹³ « *Does Airbnb Disrupt the Private Rental Market ? An Empirical Analysis for French Cities* », Kassoum Ayoub, Marie-Laure Breuillé, Camille Grivault, 2019.

¹⁴ Logements appartenant à un investisseur qui loue soit plusieurs logements entiers (quel que soit le nombre de jours), soit un logement entier pendant plus de 120 jours par an, donc ne pouvant plus être qualifié de résidence principale par ailleurs.

¹⁵ OECD (2021), *Brick by Brick: Building Better Housing Policies*, OECD Publishing, Paris, p.11.

Au niveau national pourtant **le législateur doit introduire une plus grande flexibilité pour les communes** afin que chacune, quelle que soit sa taille, puisse faire face à ce phénomène sur son territoire en temps voulu. Paris par exemple a dû faire face à de nombreuses transformations de boutiques en logements touristiques. Le gouvernement a pris un certain temps avant de publier le décret permettant l'interdiction de cette pratique sans autorisation, pénalisant alors une politique volontaire de la Ville.

Pour faciliter l'action des villes, une « boîte à outils » présentant **différents modes de régulations** doit être accessible à la collectivité : instaurer un numerus clausus sur certains territoires particulièrement tendus ou encore limiter le nombre de jours de location des résidences secondaires par exemple. Dans le monde, certaines villes très touchées ont même été jusqu'à l'interdiction pure et simple de louer dans certains quartiers comme à Barcelone ou Amsterdam. D'autres ont fait le choix d'interdire la location d'appartements entiers, c'est le cas par exemple à New York afin de freiner la professionnalisation des loueurs.

Cependant, les outils à disposition des villes pour contenir l'expansion du marché de la location touristique risquent de demeurer insuffisants tant que les autorités n'ont pas accès aux données relatives à l'activité des loueurs. Faute de cela, les villes ne peuvent pas contrôler la publication d'annonces illégales (comme la location de logements du parc social par exemple) ni collecter les taxes et impôts. Le droit européen ne permet en effet pas, à ce jour, aux Etats membres de l'UE d'instaurer des règles trop contraignantes à l'égard des plateformes, car leurs activités relèveraient de la directive « Services de la société de l'information », **d'après la Cour de Justice de l'UE.**

En France, la loi Alur, puis la loi ELAN ont pourtant quand même prévu que les intermédiaires, dont font partie les plateformes, informent les loueurs de leur obligation de déclarer leur location auprès de la commune et d'afficher dans leur annonce leur numéro d'enregistrement ; et dans les villes de plus de 200 000 habitants de transmettre les informations comme le nom du loueur, l'adresse du logement et le nombre de jours de location. Enfin, les plateformes ont l'obligation de ne plus donner accès à leur service aux locations de résidences principales qui auraient été louées au-delà des 120 jours autorisés. C'est sur cette base que la Ville de Paris a fait condamner en juillet 2021 la société Airbnb Ireland à une amende de 8 millions d'euros pour avoir maintenu en ligne des annonces illégales. Mais à n'en pas douter, la société fera appel et cherchera le soutien de la Cour de Justice de l'UE et de la législation européenne sur ce point.

Pour remédier à cet obstacle majeur, il serait nécessaire d'instaurer une **obligation européenne pour les plateformes de partager les données relatives à l'adresse des biens, à l'identité et à l'activité de leurs clients.** Elles devraient en outre engager leur responsabilité lorsqu'elles publient des annonces manifestement illégales (par exemple sans numéro d'enregistrement).

Ces éléments devraient être soutenus par la France dans les discussions en cours sur le *Digital Service Act* et auprès de la Commission dans le cadre de son initiative sur la location à court terme.

c) Pour une sécurité sociale du logement

Face à la hausse des prix et la pénurie de logements abordables dans les zones tendues, le marché locatif est devenu extrêmement sélectif. La sélection s'opère par le niveau des loyers mais aussi par le risque supposé représenté par les différents profils des candidats à la location. Les bailleurs en viennent à exiger des salaires importants et stables, mais aussi des garants qui inspirent confiance. Cette situation aboutit à des **discriminations en fonction de sa propre situation sociale mais aussi de celle de ses éventuels garants**. La crainte des impayés, des dégradations ou des troubles de voisinage se conjugue aussi chez certains bailleurs par une sélection discriminatoire en fonction de l'origine réelle ou supposée des locataires. Face à cela, le rôle de la puissance publique est de ramener de la sérénité, de manière à encourager l'investissement locatif, à faciliter l'accès au logement sans discriminations et à garantir le maintien dans le logement et la prévention précoce des expulsions.

Pour se prémunir des risques locatifs, qui peuvent entraîner des baisses de revenus locatifs rares (2 % de sinistralité) mais d'un montant important, les bailleurs peuvent avoir recours à **différentes garanties, porteuses d'effets pervers importants**. La caution parentale, dispositif le plus prisé, est très injuste pour les locataires et peu efficace par ailleurs pour les bailleurs. Les locataires dont les parents ou les proches disposent de situations confortables et sont prêts à se porter caution sont grandement avantagés dans leur recherche de logement par rapport aux autres. De plus, **cette caution dite « solidaire », même pour ceux qui peuvent en bénéficier, est passablement infantilisante** puisqu'elle implique, même à un âge avancé et en situation d'emploi stable, de demander une aide à ses proches et crée ainsi une forme de dépendance contraire à l'objectif d'autonomie par le logement. Enfin, il est à noter que ce type de caution prisé par les propriétaires a pour conséquence un tri social des locataires mais se révèle souvent peu efficace en cas d'impayés, faute d'être conclue dans les formes et de pouvoir le moment venu retrouver le garant et le faire payer. L'autre forme de caution privée, la Garantie des loyers impayés (GLI), distribuée par les assurances, ne repose pas sur les locataires mais sur les bailleurs qui la contractent pour un montant proche de 5 % des loyers. Mais **la GLI, au-delà de son prix, a le défaut d'exclure les locataires précaires de l'assurance et donc de l'accès à la location**. Face à ces deux solutions privées présentant d'importantes limites, d'innombrables dispositifs publics ont vu le jour ces dernières décennies, sans couvrir l'ensemble des besoins, même si des progrès sont à noter depuis quelques années.

Le dernier avatar de ces dispositifs, « Visa pour le logement et l'emploi » (Visale), financé et distribué par Action Logement, a connu **des débuts modestes en**

2016 mais monte en puissance régulièrement, sans toutefois parvenir à changer durablement le marché de la location¹⁶.

Visale constitue une assurance gratuite pour les bailleurs privés, face aux impayés ou dégradations, s'ils louent leur logement à des ménages en précarité. Peu à peu, **la cible du public s'est élargie à tous les jeunes de moins de 30 ans et un nombre grandissant de situations de précarité de l'emploi** (période d'essai, CDD, stage, intérim, en poste depuis moins de six mois, salaires de moins de 1 500 € net par mois...) et de types de logements (bail mobilité, résidences sociales, IML...). De plus, la couverture des risques pris en compte par Visale s'est étendue et la prise en charge s'est améliorée (indemnisations jusqu'à 36 mois d'impayés sur toute la durée du bail, montant maximal de loyer pris en charge de 1 300 à 1 500 € selon les zones dans la limite d'un taux d'effort de 50 %, des dégradations à hauteur de deux mois de loyer, des frais de recouvrement...).

En conséquence, **le nombre de contrats s'est progressivement accru mais il reste à des niveaux bien loin de son public potentiel**. A cela plusieurs raisons. Les locataires et bailleurs ne sont pas bien informés de cette garantie semi-publique. Les dispositifs varient tous les ans et même les professionnels s'y perdent. De plus, nombre de bailleurs refusent cette garantie lorsqu'elle est proposée par le candidat à la location. Le fait de cibler cette garantie sur des publics précaires tend en effet à les signaler comme de potentiels mauvais payeurs et au final, le dispositif censé rassurer les bailleurs peut avoir dans certains cas l'effet inverse de susciter leur méfiance. De plus, les bailleurs semblent ne pas accorder une grande confiance en la capacité d'Action Logement de leur venir en aide aussi rapidement et facilement qu'une caution parentale ou qu'une garantie privée. D'après l'ANIL¹⁷, la garantie Visale ne couvre que 2,5 % des logements loués en France, contre 15 à 20 % pour les assurances loyers impayés et 41 % pour le cautionnement par des proches.

En 2014, la **Garantie universelle des loyers (GUL)**, votée dans le cadre de la loi Alur mais jamais appliquée, avait dessiné **la promesse plus ambitieuse d'une « sécurité sociale du logement »**, permettant de rassurer les bailleurs, de préserver leurs revenus locatifs, de faciliter l'accès équitable au logement, mais aussi de faciliter le maintien dans le logement. La GUL interviendrait en effet dès les premiers impayés, soit pour chercher des solutions avec le locataire en difficulté, soit pour le forcer à payer en cas de mauvaise foi avérée de sa part. Comment relancer ce projet, qui avait été enterré avant même sa mise en œuvre en raison de son coût présumé et par crainte d'un supposé « aléa moral » qu'il pourrait entraîner (bailleurs et locataires risqueraient dans cette théorie d'être déresponsabilisés à cause de cette garantie, entraînant une montée des impayés) ?

¹⁶ UNCLLAJ, « Pas de garant, pas de logement ? Analyse de l'impact des systèmes de garanties locatives sur le logement des jeunes », 2020.

¹⁷ Avis de la députée Claire Pitollat (Commission des affaires sociales) sur le Projet de loi de finances 2021, octobre 2020.

La méthode la plus constructive serait de partir de l'existant. **La GUL pourrait ainsi être obtenue par étapes, en poursuivant l'élargissement de la garantie Visale.** On peut donc commencer par combler les trous de Visale en élargissant les publics cibles et les dommages pris en charge puis faire davantage connaître cette garantie. L'étape suivante serait de la rendre accessible à tous les locataires, aboutissant à une forme d'universalité au sens où chaque locataire serait éligible. Cela constituerait une avancée importante, d'une part car de nouveaux publics deviendraient éligibles, comme par exemple les retraités modestes, les travailleurs indépendants ou bien sûr les personnes au chômage, d'autre part car certains publics éligibles en bénéficieraient effectivement. La simplicité de l'éligibilité universelle limiterait en effet grandement le non-recours à ce dispositif et de nombreuses personnes qui n'arrivent pas à prouver leur éligibilité actuellement n'auraient plus de pièces justificatives à fournir. La simplification pourrait même aller jusqu'à inclure dans Visale tous les baux signés, sans démarche à effectuer, pour peu que le bailleur n'ait pas eu recours à une GLI ou une caution parentale (leur cumul avec Visale étant interdit).

Mais **cette universalité ne serait pas totale si les bailleurs conservaient la possibilité de s'en passer pour privilégier la caution parentale par exemple.** Il serait donc envisageable à terme, comme dernière étape, de supprimer leur droit à contracter une assurance privée ou d'exiger une caution parentale. Le dernier étage de l'universalité serait donc d'imposer cette garantie publique à tous les contrats de location, sans démarche à faire, puisque toutes les locations seraient concernées. Une exception pourrait être faite pour accepter les cautions parentales en cas de dépassement du taux d'effort de 50 %, pour ne pas empêcher des ménages sans ressources propres d'accéder à la location.

Reste à répondre aux deux objections qui avaient conduit à l'enterrement de la GUL à peine adoptée en 2014 : son coût et l'aléa moral. Pour ce qui est de son coût, un rapport de l'Inspection générale des finances l'estimait à quelques centaines de millions d'euros : 250 millions d'euros dans le scénario qu'il préconisait, ou 750 millions dans un scénario qui privilégierait le maintien dans les lieux des ménages en impayés¹⁸. Une somme conséquente mais en aucun cas rédhibitoire au vu de l'ampleur des enjeux, puisque ce dispositif sécuriserait les rapports locatifs de près de 7 millions de ménages locataires et ramènerait un peu d'équité dans l'accès à la location. De plus, la sécurisation des rapports locatifs par l'instauration d'un tiers de confiance permettrait de rassurer les bailleurs et potentiellement de ramener sur le marché certains biens demeurés vacants. Ce tiers de confiance permettrait également d'accompagner le plus en amont possible les locataires en difficultés financières pour leur proposer un échéancier, un accès à des aides ou à un relogement, réduisant ainsi le recours à l'expulsion locative.

Surtout, n'oublions pas que **cette garantie ne constitue pas *in fine* un coût**

¹⁸ IGF, « *Projet de garantie universelle des loyers* », 2013.

supplémentaire pour la société mais une mutualisation de la prise en charge des impayés. Aujourd'hui les impayés représentent en effet déjà un coût, assumé soit par les bailleurs lésés, soit de manière mieux répartie par tous les bailleurs souscrivant une assurance privée, soit par les proches s'étant portés caution. Dans tous les cas, cette répartition des coûts engendre des injustices, qu'il s'agisse des bailleurs malchanceux qui subissent de longs impayés, des proches s'étant portés garants qui doivent assumer les impayés d'autrui, soit de manière générale tous les locataires évincés de la location par ce système de tri des précaires. A l'inverse, une garantie publique financée publiquement, par Action Logement ou par l'Etat (ou par les deux), répartit ces coûts de manière plus juste, via les taxes et impôts ou via la masse salariale des entreprises relevant d'Action Logement. Il serait d'ailleurs logique que l'Etat complète le financement d'Action Logement puisque l'enjeu ici ne relève pas uniquement du logement des salariés mais de tous les locataires et d'un enjeu de société plus vaste. Enfin, il ne serait pas incohérent que cet avantage substantiel ainsi fourni aux bailleurs (une assurance publique et gratuite) entraîne des contreparties, qu'il s'agisse d'une participation financière de leur part ou du respect des normes de l'encadrement des loyers ou de la rénovation des logements énergivores ou indécents¹⁹.

La GUL avait également été refusée au nom de « l'aléa moral » : sans le risque de l'impayé ou de l'expulsion, bailleurs et locataires seraient tentés d'abuser du système et de faire payer le loyer à la collectivité. Cette crainte ne semble pas réellement fondée. Tout d'abord, le locataire, avec la GUL tout comme d'ailleurs avec Visale, n'est en aucun cas autorisé à ne pas payer son loyer. Celui-ci reste dû. La seule différence est que, le bailleur étant indemnisé en cas d'impayé, c'est auprès de l'organisme (public ou privé) en charge du recouvrement que le loyer impayé sera dû. Cela autorise sans doute une meilleure flexibilité pour négocier un apurement de la dette en cas de difficultés personnelles. Mais en cas de mauvaise foi du locataire, cet organisme, s'il est adossé aux moyens de l'Etat et du Trésor public, disposerait de moyens de recouvrement plus fiables qu'un simple bailleur. **Aucun laxisme donc en la matière, mais une appréciation plus fine de la situation du locataire.** En ce qui concerne le bailleur, la perspective d'une indemnisation gratuite et garantie pourrait-elle l'inciter à pratiquer des loyers excessifs, transformant ainsi la GUL en « garantie des loyers chers » ? Il est possible de désamorcer cette crainte en couplant la GUL à un encadrement des loyers plus strict qu'aujourd'hui, ou en limitant l'indemnisation à un loyer de 1 300 ou 1 500 € ou dans la limite d'un taux d'effort de 50 % comme le fait Visale aujourd'hui.

Certaines questions techniques mériteraient une concertation approfondie, notamment sur la nature des organismes en charge du recouvrement des sommes

¹⁹ *De même, si l'on peut espérer que la garantie, en levant la crainte des impayés, réduise les cas de discriminations par les bailleurs, il est évident que certains perdureront, et devront faire l'objet d'une politique publique sévère envers les bailleurs ou les agents immobiliers qui s'en rendraient coupables.*

et de l'indemnisation des bailleurs. Faut-il qu'un organisme public soit créé, que des mutuelles soient agréées par l'Etat, quelle complémentarité avec Action Logement ? En tout état de cause, cette GUL ne consiste pas à rendre obligatoire une assurance privée de type GLI, sans quoi la sélection sociale des candidats perdurerait.

d) Socialiser les sols pour accéder à la propriété moins cher

L'encadrement du marché immobilier est beaucoup plus difficile sur les prix de vente que sur les rapports locatifs. La propriété privée limite en effet les capacités des pouvoirs publics à encadrer les prix des transactions, si bien que l'accès à la propriété devient de plus en plus clivé socialement, avec des ménages à bas revenus qui peinent à devenir acquéreurs, du moins dans les zones tendues.

Les politiques d'aide à l'accession à la propriété sont en difficulté pour faire face à cette tendance à la hausse des prix. Celle-ci rend les aides aux ménages modestes dérisoires, sauf à verser des subventions massives, ce qui serait coûteux pour les finances publiques et relativement inéquitable si cela vient accentuer la hausse des prix et aider des ménages à se constituer un patrimoine et réaliser des plus-values avec de l'argent public. Les avantages de taux, de leur côté, comme le prêt à taux zéro, sont également moins efficaces dans un contexte de taux d'intérêt à leur plus bas niveau historique.

Face à cette panne des outils d'accession sociale classiques, est apparu **un outil de dissociation du foncier du bâti qui permet à des organismes fonciers solidaires (OFS) de socialiser les terres pour les soustraire à la spéculation et ensuite les louer à très long terme sous forme de Bail réel solidaire (BRS)** à des ménages propriétaires simplement du bâti. Le BRS est ciblé socialement puisqu'il bénéficie à des ménages sous plafonds de ressources (relativement élevés, ce qui en pratique concerne avant tout des classes moyennes) à la recherche d'une résidence principale. Il permet d'accéder à la propriété du bâti pour une durée indéterminée pour des prix inférieurs au marché de 30 à 50 %, tandis que la redevance pour le foncier s'élève en général à un montant modique, autour de 1 € / m² / mois. En contrepartie, le propriétaire ne pourra pas réaliser de plus-value au moment de la revente puisqu'il n'est pas propriétaire du terrain, qui reste la propriété de l'OFS. **Cette forme d'accession à la « semi-propriété » permet donc de préserver des fonciers de la hausse des prix** à long terme, pour les proposer à de nouveaux ménages sous forme de BRS à un prix modéré.

Créés en 2014 et 2016, ces outils font l'objet d'un véritable engouement des acteurs du logement, notamment des collectivités locales et des bailleurs sociaux, qui y voient un moyen de proposer des outils d'accession peu chers tout en gardant le contrôle public du foncier. 75 OFS ont ainsi été créés en quelques années, de natures très diverses, portés par des organismes à but non-lucratif ou à lucrativité limitée, qu'il s'agisse de collectivités, d'établissements publics fonciers ou d'organismes Hlm, parfois dans une certaine confusion, voire concurrence sur un même territoire.

Le développement des BRS est important comme alternatives à la pleine propriété et en ce qu'ils constituent **des aides publiques à l'accession sécurisées, qui garantissent que ces aides ne seront pas accaparées par des ménages au moment de la revente**. C'était en effet la grande limite des PTZ ou autres produits comme le prêt social location-accession (PSLA) : une fois passés les délais des éventuelles clauses anti-spéculatives, la plus-value était empochée par le ménage grâce à des aides publiques.

Cette diffusion des BRS concerne avant tout la production neuve, mais peut aussi s'étendre à la réhabilitation de logements anciens, de manière à financer des travaux lourds sans aboutir à des prix de sortie trop élevés. L'application des BRS à des opérations de réhabilitation permet par exemple de proposer à des locataires de devenir propriétaires avec la même mensualité, comme l'envisage l'OFS du Pays Basque Bizitegia. Les OFS pourraient également se développer à l'avenir en préemptant des logements dans le diffus.

En revanche, le BRS est détourné de sa vocation s'il vient en substitution au parc Hlm. En effet, les deux produits ne répondent pas aux mêmes attentes. Les 2,2 millions de ménages demandeurs Hlm en attente sont en effet en grande majorité des ménages très modestes à la recherche d'un logement locatif à bas loyer, et n'ont pas les moyens voire l'envie de devenir propriétaires, même à des conditions avantageuses. Utiliser le véhicule des BRS pour accélérer les ventes de logements sociaux, par exemple, est très contestable. De même, la comptabilisation des BRS comme des logements sociaux au sens de l'article 55 de la loi SRU pose question. Cette assimilation des BRS au logement social pouvait être comprise lorsqu'il s'agissait d'un produit expérimental à promouvoir, mais revient désormais à le mettre en concurrence avec le logement locatif social. La vocation des BRS n'est donc pas de remplacer les HLM mais plutôt de remplacer ou compléter les aides à l'accession comme les PSLA (location-accession) et PTZ.

Après un grand nombre d'expériences concluantes aboutissant à la commercialisation d'environ 1 000 logements, vient désormais le moment de la massification. En effet, produire quelques centaines de logements par an sous cette forme en France est intéressant, voire même 10 à 20 000 logements d'ici à 2024 comme le prévoit le ministère du Logement, mais pas de taille à offrir une alternative et à peser sur le marché. L'objectif doit désormais être de créer les conditions d'une massification de cet outil.

Pour y parvenir, il est nécessaire de se fixer des objectifs chiffrés, pour viser à terme, d'ici à 2030, 40 000 logements par an, c'est-à-dire environ 10 % des logements neufs produits en France. La seule Métropole de Lyon prévoit d'ores et déjà 1 000 BRS par an, ce qui montre que l'ordre de grandeur de 40 000 à l'échelle nationale à la fin de la décennie n'est pas inatteignable. Les PLH, les CRHH et les collectivités doivent dès à présent décliner dans leur planification ces objectifs de montée en puissance.

Il est ensuite nécessaire de **lever les freins qui entravent le développement de cette alternative**. En premier lieu, les OFS ont besoin de fonds propres pour démarrer et d'être mieux outillés. Dans certaines collectivités volontaristes, comme à Lyon, l'obstacle à la montée en régime des OFS est leur manque de techniciens capables d'aller prospecter des fonciers, monter des opérations et convaincre des partenaires. Un plan de recrutement et de formation d'experts des BRS doit accompagner la montée en puissance et l'Etat a tout son rôle à y jouer. Si Action Logement a mis en place un dispositif de soutien à la création d'OFS sous la forme d'investissement en quasi fonds propres, il est possible pour l'Etat de faire de même afin d'accroître la dynamique.

Des freins fiscaux et réglementaires sont également à lever, comme le réclame le réseau Foncier Solidaire France : harmonisation des régimes d'exonération des impôts commerciaux des OFS quel que soit leur statut, autorisation des départements et régions à garantir le financement des projets, exonération des droits d'enregistrement en cas d'acquisition de logements dégradés par l'OFS pour les réhabiliter et les mettre à bail.

De plus, il est **indispensable que l'acteur incontournable de cette innovation, la Banque des Territoires, ait le mandat de pousser à la massification des OFS**. Pour cela, cet organe de la Caisse des dépôts doit **distribuer à une bien plus grande échelle les prêts « Gaïa » à 80 ans**, alors que certains témoignages font état d'une certaine frilosité de l'institution et de procédures de validation plus longues et complexes que pour accorder des prêts à des opérations Hlm. Pourtant la Caisse des dépôts, qui dispose actuellement de fonds en grande quantité, est indispensable pour prêter à très long terme pour un actif pérenne – le sol – qui reste ainsi socialisé et requiert des temps de retour sur investissements très longs. De même, les banques privées doivent être davantage mobilisées et sensibilisées pour accorder plus facilement aux particuliers des crédits immobiliers sur ce type de produits émergents.

Enfin, **ces nouvelles formes d'accession ne doivent pas être réservées aux franges supérieures des classes moyennes** qui entrent juste sous les plafonds de ressources des BRS (semblables à ceux des PSLA). Certains OFS tentent de toucher également les classes populaires, par des liens avec la fonction publique ou Action Logement, comme le fait La Foncière de Haute-Savoie. *« Pour toucher les ménages vraiment modestes, il faut vendre au bon prix. Mais ce n'est pas le positionnement de tous les opérateurs agréés OFS, regrette son directeur juridique. Comme il n'y a pas de contrôle sur le prix de vente, certains vont vendre au taquet du prix et vont toucher le dernier décile de population sous les plafonds de ressource. Déjà, le plafond PSLA est au-dessus des moyens de beaucoup d'acquéreurs modestes. »* Il pourrait donc être envisagé de cibler davantage des ménages sous plafonds de ressources PLUS voire PLAI, qui bénéficieraient de redevances inférieures à payer. **Le rétablissement de l'APL-accession serait également un outil utile pour aider des ménages très modestes** à rembourser leur emprunt et ainsi accéder au BRS, en faisant en sorte

que les banques les prennent en compte au moment d'apprécier la solvabilité des accédants. Cette aide à la personne, supprimée en 2018, a de plus l'avantage de s'adapter finement chaque année à l'évolution des revenus des ménages.

De manière générale, outre les BRS, l'accession aidée à la propriété doit être ciblée socialement et permettre de sécuriser les parcours résidentiels malgré des parcours personnels heurtés. L'APL-accession on l'a vu rempli ce rôle dans le temps de manière fine. C'est aussi le cas des PSLA, en permettant de passer progressivement du statut de locataire à propriétaire, et de revenir au statut de locataire Hlm en cas de difficulté.

4. Eradiquer les passoires énergétiques en dix ans

Alors que 12 millions de personnes vivent en précarité énergétique, le chantier de la rénovation des 5 millions de logements passoires thermiques devrait constituer une priorité nationale. Alors que le quinquennat a été marqué par de nombreux débats à ce sujet et certaines avancées, il est temps de changer de braquet en **doublant les aides publiques à la rénovation énergétique pour éradiquer l'ensemble des passoires en dix ans**. Des obligations de rénover généralisées et échelonnées dans le temps doivent aussi aller de pair avec un accompagnement social, technique et financier renforcé.

a) Aider à la réalisation des travaux de rénovation énergétique, en priorisant les plus pauvres

Face au succès de MaPrimeRénov' en 2021, le gouvernement a ajouté 2 milliards d'euros au budget 2022 pour aider les ménages qui souhaitent engager des travaux de rénovation énergétique. Malheureusement, **malgré cet effort important de la part de l'Etat, les aides encouragent avant tout la multiplication de rénovations peu performantes**, et permettent rarement aux ménages en précarité énergétique d'en sortir. 86 % des aides MaPrimeRénov' sont ainsi consacrées à des monogestes (changement de chaudière, isolation des combles...). Les « bouquets de travaux » couplés à un accompagnement, proposés aux ménages modestes dans le cadre du programme Habiter Mieux Sérénité stagnent à moins de 50 000 logements par an. Les montants d'aides, sauf exception, sont insuffisants pour engager des travaux ambitieux et viser des rénovations complètes de type BBC. Ainsi, après mobilisation de toutes les aides possibles, les propriétaires « très modestes » en maisons individuelles subissent un reste à charge de 39 % du montant des travaux. Pour les ménages « modestes », c'est 56 %.

C'est pourquoi il est nécessaire de **faire évoluer les aides existantes pour rendre prioritaire la réalisation de travaux complets et performants chez les personnes les plus pauvres**, grâce à un accompagnement suffisant

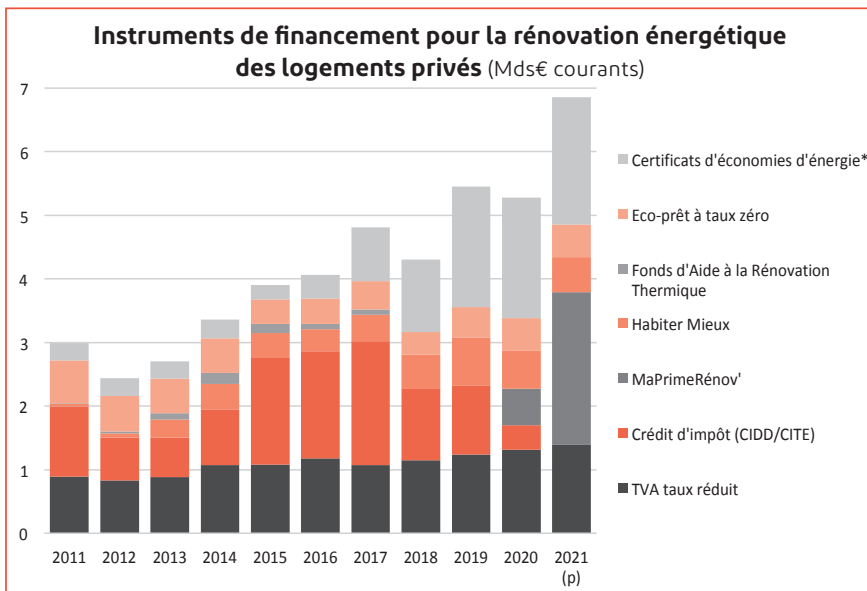
et un reste à charge nul ou minime après travaux. Pour cela, un recalibrage et un abondement des aides au regard des réalités de chantier de rénovation doit être réalisé.

En effet, les passoires thermiques connaissant bien souvent aussi des problèmes d'insalubrité ou de dégradation du bâti, la rénovation de ces logements implique généralement d'intervenir au-delà des postes énergétiques par le biais de travaux lourds, longs et coûteux. Il peut s'agir par exemple de réfections de toiture ou de consolidation de murs, qui peuvent être urgents ou préalables à des actions de rénovation énergétique. Or, **la lutte contre l'habitat dégradé et la rénovation énergétique sont traitées indépendamment** : dans le cadre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) ou de Programmes d'Intérêt Généraux (PIG) un logement est soit comptabilisé comme insalubre soit comme ayant des problèmes de performance thermique, même quand il est simultanément concerné par les deux problématiques. Pour réhabiliter des logements dégradés et énergivores, les financements de l'ANAH ne suffisent pas sans le co-financement des collectivités et d'aides privées. Le coût des travaux est donc souvent rédhibitoire pour des propriétaires occupants à faibles revenus, condamnés à continuer à vivre dans des conditions de plus en plus insupportables.

En outre, certains financements liés à la précarité énergétique ne sont pas cumulables (Habiter mieux d'un côté non cumulable avec MaPrimeRenov' de l'autre). Cela impacte les projets de travaux, et pour les financer deux solutions s'offrent aux opérateurs ANAH : soit n'en faire qu'une partie, soit agir en deux fois, au détriment de la qualité des travaux et des conditions de vie des personnes. Dans le cadre de son programme « SOS taudis », la Fondation Abbé Pierre se trouve parfois dans l'impossibilité d'apporter l'aide nécessaire pour combler le « reste à charge » des ménages, faute de trouver, avec MaPrimeRenov', un mandataire habilité à recevoir cette aide. L'arrivée annoncée pour 2022 d'un nouveau service public « France Rénov » qui fusionne les deux réseaux pour ce qui concerne l'information et l'accompagnement des ménages va dans le bon sens, mais sans unifier pour autant les modes de financement : bien que le dispositif « Habiter Mieux - Sérénité » de l'Anah ait été rebaptisé « MaPrimeRénov - Sérénité », il semblerait que les délégataires Anah soient toujours dans l'impossibilité d'être mandataires pour MaPrimeRénov', dont les modalités d'accès entièrement dématérialisées permettent l'obtention d'aides forfaitaires sur la base de simples devis d'entreprises qui se trouvent habilités à les percevoir directement.

D'autre part, 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. La dépense d'une telle somme étant inenvisageable, même étalée à l'aide d'un prêt, le projet collectif est souvent mis en échec.

Pour atteindre un niveau d'accompagnement financier suffisant et adapté, il est nécessaire de rendre l'investissement public stable et important sur ce secteur. **Les financements dédiés à la lutte contre les passoires thermiques et à la lutte contre l'habitat indigne doivent être globalisés en un dispositif stable et lisible**, permettant une appréhension globale de la réhabilitation d'un logement (travaux lourds + travaux de sortie d'insalubrité + travaux de rénovation thermique). En 2020, le Haut Conseil pour le Climat préconisait de quadrupler les aides publiques à la rénovation (aides de l'Anah et MaPrimeRénov'). La Convention Citoyenne pour le Climat préconisait elle un financement public de l'ordre de 5,8 milliards par an - soit environ le double du budget 2022 - et 7,3 milliards d'euros de Certificat d'Economie d'Energie (CEE), ce dispositif incitant les producteurs d'énergie polluante à cofinancer des équipements ou des travaux bénéficiant aux ménages qui réduisent leur empreinte carbone. Pour l'Institut de l'Economie pour le Climat (I4CE) ces subventions publiques devraient même atteindre 10,3 milliards par an d'ici 2024, en limitant la part des programmes CEE (3,2 milliards).



Pour permettre aux ménages propriétaires de se lancer dans des travaux de rénovation coûteux sans avoir à avancer les fonds, **des dispositifs financiers doivent être développés**. Pour le moment, des blocages subsistent pour permettre à davantage de ménage de bénéficier de l'éco-prêt à taux zéro : les montants et durée sont inadaptés, les conditions d'attribution sont variables, et de nombreuses organisations bancaires restent réticentes à le distribuer aux plus pauvres. Face à ce constat et suite aux recommandations du rapport d'Olivier Sichel, la loi Climat et Résilience a rendu possible l'introduction d'un « Prêt avance rénovation », garanti par l'Etat pour les ménages modestes. Opérationnel

depuis ce début d'année 2022, ce prêt hypothécaire permet au ménage de reporter le remboursement du reste à charge au moment de la vente future du logement ou lors de la succession. Les intérêts pourront au choix être remboursés dès la contraction du prêt ou reportés eux aussi. Cet outil prometteur devra être promu par l'Etat auprès des banques, et distribué largement par des organismes publics comme la Caisse des dépôts ou la Banque postale.

Il est par ailleurs nécessaire de **développer des mécanismes de tiers financement**, pour financer une partie des travaux grâce aux économies d'énergie attendues. Cela inclut l'accompagnement du ménage dans son projet, le financement de l'opération et le suivi post-travaux. L'idée étant que sans avance de frais ni endettement, les économies d'énergies réalisées à la suite des travaux soient calculées et servent au remboursement progressif de tout ou partie de l'investissement. Ce mécanisme serait confié à des opérateurs privés, qui accompagneraient les ménages et avanceraient les fonds, sur le modèle du tiers financement déjà pratiqué dans quelques régions françaises (comme IDF Énergie, un opérateur régional qui propose un service d'accompagnement et des prêts aux ménages pour financer leurs travaux en copropriété). Ces opérateurs seraient en charge de repérer les logements éligibles, où la rénovation permettrait une économie d'énergie rentable et conséquente. Selon la Direction générale du Trésor, cela représenterait 14 à 25 % du parc privé, soit 9 millions de logements pour lesquels les économies d'énergie réalisées pourraient couvrir les coûts de la rénovation, hors aide publique et taxation carbone²⁰. Si les économies d'énergie s'avèrent insuffisantes, une garantie publique pourrait dédommager l'opérateur. Le tiers financement est encore au stade de l'expérimentation, et malgré ses avantages évidents, certains obstacles empêchent leur développement. Par exemple, les banques commerciales sont encore réticentes à soutenir certains de ces projets et à abandonner leur monopole.

b) Organiser le repérage et l'accompagnement des ménages en précarité énergétique

L'information et l'accompagnement des ménages sont indispensables **à la montée en puissance de la rénovation**. Outre des aides publiques insuffisantes et pas assez ciblées sur les ménages modestes, **les faibles performances des rénovations sont également le résultat d'un manque d'accompagnement des ménages**. Une étude de la Fondation Abbé Pierre²¹ réalisée en 2019 sur le coût et le financement de l'accompagnement des ménages propriétaires occupants en matière de lutte contre l'habitat dégradé démontre que les financements sur ce

²⁰ Camilier-Cortal I., Loublie A., Perrot E. et Souletie A., « *Barrières à l'investissement dans l'efficacité énergétique : quels outils pour quelles économies ?* », Documents de travail de la DG Trésor, n° 2017/02.

²¹ BERS, Fondation Abbé Pierre, *Etude sur le coût et le financement de l'accompagnement des ménages propriétaires occupants en matière de lutte contre l'habitat indigne*, 2019.

volet sont sous-évalués par rapport aux besoins, avec le risque de démobiler les opérateurs, ou de ne pas pouvoir accompagner correctement les personnes. Une autre enquête de la Fondation Abbé Pierre²² réalisée au premier semestre 2021 auprès du service public de la rénovation « FAIRE », a révélé que ce service public présentait de multiples carences, entravant l'accès à un conseil rapide, fiable et complet, alors que l'écosystème d'aide au financement et à l'accompagnement apparaît déjà opaque et instable. Ce service grand public, qui se veut être une réponse efficace aux enjeux sociaux et humains de la rénovation énergétique, s'avère de fait sous-dimensionné. 85 % des ménages en maisons individuelles ayant réalisé des travaux n'ont pas bénéficié d'informations et d'accompagnement²³. Sans aide d'un professionnel qualifié, cela signifie que ces ménages ont dû déchiffrer seuls la juxtaposition de dispositifs financiers et techniques, et faire leur choix au risque de ne pas réaliser les travaux les plus pertinents (comme par exemple un changement de chaudière lorsque l'isolation de l'immeuble reste largement déficiente), lorsqu'il n'abandonne pas l'idée même du projet.

Les changements instaurés par la Loi Climat et Résilience sur le volet de l'accompagnement devraient heureusement faire évoluer les pratiques, avec la systématisation de l'accompagnement complet des ménages mobilisant des aides publiques, quels que soient leurs revenus, et de simplifier le parcours de rénovation via la création d'une plateforme unique. Les « Accompagnateurs Rénov » ainsi créés seraient des opérateurs agréés par l'Etat, qui fourniraient un accompagnement administratif, financier et technique vers la rénovation.

Pour bien fonctionner, ce nouveau dispositif doit être couplé à **un investissement important et à long terme de la puissance publique pour financer le guichet unique et l'accompagnement indépendant et complet** des ménages, en priorisant les plus pauvres et en ayant notamment recours à des visites à domicile. Pour les plus fragiles, la gratuité de l'accompagnement devra être garantie. Les attentes et les besoins particuliers des personnes devront également être pris en compte, en lien avec les travailleurs sociaux et les organismes publics si nécessaire, avec des missions complémentaires (mandataire financier et administratif, assistance aux montages de dossier bancaire, accompagnement social accru). Les critères pour en bénéficier devront inclure toutes les personnes en précarité énergétique (taux d'effort important, privation énergétique, faibles ressources) et celles qui ont un accès restreint aux outils informatiques et administratifs. Les Espace Conseil Faire pourront dans ce cadre avoir un rôle décisif en qualifiant la demande du ménage, et en le redirigeant vers un accompagnateur tout en conservant un rôle de suivi et de « tiers de confiance » tout au long du projet de rénovation. Afin que ce service bénéficie à tous les Français, il est nécessaire de mettre en place un guichet FAIRE par EPCI avant juillet 2023, doté d'un conseiller pour 50 000 habitants, et de lieux d'accueil physiques adaptés à tous les publics.

²² Fondation Abbé Pierre, *FAIRE : les carences du guichet unique de la rénovation énergétique*, 2021.

²³ Ademe, « *Enquête TREMI, Campagne 2017* ».

Au-delà des moyens financiers des ménages en tant que tels et des besoins d'accompagnement, la massification des rénovations globales et performantes bute sur un tissu limité d'entrepreneurs formés. En 2017, seules 200 sociétés RGE ont obtenu la certification pour la rénovation globale, et le nombre d'entreprises labellisées ne cesse de chuter, faute de débouchés et en raison de formations trop coûteuses. C'est pourquoi il est indispensable d'**agir sur l'offre de travaux de qualité, en rendant accessible la formation de l'ensemble de la filière à la rénovation globale** et au travail interprofessionnel. L'association Négawatt estime qu'il faut former plus de 100 000 artisans d'ici à 2030, et permettre la création de plus de 25 000 groupements d'artisans.²⁴ Cette même logique doit s'appliquer pour renforcer les capacités d'accompagnement et la formation des acteurs du conseil à la rénovation. Sur la même période, la réalisation de travaux et l'accompagnement des ménages impliquent également la création de 230 000 emplois dans le secteur de la rénovation, soit plus du double du nombre de professionnels aujourd'hui estimé à 218 000²⁵.

La mise en œuvre de ces propositions permettrait de rendre possible et acceptable l'instauration d'une **obligation de rénovation performante**, nécessaire pour obtenir un réel impact sur la précarité énergétique et atteindre nos objectifs climatiques. Cette obligation pourrait commencer à s'appliquer aux passoires thermiques, lors des mutations en maison individuelle, et lors des ravalements en copropriété. A ce jour, des obligations de rénover ne sont prévues que pour les logements locatifs, alors que la Convention citoyenne pour le climat, entre autres, insistait pour y inclure également les propriétaires occupants. Les enjeux environnementaux, sanitaires et sociaux sont en effet les mêmes quel que soit le statut résidentiel. Sans compter qu'au sein d'une copropriété, imposer des normes aux seuls logements locatifs risque d'empêcher des prises de décision en assemblée générale.

Enfin, l'éradication des passoires énergétiques doit être atteint en premier lieu dans le parc Hlm, qui en compte encore près de 300 000. C'est pourtant le secteur le mieux placé pour y parvenir, puisque le parc social en compte bien moins que le privé, dispose de financements dédiés de la part de la Caisse des dépôts ou de fonds européens, bénéficie d'effets d'échelles importants et de compétences d'ingénierie et surtout peut prendre des décisions plus facilement qu'en copropriété. Malgré cela, le nombre de rénovations énergétiques dans le parc social a baissé en 2019 et 2020 et seuls 13 000 logements passoires Hlm ont été rénovés en 2020. L'amélioration du parc social devrait pourtant faire l'objet d'une priorité d'action, pour améliorer les conditions de vie et le pouvoir d'achat des ménages modestes. A ce titre, on peut regretter le manque d'ambition du Nouveau Programme national de renouvellement urbain (NPNRU), qui prévoit presque trois fois moins de réhabilitations que le précédent programme. La priorité devrait être l'amélioration

²⁴ Scénario Négawatt 2022, novembre 2021.

²⁵ WWF France, « Monde d'après : l'emploi au cœur d'une relance verte », juillet 2020.

du parc Hlm et la préservation du parc très social, plutôt que sa démolition, comme on peut le craindre par exemple dans la cité-jardin emblématique de la Butte-Rouge à Chatenay-Malabry (92).

c) En attendant, créer un bouclier énergétique

Augmenter le montant du chèque énergie et le budget des FSL énergie

Même si la rénovation des passoires thermiques est la meilleure solution pour lutter contre la précarité énergétique de façon durable et écologique, elle prend du temps à mettre en œuvre. En attendant, ce sont des millions de ménages précaires qui continuent à se ruiner en chauffage ou à souffrir du froid. C'est pour eux qu'en 2018 a été déployé au niveau national le chèque énergie, une aide au paiement des factures d'énergie du logement, qui est envoyée automatiquement au domicile des ménages éligibles sous condition de ressources (pour pouvoir en bénéficier, le revenu fiscal de référence (RFR) annuel du ménage doit être inférieur à 10 800 € par unité de consommation (UC)). Le chèque énergie peut être utilisé en l'envoyant directement au fournisseur d'énergie pour payer sa facture, ou auprès d'artisans RGE pour réaliser des travaux. Ce dispositif a remplacé les tarifs sociaux de l'énergie, qui existaient depuis 2005, dans un souci de simplification et d'équité. L'obtention du chèque énergie apporte également des garanties de protection supplémentaires pour les bénéficiaires : l'exonération des frais de mise en service de l'énergie lors d'un déménagement, la réduction des frais en cas d'impayés et l'interdiction de réduction de la puissance électrique pendant la trêve hivernale.

Toutefois, ce dispositif apparaît encore insuffisant au regard des besoins. Malgré un élargissement à 2 millions de ménages bénéficiaires supplémentaires (pour un montant assez minime de 48 € par an) et une revalorisation du chèque de 50 euros suite à la crise des gilets jaunes en 2019, en 2020 le montant moyen du chèque énergie était toujours de 148 euros (pour un budget de 800 millions), alors que la facture énergétique pour le logement était en moyenne de 1 519 € par an en 2017. De plus, bien que le taux d'usage progresse chaque année, le non-recours concerne encore un cinquième des bénéficiaires. Une aide supplémentaire de 100 euros a été versée aux bénéficiaires du chèque énergie en décembre 2021, pour amortir les conséquences de la hausse spectaculaire des prix de l'énergie sur la période. Mais cette aide reste ponctuelle et ne permettra même pas d'absorber la hausse des prix sur un an.

Il est donc **nécessaire d'augmenter le montant du chèque énergie, proportionnellement aux difficultés de paiement rencontrées par les ménages**, afin d'offrir une réponse efficace à l'augmentation exceptionnelle des prix de l'énergie. **Cette aide doit** être doublée pour **atteindre 700 euros** par an pour les ménages en difficulté et être indexée sur les prix réels des énergies pour amortir efficacement les augmentations futures des prix.

De plus, **les Fonds de Solidarité Logement doivent être abondés** afin de répondre aux besoins de prise en charge des impayés des charges locatives, sous forme de subvention ou de prêt. Il faut également leur permettre d'accroître leur rôle dans le financement du reste à charge des travaux pour les ménages en précarité énergétique pour lesquels il n'y a pas d'autre solution. Comme le prévoit un décret de 2008, ces fonds doivent être abondés par tous les fournisseurs d'énergie. Ces derniers doivent également nommer des correspondants « solidarité - précarité » afin que les services sociaux et les associations d'usagers puissent disposer d'interlocuteurs dédiés et identifiés sur le terrain.

Abolir les coupures d'électricité

En 2019, d'après le Médiateur de l'énergie, le nombre d'impayés d'énergie avait progressé de 17 % en un an, engendrant près de 280 000 coupures d'électricité chez des ménages qui ne parvenaient plus à s'acquitter de leurs factures, avant une baisse en trompe-l'œil en 2020 en raison des mesures de protection prise durant la crise sanitaire. Et la situation tend à s'aggraver puisqu'en 2021, 25 % des Français (contre 18 % en 2020) ont déclaré avoir rencontré des difficultés pour payer certaines factures de gaz ou d'électricité. La privation d'électricité a des effets très concrets sur la santé, la sécurité et la vie des ménages : risques d'incendies par l'utilisation de bougies, de lampes ou de chauffage à pétrole, mais aussi risque d'exclusion sociale avec des effets dramatiques sur la santé mentale, l'estime de soi, la vie familiale et professionnelle et l'éducation.

C'est pourquoi **il est temps d'abolir les coupures d'électricité dans les résidences principales, quelle que soit la période de l'année**, y compris en-dehors de la trêve hivernale des coupures d'énergie. Les fournisseurs n'auraient plus le droit d'interrompre la fourniture d'électricité mais pourraient, en cas d'impayés durables, instaurer une **réduction de puissance** à hauteur par exemple de 1 kVa (1 000 watts). Ce **service minimum de l'électricité**, qui s'appliquerait à tous quels que soient leurs revenus, permettrait de répondre aux besoins vitaux et sociaux élémentaires : allumer une ampoule, recharger son téléphone, brancher un ordinateur, conserver ses aliments et médicaments au réfrigérateur, faire les démarches nécessaires pour régulariser sa situation...

Cette puissance limitée, qui n'offrirait pas un confort normal (elle ne permettrait pas l'utilisation de tous les appareils électroménagers, d'un ballon d'eau chaude ou d'un radiateur électrique par exemple), ne participerait nullement à une quelconque « déresponsabilisation » du consommateur ni à une hausse des impayés comme certains tendent à le laisser entendre²⁶. Facilitée techniquement par le déploiement du compteur Linky, l'abolition des coupures d'électricité tout

²⁶ La puissance de compteur la plus répandue pour une utilisation domestique quotidienne est 6 000 watts (6 kVA). La réduction de puissance intervenant avant la coupure chez les consommateurs en situation d'impayés le temps d'entreprendre les démarches nécessaires pour régulariser leur situation est fixée à 3 000 watts.

au long de l'année est déjà expérimentée chez certains fournisseurs, comme Plüm Energie qui l'applique sans difficultés depuis juin 2021.

En novembre 2021, **le fournisseur historique EDF (chez qui 70 % des consommateurs se fournissent en électricité) répondait positivement à l'appel de la Fondation Abbé Pierre** en annonçant mettre définitivement fin à cette pratique, au-delà de la trêve hivernale. A la place, EDF appliquera systématiquement une réduction de puissance, comme préconisé par la Fondation. Il est désormais nécessaire de généraliser l'abolition des coupures d'énergie à tous les consommateurs et **inscrire ce service minimum de l'électricité dans la loi.**

5. Créer une agence nationale des travaux d'office pour résorber l'habitat indigne

Le 5 novembre 2018, trois immeubles de la rue d'Aubagne à Marseille s'effondraient, coûtant la vie à huit personnes malgré les alertes lancées depuis plusieurs années par les associations et 1 400 signalements restés sans réponse dans la deuxième ville de France²⁷.

Loin d'être un phénomène circonscrit à la cité phocéenne, l'habitat indigne²⁸ est une réalité pour de trop nombreux ménages, quels que soient leurs statuts d'occupation, dans des contextes urbains comme ruraux. Mal appréhendé par la statistique publique, l'habitat indigne reste un phénomène globalement méconnu et sous-évalué. L'estimation du nombre de logements indignes la plus récente date de 2014. Le ministère de la Cohésion des territoires publiait alors une estimation de 420 000 logements indignes, mais celle-ci ne tenait compte ni des locaux impropres à l'habitation ni des divisions pavillonnaires. Si bien que **le nombre de logements indignes s'élèverait plutôt à 600 000 unités** et des progrès importants sont encore à opérer pour faciliter le repérage et le partage d'informations des situations d'habitat indigne.

Cependant, **si nombre de mesures incitatives existent afin d'encourager les propriétaires à réaliser des travaux, les pouvoirs publics peinent à forcer la main des propriétaires récalcitrants ou défailnants.** L'action publique dispose pourtant d'une boîte à outil très complète pour mettre en œuvre

²⁷ Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, Marseille : de la crise du logement à une crise humanitaire, chronique d'une incurie publique, novembre 2019.

²⁸ Loi du 31 mai 1990 : Constituent un habitat indigne les locaux ou les installations 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

des mesures coercitives, indispensables au suivi d'une bonne politique de lutte contre l'habitat indigne. Avec la loi ELAN, le gouvernement a souhaité engager une harmonisation et une simplification des polices administratives. Il a en outre renforcé l'arsenal juridique contre les marchands de sommeil en prévoyant de nouvelles sanctions financières ou encore la saisine de leurs biens. Enfin, en 2019 il a lancé une stratégie de mise en œuvre accélérée des mesures de lutte contre les marchands de sommeil dans six départements prioritaires.

Lorsque la puissance publique (l'Etat pour l'insalubrité, le Maire pour la sécurité des bâtiments) constate des désordres, elle peut prendre un arrêté. Cet arrêté préconise, lorsque c'est possible (arrêté d'insalubrité ou de péril remédiable), les travaux à réaliser pour y remédier. **Si le propriétaire ne s'exécute pas dans le délai fixé par l'administration, cette dernière a alors l'obligation de réaliser elle-même les travaux et de se retourner contre le propriétaire défaillant** pour recouvrer les sommes engagées.

Dans la pratique, **seules quelques centaines de logements sont concernés par ces mesures chaque année, faute de moyens ou de volonté politique**. Le rapport Vuilletet²⁹ rapporte à ce propos que « *les auditions ont mis en exergue le manque de moyens et d'expertise dans les services des communes pour assurer la maîtrise d'ouvrage de ces travaux, ainsi qu'une complexité juridique et procédurale excessive* ». Il propose donc de faire évoluer la loi pour permettre la délégation de la maîtrise d'ouvrage des exécutions d'office à un opérateur public.

a) Créer un bras armé de l'action coercitive de l'État

Les mesures de travaux d'office ne suffiront pas à elles seules à mener une politique efficace de lutte contre l'habitat indigne. Elles ne pallieront pas le manque de moyens humains et financiers pointés par les acteurs de terrain. Mais la création d'une agence dédiée peut permettre à la fois d'apporter un soutien à des collectivités qui ont la volonté politique d'agir sur leur territoire et dans le même temps avoir un effet incitatif fort auprès des propriétaires récalcitrants. C'est un véritable « bras armé » de l'action coercitive qui pourrait donc être mis à disposition des services de l'Etat et des communes pour lutter contre l'habitat indigne.

Aux côtés de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), qui porte les actions incitatives de la lutte contre l'habitat indigne, l'Etat aurait donc besoin d'un organisme opérationnel en capacité de soutenir et réaffirmer le rôle des services sur le terrain en engageant lui-même les travaux lorsque les propriétaires n'ont pas la possibilité ou la volonté de les réaliser. **A terme, cette agence pourrait également porter les opérations obligatoires de rénovation énergétique pour le compte de l'Etat.**

²⁹ Guillaume Vuilletet, « *Simplifier les polices de l'habitat indigne, promouvoir l'habitat durable pour tous* », 2019.

Cette agence, implantée au niveau national, pourrait apporter des réponses concrètes et pluridisciplinaires aux obstacles rencontrés par les collectivités et services déconcentrés : la complexité juridique des procédures, la difficulté à suivre la maîtrise d'ouvrage et le manque de pratique pour procéder au recouvrement auprès des propriétaires défectueux des sommes engagées par l'Etat. Elle permettrait de mutualiser au niveau national les moyens nécessaires à la réalisation des mesures de police administratives dont l'Etat a la charge et d'apporter un soutien technique aux collectivités qui ne disposeraient pas des compétences et moyens suffisants pour agir seules sur leurs territoires.

b) Un soutien juridique face à la complexité des procédures

« *Notre peur, c'est le contentieux* ». C'est ainsi que le service d'une ville moyenne explique la raison pour laquelle aucun arrêté d'insalubrité remédiable n'a été pris sur son territoire en 2021. Face à cette crainte, le soutien de l'agence serait donc d'abord un soutien d'ordre juridique. Les villes qui parviennent à mener à bien des procédures se sont dotées de services juridiques et techniques compétents en capacité de rédiger les arrêtés préfectoraux dans le respect du droit et pour que ceux-ci puissent produire au mieux leurs effets. L'agence apporterait une **connaissance légale mais aussi technique** afin de faire les meilleures préconisations de travaux possibles.

En effet, l'arrêté préfectoral doit respecter des règles strictes de forme notamment, pour les arrêtés de péril ou d'insalubrité remédiable, la liste des préconisations de travaux pour remédier aux désordres. C'est sur cette base que le propriétaire devra rénover son bien et que l'Etat devra réaliser les travaux d'office s'il est défaillant. Ainsi, l'ensemble des outils mis à disposition par la législation (astreintes administratives au propriétaire³⁰, délai d'exécution...) pourront être valablement utilisés dès la rédaction des arrêtés en fonction des situations.

Par ailleurs, les arrêtés qui présentent des erreurs dans leur rédaction peuvent être contestés devant les tribunaux par les propriétaires, ce qui peut mettre en péril la mesure coercitive pensée par la collectivité mais aussi entraîner un dédommagement du propriétaire. L'agence pourrait dès lors fournir aux collectivités **une assistance juridique lors de ces procédures** pour se prémunir de ce type de risques. Elle pourrait en outre suivre les dossiers en appel pour le compte du ministère et disposer d'avocats spécialisés susceptibles de générer une jurisprudence favorable. L'agence effectuerait alors un travail de coordination des méthodologies employées et d'élaboration d'une stratégie contentieuse efficace face notamment à des marchands de sommeil au fait des procédures et souvent bien armés juridiquement.

³⁰ L'astreinte, créée par la loi ALUR (article 79) et modifiée par la loi ELAN (article 194), est une astreinte par nature administrative. Elle est prononcée par arrêté du préfet ou du maire, sans décision de justice. Elle vise à contraindre financièrement le propriétaire à effectuer les travaux.

Afin de répondre à ce besoin en compétences juridiques, elle pourrait notamment engager des marchés publics auprès de cabinets d'avocats et d'opérateurs spécialisés dans la lutte contre l'habitat indigne et en capacité d'apporter conseils et expertises aux acteurs de terrain sur l'ensemble du territoire national. Cette phase doit permettre ensuite la mise en œuvre des travaux grâce à une maîtrise d'ouvrage facilitée.

c) Favoriser la maîtrise d'ouvrage

En 2018, seuls 381 travaux d'office ont été réalisés par l'Etat ou les communes, un chiffre dérisoire au regard des centaines des milliers de logements indignes du pays. Les arrêtés d'insalubrité préfectoraux n'ont donné lieu qu'à 328 travaux d'office, une baisse de 30 % par rapport à 2017³¹. Du côté de l'Anah, les subventions versées aux communes pour mener des travaux d'office sont le parent pauvre de l'agence : 53 logements concernés en 2018³² (223 en 2019). Selon le bilan 2020 de l'ANAH, le nombre de travaux d'office aurait de nouveau baissé en 2020 de 39 %, ce qui s'explique, selon l'agence, par l'impossibilité de réaliser les visites sur site et par la réaffectation des moyens humains et financiers sur d'autres missions.

De fait, faute d'être en capacité de mener des travaux d'office, de nombreux arrêtés sont arrivés à échéance sans avoir été suivis d'effets en France. Fin 2016, cela concernait près de 11 000 arrêtés, dont la moitié (5 475) portait sur des arrêtés de danger imminent, et 4 334 d'insalubrité.

Comme le souligne le rapport Vuilletet³³, en dehors de certaines grandes villes ou de celles dotées d'un service d'hygiène (SCHS) performant, les communes ne disposent pas des moyens opérationnels (expertise pluridisciplinaire) et financiers suffisants pour engager les travaux d'office. Et « *hormis quelques territoires les plus investis dans le traitement de l'habitat indigne, les autorités locales et autres acteurs de l'habitat peinent à comprendre, s'approprier et donc mettre en œuvre cet arsenal juridique.* ». Cela génère de façon évidente une « autocensure » des services qui peinent à s'engager dans des procédures qu'ils seraient en incapacité de suivre jusqu'à leur terme.

A Paris, des travaux d'office menée à l'échelle industrielle

En 2010, la Ville de Paris s'est attelée au traitement des 700 arrêtés d'insalubrité n'ayant pas été suivis d'effet sur son territoire. Le Service

³¹ Enquête EHI, DIHAL.

³² Agence Nationale de l'Habitat, *Rapport d'activité 2018*.

³³ Guillaume Vuilletet, « *Simplifier les polices de l'habitat indigne, promouvoir l'habitat durable pour tous* », 2019.

technique de l'habitat explique qu'il a fallu « *lever tous les obstacles* » et « *mettre en place les travaux d'office de façon industrialisée* ». Le travail de maîtrise d'ouvrage mis en place par le Bureau de la conduite des opérations permet aujourd'hui d'obtenir la réalisation des travaux par le propriétaire de façon volontaire dans 60 % des cas. Dans la majorité des cas restant, les propriétaires s'exécutent après une mise en demeure. Le reste des dossiers fait l'objet de travaux d'office.

C'est pourquoi la future Agence des travaux d'office pourrait « armer » les collectivités volontaires afin d'organiser la maîtrise d'ouvrage de ces travaux. Pour pallier aux manques d'offre d'opérateurs sur certains territoires, **l'agence pourrait là aussi passer des marchés publics avec des aménageurs et opérateurs de confiance** en lien avec les acteurs locaux pour répondre aux besoins, notamment dans des zones rurales reculées où il reste difficile aujourd'hui d'agir efficacement. Elle disposerait en outre d'un fonds de lancement afin d'engager pour le compte de la collectivité et à sa demande les travaux d'office. Ce fonds viendrait s'autofinancer par la suite grâce au recouvrement des sommes engagées par la puissance publique en lieu et place des propriétaires défaillants.

L'agence pourrait faire le lien entre les propriétaires, les collectivités et les aides de l'Anah pour faciliter l'accès aux aides disponibles avant d'engager les travaux d'office. Cela pourrait être l'occasion de repenser les liens entre rénovation énergétique et lutte contre l'habitat indigne qui participent souvent des mêmes actions sur les bâtiments.

d) Engager le recouvrement des sommes avancées auprès des propriétaires défaillants

Plusieurs dispositifs légaux ont été créés afin de mieux garantir le recouvrement des créances publiques auprès des propriétaires défaillants en cas de travaux d'office. L'administration responsable de l'exécution des travaux devrait également avoir la possibilité de délivrer une amende administrative lorsqu'elle se trouve contrainte d'engager elle-même les travaux, et ce afin de dissuader les propriétaires de laisser faire la puissance publique.

Lorsque la puissance publique a réalisé les travaux et qu'elle doit alors recouvrer les sommes engagées, il n'est pas rare que les mesures de recouvrement soient contestées par les propriétaires débiteurs. Certains vont même jusqu'à organiser leur insolvabilité, comme ce marchand de sommeil parisien qui, grâce à un montage judicieux de sociétés, se déclarait sans ressources malgré un patrimoine immobilier de plusieurs millions d'euros. **L'agence sera alors en mesure de faire face à la contestation de ces propriétaires mais aussi aux autres difficultés de recouvrement** comme la complexité des comptes de copropriété ou encore de celle des indivisions. Enfin, le recours à des cabinets comptables spécialisés et habitués à ces procédures permettra un traitement plus systématique des dossiers.

La création d'une agence des travaux d'office, nous l'avons vu, devrait ouvrir de nouvelles perspectives d'action à certaines collectivités et entraîner, on peut l'espérer, **un effet levier auprès de propriétaires** qui ne sont pour l'instant que peu menacés par l'action publique dans ce domaine.

Pour autant, d'importants efforts doivent encore être fournis parallèlement. Le repérage des situations et le partage des informations entre les différents acteurs ne sont toujours pas suffisants pour appréhender de façon juste ce phénomène. L'hébergement et le relogement des ménages victimes d'habitat indigne reste très compliqué à organiser sur les territoires du fait des partages de compétences. Enfin, les moyens humains et financiers restent en deçà de ce qu'il serait nécessaire pour réaliser des opérations importantes et systématiques d'éradication de l'habitat dégradé. C'est seulement à cette condition que le prochain gouvernement pourra mener une politique ambitieuse de lutte contre l'habitat indigne.

6. Déclencher un choc de redistribution

Comme l'ont montré les chapitres précédents, notamment celui qui dresse le bilan du quinquennat, les politiques du logement ne peuvent s'apprécier en-dehors d'un ensemble de politiques fiscales et budgétaires qui ont des effets importants sur le mal-logement. C'est pourquoi les propositions propres au logement décrites dans ce chapitre doivent s'inscrire dans le cadre d'une politique de redistribution des richesses plus large, dont nous esquissons ici certains grands axes, en nous concentrant sur ceux qui touchent davantage au logement. Sur ces sujets, la politique engagée ces cinq dernières années avait eu tendance à creuser les inégalités, il s'agit donc de changer d'orientations, pour augmenter et élargir les prestations sociales, outil majeur de lutte contre la pauvreté et le mal-logement, et de redistribuer les richesses accumulées en haut de la hiérarchie sociale, en grande partie liées à la hausse des prix de l'immobilier.

a) Elaborer un Revenu minimum garanti élargi, harmonisé et augmenté

L'outil de lutte contre la pauvreté le plus simple, avec des effets assurés et immédiats, consiste à **réformer les prestations et minima sociaux**. Trop faibles, trop complexes et trop étroites, ces prestations sont indispensables mais n'empêchent pas toujours de sortir de la pauvreté, loin de là.

Le Président de la République avait promis en 2018 de les refondre entièrement au sein d'un Revenu universel d'activité (RUA). Cette annonce, qui ne s'est pas concrétisée jusqu'ici, était accompagnée d'orientations inquiétantes, puisque ce nouveau revenu devait fusionner minima sociaux et Aides personnelles au logement (APL), être conditionné à des contreparties de la part des allocataires et, d'après les premiers travaux, se faire à moyens constants. Autant d'orientations qui avaient

inquiété le monde associatif puisqu'une révolution d'ampleur des prestations à moyens constants aboutirait à faire des gagnants mais aussi de nombreux perdants parmi des ménages en difficulté. La perspective de contreparties faisait également craindre une stigmatisation, un contrôle et au final l'exclusion de nombreux bénéficiaires potentiels. Quant à la fusion entre minima et APL, elle risquait de se faire au détriment des allocations logement, distribuées bien plus largement que les minima sociaux et jusqu'ici sans aucune contrepartie.

Heureusement, au fil des travaux organisés dans le cadre de la concertation sur le RUA, **un certain consensus s'est dessiné par le haut sur certains points**. Les minima ne seraient pas « fusionnés » avec les APL mais « articulés », dans le sens d'une harmonisation des bases ressources prises en compte. Le fait de vivre en logement social ne serait pas pris en compte pour intégrer un « avantage Hlm » aux revenus, ce qui diminuerait les APL des locataires Hlm. De plus, le RUA serait ouvert, sous certaines conditions, aux jeunes de 18-25 ans, par exemple les jeunes actifs n'habitant plus chez leurs parents et n'y étant plus rattachés fiscalement. Les contreparties ne s'appliqueraient pas pour toucher les APL et ne seraient pas différentes de celles existant aujourd'hui pour bénéficier du RSA (c'est-à-dire s'engager dans une démarche d'insertion professionnelle). Quant à l'Allocation adulte handicapé (AAH), elle ne serait pas fusionnée au sein du RUA au nom de sa différence de nature.

En prenant appui sur ces travaux approfondis, il est donc possible de définir les contours d'un revenu minimum garanti pour toutes les personnes qui en ont besoin, sous plafonds de ressources. Certaines conditions sont à prendre en compte pour combler les défauts des allocations actuelles. Tout d'abord, **le montant de ce revenu doit être fortement revalorisé, à hauteur de 50 % du revenu médian** des ménages français, de manière à ramener tous les ménages au niveau du seuil de pauvreté à 50 % du revenu médian, **soit environ 900 €, contre 565 € aujourd'hui pour le RSA**. Ce revenu doit pouvoir être versé le plus automatiquement possible, sans démarche à faire de la part des ménages pour déclarer ou actualiser leurs revenus, ce qui est de plus en plus possible depuis le prélèvement à la source. L'accès à ce revenu doit aussi s'accompagner, outre les procédures en ligne, d'un accès facilité aux guichets du travail social, par téléphone et physiquement, de manière à pouvoir résoudre rapidement toute difficulté administrative et éviter les ruptures de droits.

Élément fondamental, **les jeunes de 18 à 25 ans doivent absolument pouvoir bénéficier de ce revenu**. Aujourd'hui, leur exclusion du RSA constitue un trou majeur de la protection sociale française, qui explique bon nombre de décrochages de jeunes avec parfois des effets durables. Pour des jeunes en grande difficulté, souvent en rupture familiale, l'absence de toute ressource rend l'accès au logement, même très social, quasiment impossible, et explique une part importante des difficultés de mise en œuvre du plan Logement d'abord, les jeunes étant surreprésentées parmi les personnes sans domicile. Pour éviter l'exclusion des ménages les plus défavorisés, ce revenu doit aussi être plus rapidement ouvert

aux étrangers en situation régulière qui actuellement ne peuvent bénéficier du RSA qu'après cinq années de détention d'un titre de séjour.

Pour parvenir à réaliser cette réforme en diminuant le taux de non-recours aux droits et en l'ouvrant aux jeunes, le rapporteur de la concertation autour du RUA, Fabrice Lengart, auditionné au Sénat en janvier 2022, a jugé « impossible » de la réaliser à budget constant, pour garantir que des ménages en difficulté ne seraient pas pénalisés et que l'harmonisation se fasse vers le haut plutôt qu'un nivellement par le bas qui serait injuste et rendrait de toute façon la réforme politiquement insoutenable. Il est donc incontournable que cette réforme s'accompagne d'un véritable investissement de plusieurs milliards d'euros supplémentaires par an.

Enfin, **ce revenu minimum garanti doit être disponible sans contreparties obligatoires attendues du bénéficiaire**. De nombreuses études ont montré en effet les effets pervers des systèmes de contrôle des « efforts d'insertion » des allocataires : rupture de confiance avec les travailleurs sociaux soupçonnés de contrôler les personnes plutôt que de les aider, complexification des aides, pièces justificatives nombreuses à fournir, infantilisation des personnes et au final des non-recours et des radiations plaçant les personnes dans des situations de total dénuement³⁴. Plutôt que des contreparties, les minima sociaux doivent surtout être couplés à des propositions de formation et d'accompagnement renforcées et personnalisées.

Quant aux APL, elles doivent demeurer à part et en plus de ce revenu, dans la mesure où elles touchent davantage de ménages, avec des plafonds de ressources plus élevés que les minima sociaux, et des objectifs assez différents. Le maintien des APL en propre se justifie en particulier pour prendre en compte le niveau de loyer des allocataires, tenir compte de zones géographiques différentes et car les APL sont un outil utile pour rassurer les bailleurs, à travers le tiers-payant, ou pour les contraindre à louer des logements décents grâce à la menace de leur consignation. Mais le maintien des APL n'empêche pas de les articuler avec les minima sociaux, en particulier pour harmoniser les bases ressources. Il serait également possible d'intégrer le chèque énergie à ce nouveau revenu, dans la mesure où le chèque énergie est lui-même une prestation basée uniquement sur les plafonds de ressources.

b) Revaloriser les APL

En complément d'un revenu minimum garanti, **les aides personnelles au logement jouent un rôle fondamental pour sortir de la pauvreté et accéder à un logement décent** de droit commun. En effet, elles sont très ciblées sur les ménages les plus modestes, dont les ressources sont en moyenne

³⁴ Secours catholique, « *Sans contreparties. Pour un revenu minimum garanti* », 2020.

équivalentes à 0,75 SMIC. Malgré ce rôle essentiel, **on assiste depuis 20 ans 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 aléatoires. Les loyers moyens des bénéficiaires ont par exemple 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 %. Aujourd'hui, 77 % des allocataires supportent des niveaux de loyers supérieurs aux loyers-plafonds des APL (ils n'étaient que 58 % en 2001). Depuis 2017, les coupes dans les APL se sont encore accrues, depuis la réduction de cinq euros par mois, l'extinction de l'APL-accession, le gel puis quasi-gel de 2018 à 2020, la contemporanéisation des APL en 2021, sans parler de la RLS qui pèse sur les bailleurs sociaux.

Il est aujourd'hui **urgent que ces 4 milliards d'APL perdues, si l'on ne prend en compte que les coupes opérées depuis 2017, soient redonnées aux allocataires**, qui en ont fortement besoin. Cela passe par une revalorisation des barèmes, en particulier pour les plus pauvres des allocataires, en augmentant les loyers plafonds pris en compte par la CAF notamment, en revenant sur la coupe de 5 €, en abolissant le mois de carence des APL lors de l'entrée dans un logement, en ouvrant les APL à l'habitat mobile et en rétablissant l'APL-accession.

Cette revalorisation des APL est le meilleur outil pour limiter le taux d'effort des ménages modestes. D'après les calculs de l'économiste Pierre Madec de l'OFCE, il serait possible de limiter le taux d'effort net des allocataires à 30 % grâce aux APL, pour un montant de 3 milliards d'euros supplémentaires³⁵. À une échelle plus modeste, la CNAF avait calculé en 2012 qu'un bonus d'APL visant à ramener à 30 % maximum le taux d'effort des allocataires APL habitant dans des logements chers, situés entre 120 et 180 % du loyer-plafond APL, coûterait 1,1 milliard. On le voit, les sommes en jeu sont importantes mais, ne serait-ce qu'en ciblant bien l'équivalent de 5 % des APL, il serait possible de modérer grandement l'effort financier excessif de centaines de milliers de ménages, et de compléter les effets d'un encadrement des loyers renforcé.

Il est également indispensable de **doubler le montant du forfait charges des APL et, comme indiqué précédemment, du chèque énergie**. La première mesure coûterait environ 2 milliards d'euros et la seconde environ 1 milliard. Si la première dépense peut sembler importante, elle s'apparenterait essentiellement à un rattrapage après des années de sous-évaluation des charges réellement acquittées par les locataires. D'après la Cour des Comptes, l'écart cumulé entre le forfait charges et le panier charges locatives de l'INSEE entre 1991 et 2004 atteint plus de 21 %. De même, d'après l'IGAS, entre 2000 et 2010, les dépenses d'énergie et d'eau des ménages ont progressé de 39 % en 10 ans, mais le forfait

³⁵ Pierre Madec, « *Les aides personnelles au cœur de la politique du logement en France* », Revue française des affaires sociales, 2016, n°3.

charges des aides personnelles n'a été revalorisé que de 11 %, aboutissant à une perte de 800 millions d'euros d'APL par an en 2010 pour les allocataires. À tel point que, d'après l'ANCOLS, le forfait charges en HLM, d'un montant moyen de 63 €/mois, ne recouvre qu'un tiers des dépenses totales réelles acquittées par les locataires, ce que la Cour des Comptes a confirmé en qualifiant ce forfait charges de « notoirement sous-évalué ».

c) Taxer les plus-values immobilières, les transactions immobilières de luxe et les successions

Il ne faut pas simplement distribuer des aides, il est également nécessaire de redistribuer les richesses issues de la rente immobilière. La hausse des marchés immobiliers complique l'accès au logement de la plupart des ménages mais, de l'autre côté, favorise de nombreux autres, qui ont la chance de pouvoir vendre au bon moment sans avoir à racheter un logement au même prix (les « vendeurs nets » : multipropriétaires, bailleurs, héritiers...). Le rôle de la politique fiscale immobilière est donc de redistribuer une partie de cette rente foncière accumulée sans refléter un quelconque mérite de la part de ses bénéficiaires. L'objectif est tout à la fois de dissuader ce type d'enrichissement sans cause, de limiter la spéculation et la hausse des prix et d'utiliser ces plus-values pour financer une politique sociale du logement. Plusieurs opportunités apparaissent particulièrement urgentes.

Premièrement, il serait juste d'**augmenter le taux de taxation des plus-values immobilières, actuellement fixé à 19 % sur les terrains ou locaux (en-dehors de la résidence principale) quand la hausse de prix provient manifestement d'investissements publics.** C'est vrai par exemple en cas d'opérations d'intérêt national, dans le cadre des infrastructures de transports du Grand Paris ou de nouvelles Lignes grande vitesse. Il serait possible dans ces cas-ci de porter ce taux à 25 ou 30 %. Dans le même ordre d'idée, comme développé plus haut, pour libérer des terrains constructibles et socialiser une partie de la plus-value engendrée, il faut également **rendre croissante dans le temps la taxation des plus-values sur les terrains non-bâti**, alors que c'est la logique inverse qui prime encore aujourd'hui.

Deuxièmement, les transactions immobilières de luxe, qui participent à la surchauffe des marchés immobiliers et à la ségrégation urbaine, pourraient être mises à contribution à travers une sorte de **Taxe Tobin de l'immobilier**. Aujourd'hui, les droits de mutation à titre onéreux, les « frais de notaire », sont prélevés de manière uniforme, proportionnellement au montant des transactions. Il serait pourtant possible d'instaurer une taxe additionnelle sur les transactions les plus élevées, qui tirent le marché vers le haut et participent à la ségrégation résidentielle. Ces recettes nouvelles pourraient servir à financer des politiques urbaines, comme la rénovation urbaine des quartiers populaires ou la production Hlm dans les quartiers qui en manquent (là où le foncier est souvent le plus cher), destinées à enrayer la spécialisation sociale des territoires.

Enfin, **les droits de succession et donation, en cas de transmission de patrimoines conséquents, devraient être davantage taxés.** L'héritage occupe en effet aujourd'hui une place accrue dans l'accumulation du patrimoine et la reproduction des inégalités. **Les inégalités de patrimoine sont plus fortes et encore plus injustes que les inégalités de revenu car elles se transmettent** de génération en génération. Ainsi, les 0,1 % de Français les plus riches disposent d'un revenu dix fois supérieur au revenu médian, mais un patrimoine hérité 180 fois supérieur au patrimoine médian de la population, comme le relate le Conseil d'analyse économique (CAE)³⁶.

En 2018, d'après l'Insee, les ménages français disposaient d'un patrimoine moyen de 276 000 €, mais les 10 % les plus pauvres disposaient de 3 800 €, 160 fois moins que les 10 % les plus riches qui avaient accumulé 608 000 €. Les biens immobiliers représentent 61 % de ce patrimoine des ménages, qui dépend donc très directement de l'évolution des prix de l'immobilier, c'est-à-dire d'un facteur sans rapport avec un quelconque mérite ou une prise de risque. D'après le CAE, le patrimoine représente l'équivalent de six années de revenu national en 2020, deux fois plus qu'en 1970. Et au sein de ce patrimoine, la part du patrimoine hérité est passée de 35 % en 1970 à 60 % aujourd'hui. Ce qui signifie que, depuis 1970, le patrimoine hérité est passé de l'équivalent d'une année de revenu national à plus de trois aujourd'hui. Avec de très fortes inégalités : 50 % des Français auront hérité au cours de leur vie de moins de 50 000 €, tandis que les 10 % les plus aisés auront hérité de plus de 500 000 €. A l'heure où les enfants du baby-boom arrivent à l'âge de la retraite après avoir pu constituer pour la plupart un patrimoine immobilier de valeur, il se profile pour les trois prochaines décennies une forte hausse du nombre de successions (500 000 en 2004 contre 700 000 en 2040) qui ne doivent pas alimenter encore plus la production des inégalités de patrimoine mais contribuer à financer les politiques publiques du logement³⁷.

Or, malgré des taux d'imposition des flux successoraux d'apparence élevés, les droits de succession moyens réellement payés, en ligne direct, se montent à seulement 5 % du patrimoine transmis, si bien que **les revenus issus d'un héritage sont bien moins taxés que les revenus issus du travail.** D'après le CAE, les 0,1% de successions les plus élevées, par exemple, affichent un barème de 45 % d'imposition, mais seulement 10 % en réalité, grâce à de nombreuses niches fiscales. Sans modifier l'architecture générale pour la grande majorité des successions qui continueraient, comme c'est le cas aujourd'hui, à ne pas être taxées en ligne directe en raison des abattements réalisés, il serait nécessaire, pour les héritages plus importants, d'augmenter les taux d'imposition.

³⁶ Clément Dherbécourt, Gabrielle Fack, Camille Landais, Stéphanie Stantcheva, « *Repenser l'héritage* », Les notes du Conseil d'analyse économique, n° 69, 2021.

³⁷ Manuel Domergue, « *Taxer les morts pour donner leur chance aux vivants* », Alternatives économiques, 2018.

Les taux d'imposition pourraient par ailleurs être calculés sur la base de la somme des flux successoraux perçus par les individus tout au long de leur vie, comme le propose le CAE.

Ces différentes mesures, qui touchent particulièrement les biens immobiliers, participeraient d'une réforme fiscale plus large destinée à rendre notre système fiscal plus juste, notamment en rendant plus progressif et en augmentant les taux d'imposition marginale de l'impôt sur le revenu mais aussi en revenant sur deux mesures du début de quinquennat qui avaient abouti à réduire pour les plus riches la fiscalité sur la patrimoine (remplacement de l'Impôt sur la fortune – ISF – par un impôt uniquement sur la fortune immobilière -IFI) et sur les revenus du patrimoine (*flat tax* qui permet un prélèvement forfaitaire unique – PFU – avantageux qui aboutit à moins taxer les revenus du patrimoine que les revenus du travail).

Conclusion

A travers ces propositions, la Fondation Abbé Pierre appelle à la mobilisation générale pour faire face à la politique du logement. Cette mobilisation nécessite de nouvelles politiques de la part de l'Etat, mais aussi une implication sans failles des collectivités locales. La Fondation plaide pour renforcer les responsabilités de l'échelon intercommunal, de manière à rechercher les compromis nécessaires à l'échelle des bassins de vie, pour mieux répartir les logements, les logements sociaux, les activités et les ressources, de manière à lutter contre la ségrégation territoriale et limiter les phénomènes d'égoïsme communal. L'Etat, en matière de logement particulièrement s'agissant par nature d'un marché localisé, ne peut pas imposer des politiques d'en haut sans concertation, mais doit s'appuyer et relayer des autorités locales fortes. Pour cela, outre les répartitions de compétences à réviser et simplifier, il est indispensable que les responsables politiques des intercommunalités bénéficient d'une légitimité démocratique accrue, par l'élection au suffrage universel direct dédié, sans quoi l'échelon communal et la figure du maire resteront les acteurs indépassables localement.

Ces propositions propres au logement s'inscrivent également dans une vision de la société plus large, qui dépasse les questions de logement. C'est pour cela que la Fondation Abbé Pierre inscrit sa campagne dans celle du Pacte du Pouvoir de vivre, une coalition inédite de plus de 60 associations environnementales, sociales, civiques et de mutuelles et de syndicats, qui porte 90 propositions fortes pour changer de cap.

La conciliation du progrès social et de la transition écologique représente en effet le défi majeur des années à venir. Cela implique de mieux répartir les efforts pour que les plus modestes ne souffrent pas mais bénéficient de politiques de sobriété. « *Le contraire de la pauvreté, ce n'est pas la richesse, c'est le partage* », disait l'abbé Pierre. C'est le partage qui nous permettra d'affronter ensemble les crises présentes et à venir dans une société capable de revaloriser les bas salaires, les premières et deuxième lignes face à la crise sanitaire, les métiers essentiels, parmi lesquels les métiers du soin et de l'accompagnement social et de renforcer les services publics. Travailler mieux, manger plus sainement, se déplacer plus proprement, habiter tous sans laisser personne sur le bord du chemin : la politique, quand elle prend appui sur les initiatives citoyennes, doit porter la promesse de redonner du « pouvoir de vivre et d'agir » à toutes et tous.

Annexes

Propositions de la Fondation Abbé Pierre

1 - Produire davantage de logements accessibles

Voter une loi de programmation pluriannuelle pour le logement, portant l'effort public à 2 % du PIB, apportant aux acteurs du logement une visibilité à moyen terme pour lancer des programmes de logements vraiment sociaux et conventionner le parc privé, prévoyant :

- 150 000 logements sociaux par an (PLUS/PLAI au niveau des plafonds APL, dont 60 000 PLAI familiaux), et permettant la production de logements intermédiaires (PLS) uniquement dans les secteurs tendus et à condition qu'ils soient doublés d'un logement produit en PLAI.
- Rétablir un milliard d'euros de crédits de l'Etat au Fonds national des aides à la pierre (FNAP) et augmenter le fonds friche et la mise à disposition de fonciers publics à destination des bailleurs sociaux.
- Supprimer la Réduction de loyer de solidarité (RLS) qui pénalise les bailleurs sociaux et diminuer la TVA sur les PLUS.
- Conventionner 40 000 logements dans le parc privé par an, avec ou sans travaux, à des niveaux de loyers PLUS, principalement en mandat de gestion, tout en :
 - Faisant inscrire les objectifs de captation dans les PDALHPD et les PLH pour que la programmation se décline dans les documents des collectivités locales.
 - Apportant aux bailleurs un avantage fiscal sous forme de crédit d'impôt, proportionnel à l'écart entre le loyer de marché et le loyer PLUS, et une exonération de TFPB, ainsi qu'une gestion locative adaptée de son logement et une garantie de loyers impayés, des périodes de vacance et des éventuelles dégradations.
 - Assurant une campagne de communication à la mesure de l'objectif.

Recentrer l'accès aidé à la propriété sur les ménages modestes et la rendre progressive (en location-accession qui permet de devenir propriétaire en payant son loyer) et réversible (retour au statut de locataire lorsque le projet d'acquisition est compromis), avec une solvabilisation fine des ménages à bas revenus en fonction de la fluctuation de leurs revenus (avec le rétablissement de l'APL-accession).

Massifier la production de Baux réels solidaires (BRS) en soutenant davantage les Offices fonciers solidaires (OFS) via des dotations de l'Etat et l'octroi de davantage de prêts Gaïa de la part de la Banque des Territoires.

Développer une offre supplémentaire de logements intermédiaires, en secteur tendu, sans les substituer aux logements sociaux : ramener les investisseurs institutionnels vers le logement, en conditionnant leurs avantages fiscaux actuels, qui devraient être liés à la détention d'une part minimum de logements intermédiaires dans leur patrimoine ; conditionner les avantages fiscaux de

type « Pinel » à des contreparties sociales plus fortes (plafonds de ressources et de loyers, recentrage sur les zones tendues, interdiction de louer à ses propres descendants...).

Mobiliser les logements vacants

Appliquer la taxe sur la vacance dans les départements d'outre-mer et l'élargir à toutes les communes comprises dans une agglomération de + de 50 000 habitants.

Prendre appui sur la procédure de réquisition pour promouvoir les outils de mobilisation du parc privé (bail à réhabilitation, conventionnement, recours aux Agences immobilières à vocation sociale, sous-location) et réquisitionner si nécessaire.

Reconnaître l'habitat mobile

Reconnaître et prendre en compte de l'ensemble des habitants permanents en résidence mobile.

- Mettre fin au particularisme en dissociant ce mode d'habitat de l'appartenance réelle ou supposée à un groupe minoritaire et à une tradition.
- Faire respecter le principe national de prise en compte de l'ensemble des modes d'habitat, sans discrimination : inscrire la résidence mobile d'habitat permanent dans le code de l'urbanisme, veiller à son intégration dans les documents d'urbanisme (lors des contrôles de légalité), ainsi qu'à l'affectation effective de terrains pour y installer ces résidences de manière sécurisée et permanente, dans les zones urbanisées (zone d'habitat et habitées, équipées, pourvues en services publics, non polluées...).
- Faire de la résidence mobile, habitat permanent de ses occupants, un logement ou un élément de logement (et lui appliquer le droit commun du logement, quitte à l'adapter en tant que de besoin).
- Rendre la caravane éligible aux aides au logement, à l'amélioration de l'habitat, à l'accession à la propriété et aux dispositifs de lutte contre la précarité énergétique, dont le chèque énergie.

Développer l'habitat permanent en résidence mobile de droit commun

- Outre les terrains familiaux locatifs, réorienter les priorités et les financements publics vers les terrains privés en propriété (pleine propriété ou baux emphytéotiques) à prévoir dans les documents d'urbanisme (voir proposition précédente) et l'habitat social adapté.
- Programmation nationale d'une production de logements sociaux adaptés à l'habitat mobile avec déclinaison des objectifs territoriaux en fonction des besoins qui doivent être identifiés dans les PDALHPD et intégrer cet habitat dans la demande de logement social.

Maintenir et améliorer l'accueil pour garantir le droit à la mobilité.

- Remplir les objectifs de création des aires d'accueil, avec substitution effective de l'Etat dans les communes défaillantes, à leur frais.
- Réhabiliter les aires existantes et revoir l'emplacement de celles situées en dehors des zones urbanisées et à proximité de sites classés, industriels, autoroutiers, etc.
- Multiplier les possibilités d'accueil pour les passages : remplir les objectifs de création d'aires de grand passage et réaliser des aires de moyen passage pour ne pas forcer des groupes distincts à cohabiter.

Abroger les lois répressives et discriminatoires

- Supprimer le 322-4 du code pénal, l'amende forfaitaire et l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000.

2 - Réguler les marchés immobiliers

Réguler le foncier

Développer le recours aux baux fonciers (emphytéotiques, à construire...) permettant la maîtrise durable de l'usage des sols et des prix.

Accélérer la cession des terrains publics «hors marché» à prix compatible avec le financement des opérations pour la production de logements sociaux.

Renforcer les stratégies foncières à l'échelle des bassins de vie :

- Doter les établissements publics fonciers (EPF) des moyens d'une observation suffisante des transactions.
- Adhésion de toutes les communes des intercommunalités soumises à un PLH à un EPF.
- Systématiser les réserves foncières destinées à la production de logements à loyers accessibles dans les PLU.
- Prendre en compte la destination des sols dans l'évaluation faite par les domaines en cas de préemption.

Dissuader la rétention foncière dans les zones à urbaniser :

- Fiscalité croissante dans le temps sur la plus-value réalisée au moment de la vente des terrains constructibles .
- Redistribution des plus-values liées à une intervention publique (terrains rendus constructibles, nouvelles infrastructures...).

Systématiser dans les PLU des zones de densité minimale, où les zones à urbaniser se voient affecter des planchers de densité à respecter, en particulier à proximité des transports en commun.

Instaurer des zones de mobilisation foncière qui rendent impératif pour un propriétaire de mobiliser des terrains classés constructibles au service de l'habitat dans un délai fixé dans le PLU ; une fois ce délai écoulé, la collectivité exproprierait selon une procédure simplifiée pour utiliser elle-même le terrain.

Encadrer les loyers

Dans le parc privé :

- Généraliser l'encadrement des loyers à toutes les zones tendues.
- Adapter l'encadrement des loyers dans les secteurs géographiques où le niveau de loyer médian est particulièrement élevé, en baissant le niveau du loyer de référence majoré.
- Taxer les loyers abusifs : généraliser la « taxe Apparu », qui impose aujourd'hui les micro-logements (moins de 14 m²) aux loyers indécents (plus de 41 €/m²), à tous les loyers supérieurs au loyer médian majoré (20 % au-dessus du loyer médian).

Dans le parc social :

- Baisser les loyers de certains HLM en les reconventionnant : financer à nouveau un logement pour le faire passer de la catégorie PLS à PLUS ou PLUS à PLAI.
- Instaurer un fonds national d'aide à la baisse de quittance pour aider des ménages à très bas niveau de revenus à accéder au parc social.

Protéger les locataires de passoires énergétiques

Diminuer de 10 % le loyer des nouveaux contrats de location des logements classés F et G par rapport au dernier loyer pratiqué.

Dans les zones d'encadrement des loyers :

- Plafonner le loyer des logements classés F et G au loyer médian
- Interdire les compléments de loyer pour les logements classés D et E

Encadrer le marché des locations saisonnières pour protéger le marché du logement

Mettre à disposition de chaque territoire une « boîte à outils » comprenant différents modes de régulations possibles et aménageables selon leur situation vis-à-vis des locations touristiques et de leur marché locatif : possibilité d'un numerus clausus sur certains territoires particulièrement tendus, limitation du nombre de jours de location des résidences principales et secondaires, interdiction

pure et simple de louer dans certains quartiers, interdiction de louer des appartements entiers, normes de sécurité minimales imposées aux loueurs...

Soutenir dans les discussions en cours au niveau européen sur le *Digital Service Act* l'instauration d'une obligation européenne pour les plateformes de partager les données relatives à l'adresse des biens, à l'identité et à l'activité de leurs clients, avec possibilité pour les acteurs publics de se transmettre ces données, l'engagement de leur responsabilité lorsqu'elles publient des annonces illégales.

3 - Renforcer les politiques de solidarité

Poursuivre et renforcer le plan Logement d'abord

Pérenniser et mieux financer les territoires volontaires dans la mise en œuvre du Plan Logement d'abord.

Renforcer les règles de priorité dans les attributions de logements sociaux

Faire respecter les quotas de 25 % d'attributions Hlm aux ménages prioritaires et aux ménages les plus pauvres hors-QPV, en déclinant ces obligations par bailleur et par réservoir, assorties de suivi, de contrôles et de sanctions par l'Ancols.

Généraliser la cotation de la demande en accordant un maximum de points aux personnes sans domicile.

Interdire toute référence à la préférence communale dans l'attribution des logements sociaux.

Renforcer la gestion à l'échelle intercommunale des politiques d'attribution.

En cas d'égalité, donner une voix prépondérante au président de l'EPCI dans les commissions d'attribution.

Revaloriser les aides personnelles au logement

Revaloriser les APL, annuler la coupe de 5 euros par mois, compenser les désindexations des dernières années.

Doubler le « forfait charges » des APL et supprimer le mois de carence à l'entrée dans le logement.

Augmenter et élargir les minima sociaux

Revaloriser les minima sociaux à hauteur de 50 % du revenu médian (900 €) et les ouvrir aux 18-25 ans, sans contreparties obligatoires.

Articuler minima sociaux et APL, harmoniser les prestations sociales, simplifier les démarches, automatiser les versements et lutter contre le non-recours aux droits.

Lutter contre la précarité énergétique

Créer un bouclier énergétique :

- Doubler le montant du chèque énergie et le budget des FSL énergie
- Instaurer un service minimum de l'électricité abolissant les coupures d'électricité dans les résidences principales. Cet accès minimum serait fixé à une puissance permettant de subvenir aux besoins élémentaires de la vie courante et d'hygiène.

Organiser et planifier le repérage des ménages en précarité énergétique au niveau local et mieux les informer.

Aider à la réalisation des travaux de rénovation énergétique :

- Subventionner intégralement les travaux de rénovation complète et efficace des ménages très modestes dans le cadre du programme Habiter mieux de l'Anah.
- Développer les sociétés de tiers financement pour les rénovations les plus complexes, notamment en copropriété.
- Développer le Prêt avance rénovation avec le soutien de la Caisse des dépôts.

Disposer d'au moins un guichet FAIRE par EPCI avant juillet 2023, doté d'un conseiller pour 50 000 habitants et de lieux d'accueil physique adaptés à tous les publics. Articuler ces guichets avec les services publics existants, tels que les CAF ou les CCAS et le réseau MonAccompagnateurRénov. Préciser et renforcer les missions de celui-ci :

- Réalisation d'audits énergétiques par un professionnel agréé et indépendant, qui identifie les travaux de rénovation les plus pertinents et en évalue le coût
- Aide au montage financier des opérations, notamment en identifiant et présentant les aides financières qui peuvent être mobilisées, qu'elles soient proposées par des organismes publics ou par des organismes privés.
- Assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), notamment pour la prospection et la sélection de professionnels compétents pour réaliser les travaux de rénovation énergétique, pour l'examen de la conformité réglementaire de ces travaux, pour leur suivi et leur contrôle.
- Mesure de la performance énergétique avant et après les travaux, ainsi que son évolution au fil du temps.

- Obligation conditionnant l'accès aux aides publique au recours à un service d'accompagnement agréé pour toute rénovation dépassant les 5 000 € de travaux, accompagnement financé par l'Etat pour les ménages modestes

Résorber l'habitat indigne

Lancer un plan national de lutte contre l'habitat indigne qui fixe des objectifs quantitatifs et qualitatifs aux territoires, par des engagements contractualisés avec les collectivités locales prévoyant :

- Le traitement de 60 000 logements indignes par an.
- Les opérations de repérage des situations d'habitat indigne (avec ou sans signalement préalable).
- Le renforcement de l'accompagnement (juridique, technique, administratif et si nécessaire social) des ménages, avant, pendant et après les travaux, tout en les impliquant dans la rénovation de leur logement.
- L'usage et l'aboutissement des procédures coercitives (arrêtés d'insalubrité et de péril, y compris par le biais d'astreintes et la substitution de la collectivité aux bailleurs dans les travaux et le relogement des ménages).
- Créer une Agence nationale de mise en œuvre de polices administratives de lutte contre l'habitat indigne. Cet organisme opérationnel doit être en capacité de soutenir et réaffirmer les autorités (communes et Etat) pour mettre en œuvre les mesures coercitives de lutte contre l'habitat indigne : mutualisation au niveau national les moyens nécessaires, soutien technique et juridique aux collectivités ou aux EPCI (organisation de la maîtrise d'ouvrage des travaux d'office, assistance juridique lors des procédures, recouvrement auprès des propriétaires défectueux des sommes engagées par l'Etat...).
- Octroyer des moyens supplémentaires à l'ANAH dédiés au repérage, à l'ingénierie socio-technique et à l'accompagnement des ménages.
- Prendre en compte l'habitat de fortune dans la politique de lutte contre l'habitat indigne.

Faire respecter le droit inconditionnel à un hébergement de qualité

Humaniser les centres d'hébergement qui le nécessitent afin de généraliser l'hébergement en habitat individuel offrant un espace privé qui respecte les normes minimales de décence et de confort.

Adapter le nombre de travailleurs sociaux au nombre de personnes accueillies et à l'offre de service et d'accompagnement.

Appliquer les obligations existantes en matière de création de places d'hébergement (L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles).

Assurer le principe d'inconditionnalité de l'accueil dans toutes structures d'accueil, d'hébergement et de soins ainsi que la continuité de l'hébergement et de la prise en charge sociale et de santé, ce qui implique d'interdire toute remise à la rue.

Relancer le plan de sortie des nuitées hôtelières, renforcer les actions d'accompagnement et d'accès aux droits des ménages qui y vivent.

Accueillir dignement les personnes exilées

Maintenir le CADA comme norme d'accueil des personnes en demande d'asile en augmentant significativement le nombre de places.

Mobiliser toutes les solutions d'accès au logement dans le parc privé (intermédiation locative, bail à réhabilitation, location à titre gratuit, logement appartenant aux collectivités) et dans le parc social (sous-location de logements vacants), sans considération du statut administratif des personnes.

Réautoriser les attributions de logements sociaux aux ménages où l'un des membres seulement est en situation irrégulière.

Faciliter les régularisations : appliquer plus facilement la circulaire Valls, assouplir les conditions d'ancienneté de résidence en France, accorder un titre de séjour aux personnes dont l'éloignement est inenvisageable.

Résorber les bidonvilles

Mettre un terme à la dynamique répressive autour des bidonvilles et campements : redéfinir le cadre de la mission de résorption des bidonvilles pour qu'aucune expulsion et évacuation de squats, terrains et bidonvilles ne soit mise en œuvre sans solution digne pour leurs occupants, après un diagnostic social.

Soutenir les accueils de jour

Assurer une équité territoriale par la présence d'accueils de jour accessible à tous, aussi bien dans les zones tendues que dans les zones détendues à l'échelle départementale. Dans le cadre des métropoles, a minima 1 accueil de jour par tranches de 150 000 habitants, en milieu rural développer des propositions d'accueils de jour mobiles.

Mettre en œuvre un plan d'humanisation des accueils de jour (opérations de réhabilitation, de reconstitution de l'offre associées à la refonte du projet social des structures) pour améliorer qualitativement des locaux inadaptés et vieillissants, les conditions d'accueil et de travail des salariés et des bénévoles. Ces opérations d'humanisation sont l'occasion de revisiter le projet social de la structure avec les personnes accueillies et accompagnées.

Coordonner les accueils de jour avec les structures d'hébergement et le logement et les inscrire dans la stratégie globale de lutte contre les exclusions et le logement d'abord. Donner les moyens (humains et financiers) aux équipes des accueils de jour pour accompagner les personnes dans le logement en s'adaptant aux besoins et désirs exprimés et en apportant des complémentarités aux mesures ASLL ou AVDL, en partenariat avec différents acteurs associatifs et de droit commun.

Rénover les résidences sociales

Rénover tous les foyers de travailleurs migrants en associant les habitants au projet

Renforcer l'accompagnement vers et dans le logement adapté

Développer l'accompagnement pluridisciplinaire et modulé (dans son intensité et sa durée) quel que soit le lieu occupé (logement, hébergement, CADA, résidence sociale...) et les partenariats entre le monde médical et les acteurs du logement ; privilégier un traitement global et durable des problématiques, dans une logique de prévention et de promotion, en intervenant à la fois sur le logement et tous les autres besoins de ses occupants.

Engager une concertation nationale sur la reconnaissance de la pair-aidance.

Faire respecter le droit à la domiciliation

Rendre effectif le droit à la domiciliation en finançant correctement les associations pratiquant cette activité en complément des CCAS (abonder cette activité de 50 millions d'euros en loi de finances) et en interdisant les refus illégaux (habitants de résidences mobiles, demandeurs d'asile et déboutés, abus dans l'application du critère de lien avec la commune...).

Lutter contre les expulsions locatives

Arrêter les expulsions locatives sans relogement des personnes en difficulté dans le parc privé et social.

Donner au préfet ou au juge la possibilité de mandater et financer un organisme social ou associatif pour se substituer temporairement au locataire dans le but qu'il se maintienne dans les lieux jusqu'à résorption de sa dette ou son relogement.

Abonder les fonds d'indemnisation des bailleurs qui permet de différer le concours de la force publique, le temps qu'une solution de relogement soit trouvée, et transférer ce budget du ministère de l'Intérieur au ministère du Logement.

Prévoir en amont des sorties d'institution (ASE, hôpital, prison) le logement ou l'accueil en hébergement adapté des personnes sans solution. Systématiser le

Contrat jeunes majeurs à 18 ans pour les jeunes pris en charge par l'aide sociale à l'enfance jusqu'à 25 ans.

Élargir Visale à tous les baux et tous les locataires puis instaurer une garantie universelle et obligatoire des loyers.

Supprimer le congé vente.

Lutter contre les discriminations

Plan de sensibilisation et de lutte contre les discriminations dans le parc social et le parc privé

4 - Lutter contre la ségrégation territoriale

Renforcer la loi SRU

Réhausser les objectifs de production de logements sociaux à 30 % dans les zones très tendues, en adaptant le rythme de rattrapage et imposer un minimum de 15% de logements sociaux dans chaque arrondissement pour les villes concernées.

Dans les communes qui n'ont pas atteint leurs objectifs, fixer une part minimale de 35 % de logements financés en PLAI dans leurs objectifs de rattrapage et limiter la part de ceux produit en PLS au pourcentage de logement sociaux sur la commune.

Améliorer les conditions de vie dans les quartiers populaires

Veiller à ce que les opérations de renouvellement urbain ne réduisent pas l'offre de logements très accessibles.

Privilégier les réhabilitations aux démolitions quand cela est possible.

Renforcer les moyens de l'ANRU pour augmenter le nombre de logements réhabilités.

Associer les habitants aux projets dès leur conception.

Renforcer la péréquation financière et le partage des richesses

Accroître le rééquilibrage des ressources entre les communes (DGF, DSU...) et moduler la DGF en fonction de l'effort de construction de logement, notamment sociaux.

Mettre en œuvre une contribution de solidarité urbaine : surtaxer les transactions des biens immobiliers les plus chers, de manière à ponctionner la hausse des prix les plus élevés au m² des quartiers chers. Cette recette servirait à financer la rénovation des logements et la production de logements abordables dans les quartiers qui en manquent, au sein d'un même territoire.

Fiscaliser davantage les donations et successions des gros patrimoines, établir un impôt sur le revenu plus progressif, rétablir l'Impôt sur la fortune et supprimer le prélèvement forfaitaire unique.

Organiser la solidarité entre les territoires

Renforcer les pouvoirs des intercommunalités dans les politiques du logement (usage du droit de préemption, délivrance des permis de construire, élaboration du PLUI...).

Prévoir l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires.

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 201

**27 000 personnes sans abri en 2016,
sans doute près de 40 000 aujourd'hui 201**

**143 000 personnes sans domicile en 2012,
sans doute plus de 300 000 aujourd'hui 203**

- Les contours de la population sans domicile se modifient 206

- La domiciliation, un droit inégalement respecté 208

Un accueil en hébergement qui s'accroît et se dégrade 209

- La dégradation de l'accueil d'urgence 210

- La progression du recours aux nuitées d'hôtel 212

- L'enjeu de la qualité de vie dans les structures d'hébergement 214

- Personnes migrantes : un dispositif national d'accueil bien peu accueillant 215

**Habitations de fortune, locaux impropres à l'habitat, squats,
bidonvilles... : un dégradé d'habitats précaires 218**

- Les « squats » : dans l'angle mort de la statistique publique 218

- Des dizaines de milliers de personnes dans les bidonvilles,
entre résorption et harcèlement 219

- L'habitat permanent au camping 220

590 000 personnes hébergées chez des tiers en 2013 221

La difficile mise en œuvre du « Logement d'abord » 223

- Un déploiement en demi-teinte de la stratégie du logement d'abord 223

- Des pensions de famille et résidences sociales encore insuffisantes 225

- Un déploiement progressif de l'intermédiation locative 226

- Des dispositifs localisés en faveur de l'accès au logement des personnes
en difficulté 227

2^e dimension du mal-logement :

Les difficultés d'accès au logement 229

Un accès au logement difficile et discriminant 229

- La demande Hlm toujours en hausse 229

- Aux marges de la location « classique » : meublés, colocations,
sous-locations, hôtels 231

- Discriminations : des pratiques courantes 232

- Garanties des risques locatifs : des dispositifs multiples et insuffisants 234

Une offre de logement insuffisante et inadaptée	235
- Construction de logements : des chiffres insuffisants	235
- Des incitations à l'investissement locatif privé sans contrepartie sociale	238
- Une progression trop lente du parc Hlm disponible	240
- Le financement des logements sociaux : toujours loin des objectifs.....	241
- Des logements sociaux pour partie inadaptés aux besoins des ménages	244
- Le financement insuffisant du logement en outre-mer	245
- Le logement étudiant n'atteint pas ses objectifs de production	247
- La production de PLAI adaptés en hausse mais encore loin des objectifs	248
- Des attributions Hlm en question.....	249

Une faible mobilisation du parc privé au profit des ménages pauvres	251
- L'intensification de la lutte contre la vacance	251
- Conventionnement du parc privé : des niveaux très bas	252

La difficile mise en œuvre du droit au logement opposable	254
- Le Dalo : un révélateur des situations passées entre les mailles du filet.....	255
- Une loi Dalo peu respectée	255

3^e dimension du mal-logement :

Les mauvaises conditions d'habitat	259
---	------------

De l'inconfort sanitaire à la mauvaise qualité des logements	259
- Habitat indigne, insalubre, non décent	261
- L'habitat indigne en Outre-mer	263
- La lutte contre l'habitat indigne	266
- Face au développement des copropriétés fragiles ou en difficulté, une intervention souvent laborieuse	272

12 millions de personnes en « précarité énergétique »	275
- Rénovation énergétique pour les plus modestes : des avancées insuffisantes	279
- Un chèque énergie pour remplacer les tarifs sociaux	285
- Foyers de travailleurs migrants : des conditions d'habitats souvent rudimentaires, une réhabilitation inachevée	285

La persistance du surpeuplement	286
--	------------

Les habitations mobiles, entre choix et contrainte	288
- Zoom sur le mal-logement chez les gens du voyage.....	289
- Un droit à l'habitat et à la mobilité trop souvent bafoué pour les Gens du voyage	290

4^e dimension du mal-logement :**Les difficultés pour se maintenir dans son logement 293****L'augmentation des taux d'effort 293**

- L'effort financier excessif pour se loger 296

La hausse non régulée du coût du logement 296

- L'observation des loyers du secteur privé 296

- L'encadrement des loyers dans le parc privé 298

Des aides personnelles essentielles, perfectibles et fragilisées 300

- Des aides qui ne couvrent plus les dépenses réelles des ménages 303

- Des taux d'effort des allocataires qui restent élevés 304

- Des FSL sous pression 305

De l'impayé à l'expulsion locative 307

- Des impayés en hausse 307

- Le surendettement des ménages 309

- La hausse des expulsions locatives 310

- La difficile prévention des expulsions locatives 311

5^e dimension du mal-logement :**Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales 315****Les blocages de la mobilité résidentielle 315**

- Une mobilité résidentielle en baisse 315

- Les parcours résidentiels à l'origine de fortes inégalités 318

Les territoires face aux besoins sociaux : un droit à la ville encore lointain 319

- Loi SRU : une loi qui fait ses preuves malgré une application inégale 320

- Les quartiers de la politique de la ville et le risque d'« assignation à résidence » 324

- Solidarités territoriales et mécanismes de péréquation financière 327

Quelle intervention dans les territoires détendus ? 329

- Territoires ruraux et revitalisation des centres-bourgs 329

- Redynamisation des villes moyennes 330

Décentralisation et gouvernance de la politique du logement 331

- L'inexorable montée en compétences des EPCI 332

- Des départements « appui » 334

- Des régions inégalement impliquées 335

Conclusion 335

- Le financement des politiques de logement 336
- Ce que le logement rapporte à la collectivité 337

Tableau 1 : Pauvreté et exclusion sociale, données de contexte

	2008	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Pauvreté											
Taux de pauvreté à 60 %	13	14,2	13,8	14	14,2	14	14,1	14,7	14,5	14,6	
Taux de pauvreté des familles monoparentales	30	34,2	32,7	33,6	34,9	34,8	33,6	35,3	-	-	
Taux de pauvreté des enfants	17,3	20,3	19,6	19,8	19,9	19,8	20,1	21,0	-	-	
Taux de pauvreté à 40 %	3,2	4,0	3,5	3,7	3,4	3,5	3,5	3,4	-	-	
Inégalités											
Indice de Gini des niveaux de vie des individus (1)	0,289	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
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 %
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 %
Dossiers de surendettement déposés auprès de la Banque de France (en milliers)	188	220	223	231	217	194	181	163	133	98	109
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
AAH	849	997	1 022	1 040	1 062	1 090	1 129	1 194	1 185	1 198	1 206
ASS	324	410,5	452,9	471,7	472,7	454,2	427	379	352	380	262
ASPA/ASV	575	564	558	554	554	553	553	568	-	-	
Autres minima (ASI, ATA, ADA, AV/ASPA, AER-R/RSO)	1 453	178	175	162	114	189	187	200	-	-	
TOTAL	3 298	3 837	4 020	4 127	4 149	4 149	4 222	4 246	-		

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, 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 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 rappelle que près de deux personnes en moyenne décèdent chaque jour des conséquences de la vie sans domicile (à la rue ou en hébergement) : 670 décès de la rue ont été comptabilisés en 2020 (589 personnes « sans domicile fixe » et 81 « anciens de la rue »⁴). Ce chiffre est relativement stable depuis deux ans, après une tendance à la hausse observée par le Collectif entre 2012 et 2018 (436 décès recensés en 2018). Parmi les 589 personnes sans domicile décédées de la rue en 2020, 89 % étaient des hommes. L'âge moyen de décès s'établissait à 48 ans soit 31 ans de moins qu'en population générale ; 36 % des décès recensés ont eu lieu sur la voie publique. Cette proportion est élevée pour toutes les classes d'âge, alors que les décès sur la voie publique concernent principalement les jeunes en population générale. Pour un peu plus de la moitié des personnes sans chez soi décédées en 2020, le Collectif a pu estimer le temps d'errance passé à la rue cumulé sur la vie entière : 93 % avaient passé plus d'un an à la rue, dont un quart plus de dix ans. Au 23 décembre 2021, le collectif avait déjà recensé 528 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)⁵, 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 maraude menée les 12-13 janvier 2021 par la Fédération nationale des Samu Sociaux (FNSS) et la Fédération des Acteurs de la Solidarité a montré que 42 % des personnes sans domicile enquêtées étaient en mauvaise santé, voire en très mauvaise santé pour 16 % d'entre elles⁶. 45 % des personnes en mauvaise santé présentaient des problèmes psychiques et 56 % une problématique d'addiction. Plus les personnes sont âgées, plus elles rencontrent de problèmes de santé, et plus ces problèmes sont d'ordre somatique, alors que les plus jeunes sont davantage concernés par les addictions. 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 psychiatres) et sur le manque de dispositifs de soins (en particulier psychologiques) sur leur territoire.

⁴ Collectif Les Morts de la Rue, « *Mortalité des personnes sans domicile 2020. Enquête dénombrer & décrire* », résumé de l'enquête, 2021.

⁵ 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.

⁶ Fédération nationale des Samus Sociaux, Fédération des Acteurs de la Solidarité, « *Étude nationale maraudes et samu sociaux sur le sans-abrisme, 2021* »

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 sujet⁷, l'Insee a estimé à près de 143 000 le nombre de sans-domicile en France métropolitaine en 2012⁸. 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 étrangers (essentiellement les CADA). Malgré les améliorations apportées à l'enquête de 2012⁹, 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 un an ou plus, et près de 30 % pendant trois ans ou plus.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ Le champ de l'enquête a été élargi, avec notamment la prise en compte des bénéficiaires de distributions de petits déjeuners et une extrapolation sur les personnes sans domicile dans les communes de moins de 20 000 habitants.

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. En attendant, le ministère de la Cohésion des territoires propose depuis 2019 de se contenter de combiner les enquêtes de la DGCS sur les établissements sociaux, les données issues du système d'information des SIAO et l'harmonisation des diverses opérations de recensement des personnes sans domicile de type « Nuits de la Solidarité » organisées dans quelques villes de France.

Pour pallier le déficit de connaissance du nombre de personnes sans abri et sans domicile à l'échelle des territoires, plusieurs villes ont en effet organisé leur dénombrement. En mars 2021, lors de la quatrième édition de la « Nuit de la Solidarité » parisienne, 2 785 personnes sans abri ont été recensées, dont 386 dans le métro et les gares. Le nombre de personnes sans abri recensées est donc en baisse par rapport à 2020 (-23 %), mais demeure élevé alors même qu'un grand nombre de places d'hébergement et de mise à l'abri ont été ouvertes récemment, notamment à la suite de la crise sanitaire¹⁰. Il faut par ailleurs considérer ce chiffre comme une estimation à 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, 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 79 % des personnes rencontrées ; 14 % appartiennent à des groupes de cinq personnes ou plus. 26 % des personnes rencontrées indiquent être à la rue depuis plus de cinq ans, contre 16 % depuis moins de trois mois.

¹⁰ APUR, « Les personnes en situation de rue à Paris la nuit du 25-26 mars 2021 »..

45 % des personnes se disent à la rue depuis leur arrivée à Paris sans avoir pu trouver un logement, 17 % suite à une séparation familiale, et 14 % en raison d'une perte d'emploi. Un tiers des personnes disent avoir été hébergées pour la dernière fois il y a plus d'un an (33 %), tandis que 32 % n'ont jamais été hébergées ; 69 % des personnes interrogées n'appellent pas ou plus le 115.

Certaines de ces études mettent l'accent sur les besoins des personnes sans domicile, en décrivant aussi leur quotidien, leurs parcours, à travers des questionnaires plus approfondis. C'est le cas, par exemple, de l'étude nationale maraudes et Samu sociaux sur le sans-abrisme¹¹, dont la dernière édition montre que 58 % des ménages enquêtés présentaient des problèmes de santé, cette proportion augmentant avec l'âge. Parmi les ménages présentant un mauvais état de santé, les problématiques d'addiction (56 %) et de santé mentale (45 %) étaient fréquentes, alors même que les équipes des maraudes soulignent le manque de professionnels dans ces domaines, à la fois au sein des équipes, et plus globalement sur leur territoire (compromettant les possibilités d'orientations). Une augmentation du temps d'errance est également constatée, ayant des conséquences directes sur l'accès à l'hébergement : plus les personnes sont à la rue depuis longtemps, plus elles renoncent à appeler le 115 et moins elles accèdent aux structures d'hébergement. Enfin, on peut souligner qu'en 2021, 8 % des ménages en situation de rue l'étaient en conséquence de la crise sanitaire.

Tableau 1.2 : Recensements locaux des personnes sans abri et sans domicile

Ville	Enquête	Période	Périmètre	Secteurs	Nombre de personnes
Grenoble Alpes Métropole	Nuit de la Solidarité n°1	Janvier 2019 20h/22h à 2h	10 communes	Rues, parkings, parcs, squats, bidonvilles	1 757 (dont 104 à la rue)
Marseille	File active des lieux d'accueil	Au moins une fois au cours de l'année 2016	Toute la ville	Lieux d'accueil et d'accompagnement pour majeurs à bas seuil d'exigence	14 063 (+ 11,2 % depuis 2011)
Métropole Européenne de Lille	Mission d'observation	Mars-avril 2019	Métropole	SI-SIAO et personnes connues des associations	2 830 (rue, campements, squats)
Metz	Nuit de la Solidarité n°2	Mars 2018 22h/1h	Toute la ville	Rues, tentes, abris de fortune	400 (dont 29 à la rue)
Montpellier	Un jour donné n°1	Mai 2019 19h/1h	23 sous-quartiers (1/6 ^e de la ville)	Rues, gares, parcs ouverts, hôpital, squats	1 610 (dont 218 à la rue)

¹¹ Fédération nationale des Samus Sociales, Fédération des Acteurs de la Solidarité, « *Étude nationale maraudes et Samus sociaux sur le sans-abrisme, 2021* ».

suite Tableau 1.2 : Recensements locaux des personnes sans abri et sans domicile

Paris	Nuit de la Solidarité n°4	Janvier 2021 22h/1h	Toute la ville	Rues, gares, métro, hôpitaux, parkings, tentes, parcs, jardins, périphérique, sélection d'adresses (bailleurs sociaux)	2 829 sans solution d'hébergement
Rennes	Nuit de la Solidarité n°1	Février 2019 21h	Toute la ville	Rues, gares, métro, hôpitaux, un parking, tentes, véhicules, abris de fortune	1 076 (dont 168 à la rue)
Strasbourg	Nuit de la Solidarité n°1	Mars 2020	67 secteurs (centre et proche périphérie)	Rues, gare, parkings, hôpitaux, berges, distribution alimentaire	279
Toulouse	Personnes sans domicile n°1	Février 2019 21h/0h	Toute la ville	Rues, parcs, squats, bidonvilles	767 (rue, squats et campements)

L'État cherche aujourd'hui à soutenir et essaimer ce type de démarches en lançant une Nuit Nationale de la Solidarité harmonisée le 20 janvier 2022.

Faute d'étude actualisée du nombre de personnes sans domicile à l'échelle nationale, on peut toutefois observer que, fin 2021, 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 sens de l'Insee. Dans un rapport de novembre 2020, la Cour des comptes retenait le chiffre de 300 000 personnes sans domicile fixe¹². 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 2001¹³.

LES CONTOURS DE LA POPULATION SANS DOMICILE SE MODIFIENT

D'après l'enquête Sans-domicile 2012¹⁴, 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.

¹² Cour des comptes, « L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020 », novembre 2020.

¹³ Manuel Domergue, « Combien y a-t-il vraiment de SDF en France ? », Alternatives économiques, 18 novembre 2020.

¹⁴ Bénédicte Mordier, « Introduction de cadrage... », op. cit.

Par ailleurs, cette population se féminise : entre 2001 et 2012, **le nombre de femmes a progressé deux fois plus vite que celui des hommes** parmi les francophones, et leur part a augmenté de quatre points. Les couples (avec ou sans enfants) sont aussi plus nombreux.

La part des étrangers a aussi fortement 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 mois¹⁵. D'après la DREES¹⁶, leur situation financière s'était même dégradée : le RSA constituait désormais leur principale ressource (34 % des personnes sans domicile en ont bénéficié le mois précédant l'enquête), alors que leurs revenus en 2001 provenaient principalement d'une activité. Par ailleurs, **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 DREES¹⁷, 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 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 2019¹⁸, dressent le portrait de près de 3 000 personnes présentes dans les centres d'hébergement, les abris de

¹⁵ « Les sans-domicile en 2012 », op. cit.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

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). La part des mineurs augmente elle aussi, avec 25 % 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.

Les CCAS/CIAS sont de plus en plus nombreux à la pratiquer : plus de 82 % des structures en 2016, contre 76 % en 2015¹⁹. Au total, 118 000 personnes étaient domiciliées par les adhérents de l'UNCCAS fin 2016, soit une augmentation de 27 % par rapport à 2013. 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/CIAS²⁰.

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, 44 % des personnes rencontrées à la rue lors de la dernière Nuit de la Solidarité parisienne ne sont pas domiciliées. Une récente enquête a mis en lumière les difficultés de domiciliation que rencontrent les personnes accompagnées par diverses associations franciliennes (agréées ou non pour la 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)²¹. Les préconisations formulées par la

¹⁹ « 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.

²⁰ « Les schémas départementaux de domiciliation. Synthèse régionale », DRIHL Île-de-France, Décembre 2018.

²¹ Enquête inter-associative sur la domiciliation administrative en Île-de-France, 2021.

DGCS²² pour améliorer la mise en œuvre du droit à la domiciliation confirment celles des structures domiciliataires franciliennes²³ : la réaffirmation du rôle de l'État dans la mise en place des schémas départementaux de la domiciliation, l'amélioration de la connaissance du dispositif auprès des partenaires, la mise en place systématique d'un pilotage local et l'harmonisation des pratiques, l'augmentation du nombre de structures domiciliataires, leur meilleure répartition territoriale, l'accroissement des moyens et la formation des intervenants.

Le plan France Relance présenté en octobre 2020 prévoit 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 550 000 places fin 2020²⁴, dont :

- 145 174 places d'accueil d'urgence et de stabilisation (en CHU et autres places d'urgence, chambres d'hôtel, lits halte soins santé²⁵, résidences hôtelières à vocation sociale),
- 46 471 places d'hébergement d'insertion (CHRS, centres maternels),
- plus de 112 000 places destinées aux demandeurs d'asile dans les CADA, HUDA, CAES ainsi qu'aux réfugiés statutaires dans les CPH,
- 248 277 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.

²³ « Une adresse pour exister. Faire de la domiciliation un service public efficient », Journée francilienne de la domiciliation, 10 octobre 2018.

²⁴ 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.

²⁵ 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 31.12.2020
Hébergement d'urgence et de stabilisation	145 174
Places en centres d'hébergement d'urgence (CHU), stabilisation ou insertion (hors CHRS) (1)	61 665
Hôtels (1)	72 000
Places d'accueil d'urgence et de stabilisation dans les CHRS (1)	8 096
Lits halte soin santé (LHSS) (2)	2 151
Résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) à la disposition de l'État (1)	1 262
Hébergement d'insertion	51 722
CHRS (hors urgence et stabilisation) (1)	45 522
Centres maternels (3)	6 200
Dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile (DNA) (2)	100 044
CADA	43 454
HUDA	45 015
CAES	2 942
CPH	8 633
Logement accompagné et d'insertion	248 277
Places financées par l'ALT hors structures d'hébergement (1)	19 929
Intermédiation locative (1)	55 751
Résidences sociales « classiques » (hors pensions de famille et résidences accueil) (1)	139 830
Foyers (FJT, FTM) voués à être transformés en résidences sociales (1)	32 767
Total général	545 217

Sources :

(1) DGCS, enquête AHI.

(2) OFII

(3) DREES, enquête Établissements sociaux, 2016.

Ne sont pas comptabilisées ici les 19 746 places en pensions de famille et maisons-relais disponibles au 31.12.2020 (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 : 34 % en 2018, 45 % en 2019 et 42 % en 2020²⁶. En conséquence, de très nombreuses personnes sont contraintes de dormir à la rue ou dans un abri de fortune, faute de place dans les structures d'hébergement d'urgence.

²⁶ PLF 2021, « Programme n°177 : Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ».

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 au cours des derniers mois, après la période d'ouverture de 40 000 places, lors du premier confinement, qui avait réduit le nombre de demandes non-pourvues (DNP) chaque jour faute de places (1 722 DNP par jour en moyenne en avril 2020).

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'UNICEF²⁷ réalisée dans la nuit du 1^{er} au 2 septembre 2020, sur 5 527 personnes en famille ayant sollicité le 115 pour une demande d'hébergement, 2 925 n'ont pas été hébergées, ce qui représente 1 483 mineurs. Hors Paris, le taux de refus pour absence de places disponibles pour les personnes en famille s'établissait à 44 % ; à Paris, il atteignait 93 %.

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, avant de redescendre légèrement à 3 800 en décembre grâce à l'ouverture de quelques centaines de places supplémentaires à l'approche de l'hiver. Le niveau de DNP de l'hiver 2021-2022 semble donc revenir au niveau d'avant la crise Covid.

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 hivernale²⁸. À Lyon, une personne sur deux rencontrée à la rue en mars 2019 n'appelle plus ou n'a jamais appelé le 115²⁹. À Paris, lors de la Nuit de la Solidarité en janvier 2020, 62 % des personnes rencontrées disaient n'avoir jamais recours au 115³⁰. 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'enquête³¹. Les personnes en non-recours à l'hébergement ont également en général 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). L'âge et l'absence de téléphone portable sont également des facteurs favorisant le non-recours.

²⁷ Unicef, « Être enfant et dormir à la rue : une réalité toujours inacceptable », 16 septembre 2020.

²⁸ 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.

²⁹ MRIE, Grand Lyon, Fondation Abbé Pierre, « Qualifier les besoins, plutôt que dénombrier les personnes », Enquête auprès des personnes sans abri, 1^{ers} résultats.

³⁰ « Les personnes en situation de rue à Paris la nuit du 25-26 mars 2021 », novembre 2021.

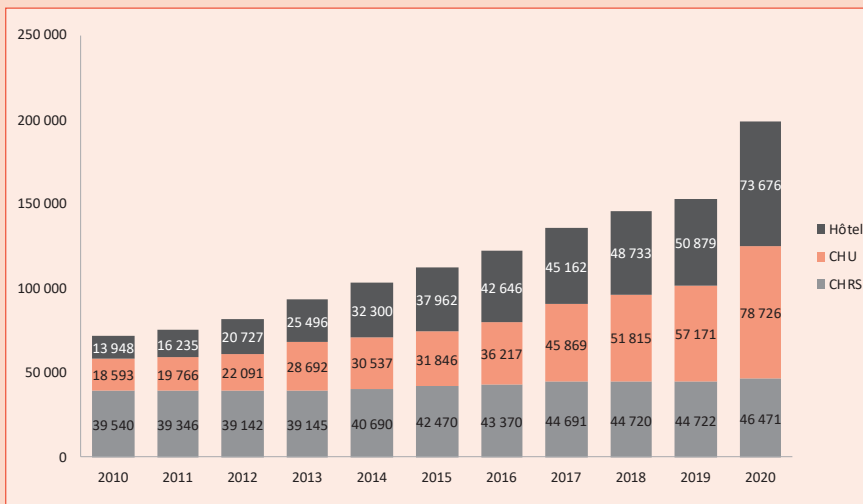
³¹ Fédération nationale des Samus Sociales, Fédération des Acteurs de la Solidarité, « Étude nationale maraudes et samu sociaux sur le sans-abrisme, 2021 »

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 hébergement³².

LA PROGRESSION DU RECOURS 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. En mars 2021, il s'élève à 74 136 nuitées hôtelières³³, essentiellement en Île-de-France, soit une hausse de plus de 45 % par rapport à 2019, qui s'explique par la mobilisation massive de nouveaux établissements suite à la crise sanitaire, au moment du premier confinement, d'après la DGCS. Entre 2010 et 2019, le nombre de places en CHU avait déjà progressé de 207 % et celui des places en hôtel de 265 %.

Figure 1.1 : Évolution du nombre de places par dispositif d'hébergement entre 2010 et 2020



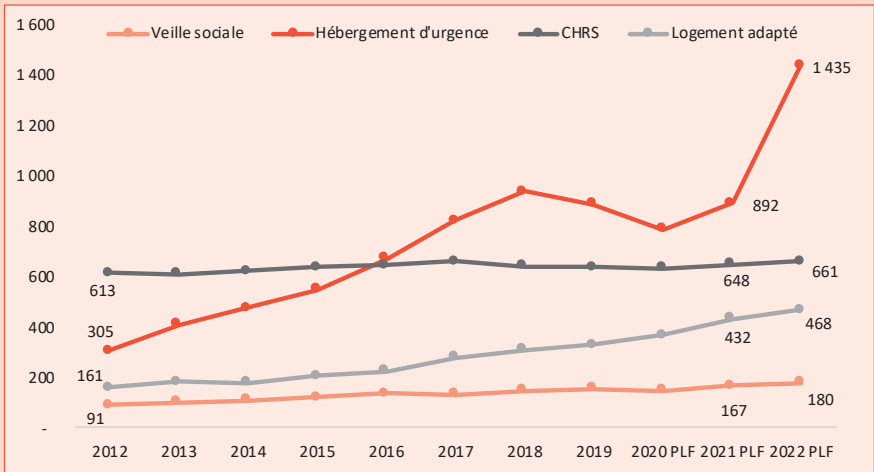
L'hôtel apparaît toujours comme la variable d'ajustement face à la saturation des dispositifs d'accueil. En plus d'être très insatisfaisant pour les personnes, l'hôtel coûte cher : 7 000 euros par an d'après un rapport du Sénat « contre 6 400 euros pour un hébergement en CHRS, où les personnes sont beaucoup mieux accompagnées³⁴ ». 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 millions en 2022.

³² 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.

³³ Philippe Dallier, Rapport fait au nom de la commission des finances du Sénat sur la politique d'hébergement d'urgence, 2021.

³⁴ Avis présenté par Jean-François Husson sur le PLF 2021, 19 novembre 2020.

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 Paris³⁵ 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 et enfants (41 %), etc. Ces familles sont également contraintes à une mobilité forcée (rupture dans l'hébergement, changement d'hôtel, etc.), ce 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 droits³⁶ 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... Au vu de la difficulté à capter des chambres d'hôtels dans un contexte de forte demande d'hébergement, les pouvoirs publics peinent également à garantir la qualité de l'hébergement (chambres d'hôtels insalubres) et font parfois face à des hôteliers indéliques qui abusent de la situation.

³⁵ Samusocial de Paris et Défenseur des Droits, « *Adolescents sans logement. Grandir dans une chambre d'hôtel* », février 2019.

³⁶ Enquête ENFAMS (enfants et famille sans logement), réalisée par l'Observatoire du Samu social de Paris, octobre 2014.

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). Le projet de loi finance 2022 prévoit en revanche une baisse d'environ 10 000 places.

Le programme budgétaire 177 « Hébergement et parcours vers le logement » a vu ses crédits augmenter par deux fois en cours d'année 2020, pour atteindre 2,4 milliards d'euros. En incluant les surcoûts générés dans le cadre du dispositif national d'accueil et ceux liés aux dispositifs d'aide alimentaire classiques, **la Cour des comptes estime à près d'un milliard d'euros le coût total pour l'État des dispositifs exceptionnels liés à la crise sanitaire en direction des personnes sans domicile au titre de l'année 2020**³⁷. Pour 2022, les crédits du programme budgétaire 177 s'élèvent à 2,7 milliards d'euros.

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). L'Agence nationale de l'habitat (Anah) finance les projets de rénovation de structures existantes tandis que le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) finance les projets de création neuve, lorsque le projet de rénovation induit une réduction de capacité qu'il convient de reconstituer. Entre 2008 et 2019, le programme a permis de financer la création de 7 848 places et la rénovation de 19 791 places, dont 863 en 2019, pour un montant total de 337 millions d'euros.

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 2015³⁸. Elle a également été l'occasion d'améliorer la qualité des prestations d'accompagnement social pour plus de la moitié des établissements. Les efforts doivent néanmoins être poursuivis : 23 % des places ne disposaient toujours pas de sanitaires ou de bloc cuisine, et plus de 40 % des structures d'hébergement d'urgence restent fermées en journée.

³⁷ Cour des comptes, Op. cité.

³⁸ Dihal, « *Le programme d'humanisation des centres d'hébergement. Synthèse qualitative* », juillet 2015

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 11 millions d'euros en 2021, contre seulement 3,2 millions en 2018. Vingt-quatre structures ont été financées en 2020 pour un programme de travaux ou pour une étude préalable, et 738 places améliorées, contre 863 en 2019 et 321 en 2018. Le député Nicolas Démoulin a conclu le groupe de travail parlementaire sur l'hébergement d'urgence en 2019 par l'observation que « *la plupart des acteurs auditionnés constatent un retour en arrière, depuis environ deux ans, en termes de qualité des places. Des locaux inadaptés sont mobilisés en période hivernale puis pérennisés et des hébergements à la nuitée, avec une remise à la rue le matin, se multiplient*³⁹ ».

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 CHRS, CADA, CPH, AT-SA et EAME est en nette diminution depuis 2008. Il passe de 26,5 % en 2008 à 22 % en 2016 (et de 9,9 % à 6,8 % pour les CADA)⁴⁰.

PERSONNES MIGRANTES : UN DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL BIEN PEU ACCUEILLANT

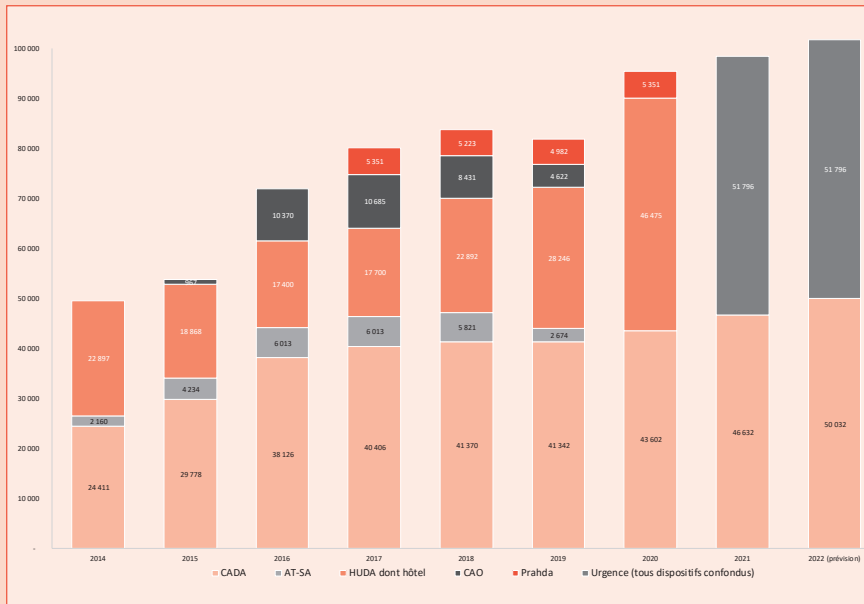
L'accueil digne des personnes migrantes est une obligation pour la France, selon la Convention européenne des Droits de l'Homme. La directive européenne du 26 juin 2013 impose des conditions minimales d'accueil des demandeurs d'asile.

Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) sont prévus à cet effet et délivrent, outre un hébergement, un accompagnement spécifique. Un dispositif d'hébergement d'urgence (HUDA) s'est développé depuis 2000, pour partie en hôtel, et qui inclut depuis 2019 les places d'Accueil temporaire - Service de l'asile (AT-SA), les Centres d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM), le Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA) et les centres d'accueil et d'orientation (CAO).

³⁹ « *Conclusions du groupe de travail sur l'hébergement d'urgence* », Commission des affaires économiques à l'Assemblée nationale, mars 2019.

⁴⁰ Pierre-Yves Cabannes, « *Le personnel des centres d'hébergement pour adultes et familles en difficulté sociale* », 2019.

Figure 1.3 : Évolution du dispositif national d'accueil



Sources : Commission des finances, à partir des données 2018 OFFI, 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).

Le nombre de demandes d'asile a connu une chute en 2020 (-24 % par rapport à l'année précédente), causée par la fermeture des frontières due à la crise sanitaire, mais l'OFPPA prévoit 145 700 demandes d'asile pour 2022⁴¹. Malgré un doublement en six ans du nombre de places dédiées (111 000 en 2021), à peine plus de la moitié (52 %) des demandeurs d'asile ont pu y être hébergés en 2020 (contre 45 % en 2015 et 48 % en 2019, et), ce qui témoigne d'un sous-dimensionnement du dispositif⁴². Au total, 20 500 places ont été autorisées entre 2018 et 2020. La loi de finance pour 2022 prévoit jusqu'à 4 900 places supplémentaires à ouvrir.

Depuis 2015, pour faire face aux besoins liés aux évacuations de la « jungle » de Calais puis des bidonvilles, les nouveaux dispositifs se multiplient, de manière segmentée et éloignée du droit commun et du logement : « centres d'assignation à résidence » près des aéroports pour les demandeurs relevant du règlement Dublin, « centres de transit », « centres d'accueil et d'orientation » puis « centres d'accueil et d'évaluation des situations » pour une prise en charge provisoire de premier niveau, en amont d'une orientation vers les lieux d'hébergement, notamment en cas d'afflux sur certains territoires... En effet, le dispositif national d'accueil est organisé par « étapes », correspondant au parcours administratif de la demande d'asile ou de titre de séjour.

⁴¹ OFPPA, Rapport d'activité 2020.

⁴² Projet de loi de finances 2021, Programme 303.

Ces structures ne sont pas toutes prévues pour assurer un accompagnement adapté des personnes accueillies : absence de nourriture, de personnel médical, d'informations juridiques... Suite à 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 exemple⁴³).

En outre, la procédure de demande d'asile dans le cadre du dispositif national d'accueil (DNA) pose différentes difficultés, particulièrement visibles en Île-de-France. Depuis mai 2018, les demandeurs doivent passer par la plateforme téléphonique de l'OFII pour prendre rendez-vous en structure de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA), qui délivre ensuite les convocations dans les guichets uniques des demandeurs d'asile (GUDA) en préfecture. Outre les difficultés engendrées par ce système pour les demandeurs (accès à un téléphone, coût de l'appel...), la plateforme téléphonique est saturée, faute de moyens suffisants. Le délai moyen pour atteindre un interlocuteur serait de deux à trois semaines pendant lesquelles les futurs demandeurs d'asile sont « invisibles » et hors procédure, c'est-à-dire sans droits et susceptibles d'être expulsés⁴⁴. Si le recours déposé par une douzaine d'associations auprès du tribunal administratif le 19 novembre 2019 a été gagné, la situation s'est plutôt dégradée du fait de la crise sanitaire survenue en 2020.

Pour ceux qui ne sont pas pris en charge par le DNA, l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) apparaît largement insuffisante : en 2020, le montant mensuel moyen versé s'établissait à 390 euros par ménage⁴⁵. Fin 2020, 148 352 personnes étaient bénéficiaires de l'allocation (soit une augmentation de 1,6 % par rapport à 2019). 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 la quitte sans motif légitime. En outre, depuis novembre 2019, la carte support de paiement de l'ADA devient exclusivement une carte de paiement, engendrant des difficultés quotidiennes, faute de pouvoir retirer de l'argent liquide.

Pour les personnes ayant obtenu le statut de réfugié, une circulaire du 12 décembre 2017 visait à organiser une sortie vers le logement des 13 000 réfugiés présents dans le DNA et des 5 000 recensés dans les centres d'hébergement d'urgence à cette date. En 2018 et 2019, plus de 18 000 logements ont été mobilisés, permettant le relogement de plus de 39 400 réfugiés⁴⁶. Au 30 juin 2020, on comptabilisait

⁴³ « 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.

⁴⁴ Défenseur des droits, « Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais », 2018.

⁴⁵ OFII, Rapport d'activité 2020.

⁴⁶ Note sur l'accès au logement des bénéficiaires de la protection internationale, 24 août 2020.

encore plus de 10 000 bénéficiaires de la protection internationale dans le DNA et près de 5 000 en hébergement généraliste. En 2021, ce sont 14 000 logements qui devaient être mobilisés.

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 recensées dans des habitations de fortune**⁴⁷, 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 trente 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.

⁴⁷ 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.

En 2019, 1 923 ménages ont été assignés devant les tribunaux d'instance, notamment à ce titre : ces demandes d'expulsion concernent principalement des occupants entrés sans autorisation dans les lieux (« squatteurs ») mais aussi ceux qui se sont maintenus dans un logement dont ils étaient occupants (logements de fonction ou anciens propriétaires). Ces données sont partielles, car elles n'intègrent pas les procédures engagées lorsque l'État est propriétaire du bâti, auquel cas la procédure a lieu devant le tribunal administratif, dont les données ne sont pas diffusées.

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 villes mêmes, sur des terrains vagues, des friches industrielles, sous des échangeurs autoroutiers... La plupart des habitants des bidonvilles n'y résident pas de façon permanente et les passages du bidonville à d'autres formes d'habitat précaire comme les squats ou la rue sont fréquents.

Depuis 2020, la Dihal, qui recensait une partie des bidonvilles, ne compte plus désormais que les ressortissants européens. Ces données très partielles sur les bidonvilles en métropole – qui peuvent aussi être des « grands squats » selon cette méthodologie – indiquent que 12 342 ressortissants européens y vivent au 12 mai 2021, sur 252 bidonvilles (de 10 personnes ou plus). Ce chiffre est en hausse par rapport à celui d'octobre 2020 (11 390 personnes sur 258 sites). Cinq départements concentraient 58 % des personnes recensées : la Loire-Atlantique (21 %), la Seine-Saint-Denis (10 %), la Gironde (10 %), les Bouches-du-Rhône (10 %) et le Val-d'Oise (7 %). Si l'on inclut les populations extra-européennes, ce sont en tout 22 189 personnes qui vivraient sur 439 sites en mai 2021, soit une augmentation de 2 810 personnes par rapport à 2018.

Les personnes vivant en bidonvilles subissent des conditions de vie extrêmement difficiles et se confrontent à de lourds problèmes d'hygiène. En juillet 2018, d'après la Dihal, 68 % des sites n'avaient pas accès à l'eau, 72 % pas accès à l'électricité et 41 % n'avaient pas de système d'évacuation des déchets, les maires et autorités compétentes étant bien souvent réticents à mettre en place des dispositifs pouvant favoriser, selon eux, l'installation pérenne des populations. La mobilisation des associations et des institutions pendant le confinement du 17 mars au 11 mai 2020 a tout de même permis une amélioration en matière d'accès à l'eau, aux sanitaires et à la nourriture pour les personnes vivant en bidonvilles et en squats ; d'après la Cour des comptes, au début du mois de juin 2020, près de 90 % des habitants des bidonvilles avaient accès à l'eau⁴⁸, même si celui-ci se résumait souvent à un

⁴⁸ Cour des comptes, « L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020 », novembre 2020.

point d'eau éloigné. Bien souvent, de plus, la reprise des expulsions après la trêve hivernale a mis en péril ces avancées.

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 2020 : 1 464 personnes ont été relogées, 3 125 enfants scolarisés, et 1 078 personnes ont trouvé un emploi. Cette instruction est cependant restreinte à une action envers les seuls ressortissants européens, en France métropolitaine. L'objectif affiché pour 2022 est de réduire de 50 % la population vivant en bidonvilles (soit environ 6 000 personnes).

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 1^{er} novembre 2020 et le 31 octobre 2021, 1 330 expulsions ont été recensées en France métropolitaine (contre 1 079 l'an passé)⁴⁹, affectant en moyenne 472 personnes par jour (certaines personnes sont expulsées plusieurs fois dans l'année) ; 64 % 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 4 % des expulsions). Dans 91 % des cas, aucune solution n'a été proposée pour au moins une partie des personnes expulsées. En 2021, les territoires du Calaisis et de la ville de Grande-Synthe représentent à eux seuls 77 % 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).

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...

⁴⁹ Observatoire des expulsions des lieux de vie informels, « *Note d'analyse détaillée* », 1^{er} novembre 2020-31 octobre 2021.

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 2019, 5 698 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 qu'environ 60 000 ménages vivraient en camping « à l'année », soit plus de 100 000 personnes. Des chiffres à prendre avec précaution mais qui proposent un ordre de grandeur du phénomène.

Les remontées des acteurs de terrain et des associations⁵⁰ 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 secondaire⁵¹...

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 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.**

⁵⁰ Clément David et Paul Lacoste, « *Habiter dans un camping. Pratiques et abus en France* », Cité Gouvernance Territoires, 2012.

⁵¹ Gaspard Lion, « *Habiter en camping. Trajectoires de membres des classes populaires dans le logement non ordinaire* », 2018.

D'après la dernière exploitation de l'enquête Logement de 2013 par l'Insee⁵², **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 2013⁵³. Si cette formule peut correspondre à une solution naturelle et 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**

⁵² 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.

⁵³ Fondation Abbé Pierre, « *La face cachée des Tanguy. Les jeunes en hébergement contraint chez leurs parents* », décembre 2015.

35 ans (479 000 personnes) dont le démarrage dans la vie active a largement commencé⁵⁴. 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 an⁵⁵.

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 location⁵⁶. 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 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

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Erwan Pouliquen, « Depuis 2000, la part des 18-29 ans habitant chez leurs parents augmente à nouveau », Insee première n°1686, janvier 2018.

⁵⁶ 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.

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 sociales.

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).

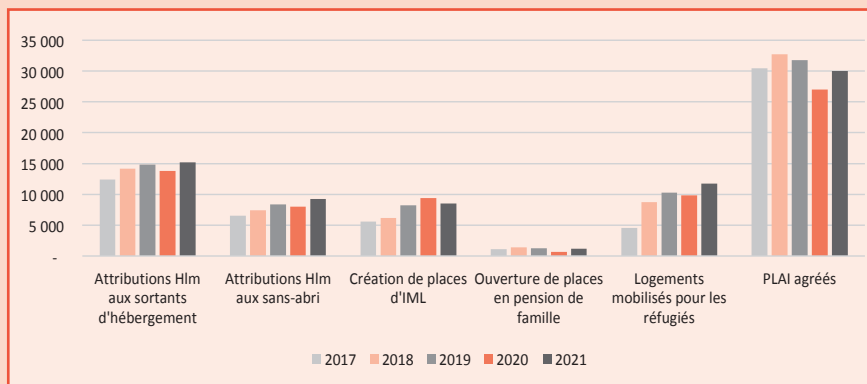
Ce sont d'abord 23 collectivités volontaires, sélectionnées dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt de l'État, qui se sont engagées à le mettre en œuvre de manière accélérée. En septembre 2020, un nouvel appel à manifestation d'intérêt a porté ce nombre à 45 collectivités engagées. La loi de finances pour 2021 a également prévu une revalorisation du forfait journalier des pensions de famille au 1^{er} janvier 2021, passant de 16 à 18 euros par jour et par place et un renforcement de l'accompagnement social vers le logement, grâce au recrutement de 150 emplois au sein des services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO).

Les éléments de bilan fournis par le Ministère témoignent toutefois des écarts entre les objectifs et les premiers résultats observés. En 2019, l'objectif en matière de PLAI n'était atteint qu'à 79 % (avec 31 777 PLAI agréés à la fin de l'année, pour un objectif de 40 000), 400 places en pensions de familles manquaient par rapport à l'objectif initial de 1 600 places, et environ 1 700 attributions supplémentaires auraient été nécessaires pour atteindre l'objectif en matière d'accès au logement social (environ 16 600 attributions prévues initialement)... Depuis le début du quinquennat, l'objectif de création de places en IML est en revanche en passe d'être respecté.

Les résultats pour 2020 sont fortement impactés par la crise sanitaire, avec des chiffres très en-deçà des objectifs, en particulier pour la création de nouvelles places en pensions de famille (seulement 578 places ouvertes sur les 10 premiers mois de l'année)⁵⁷ et les attributions de logements sociaux aux personnes issues de l'hébergement généraliste (5,6 % de Hlm ont été attribués à des sortants d'hébergement en 2020).

⁵⁷ Avis présenté par Olivier Henno (sénateur) sur le PFL 2021 "Cohésion des territoires", 19 novembre 2020.

Figure 1.4 : Le Plan Logement d'abord : une montée en puissance laborieuse



La Dihal a publié un bilan intermédiaire de la mise en œuvre du plan quinquennal pour le Logement d'abord, dans lequel elle annonce que 280 000 personnes hébergées ou à la rue sont sorties vers le logement social, le logement adapté ou l'intermédiation locative entre 2018 et fin juin 2021. Le rythme d'attribution des logements s'est accéléré au fil de la période : +15 % en 2021 par rapport à 2019.

Malgré cela, le « parcours en escalier » reste encore bloqué pour des milliers de personnes. La durée moyenne de séjour en CHRS tend à augmenter et les sorties « vers le haut » restent peu nombreuses.

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 programmat 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 000⁵⁸. Les pensions de famille restent malgré tout trop peu nombreuses : on comptabilise 19 846 places au 31 décembre 2020, soit 12 % des places en résidence sociale. Dans le cadre du plan Logement d'abord, 4 400 places nouvelles ont été créées entre 2017 et fin 2020.

Tableau 1.5 : Évolution du nombre de places disponibles en pension de famille

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
11 527	12 702	14 038	14 843	15 446	16 521	17 792	19 029	19 846

Source : DGCS enquête AHI, ministère de la Cohésion des territoires.

⁵⁸ Projet de loi finance 2022, programme 177.

Par ailleurs, au 31 décembre 2020, 1 568 résidences sociales (hors pensions de famille) offrent près de 140 000 places, auxquelles s'ajoutent 33 000 places en foyers de travailleurs migrants et foyers de jeunes travailleurs, destinés à moyen terme à devenir des résidences sociales.

Dans les résidences sociales, comme dans les centres d'hébergement, la période de confinement entre mars et mai 2020 a été particulièrement difficile, entre isolement des résidents et manque d'entretien des locaux. L'intervention d'équipes mobiles sanitaires et sociales et la mise en place d'un suivi téléphonique n'ont pas toujours permis d'éviter les ruptures de soins et de droits, ni les difficultés économiques et psychiques. En outre, du fait d'un suivi social et sanitaire plus limité et de la difficulté à faire respecter les mesures de « distanciation physique », on y a constaté un nombre plus élevé de cas de contaminations graves et de décès⁵⁹.

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-location⁶⁰. En 2016, le nombre de logements gérés en intermédiation locative par des agences immobilières à vocation sociale issues des principaux réseaux associatifs agréés (FAPIL et SOLIHA) s'élevait à 30 000, dont un peu plus de 23 000 en mandat de gestion⁶¹.

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. Il vise à développer une offre nouvelle dans le parc privé destinée à accueillir des ménages en difficulté. Son déploiement a permis d'atteindre le chiffre global de 55 751 places d'intermédiation locative gérées à fin 2020. Plus de 79 % sont en location/sous-location (soit 44 309 places).

⁵⁹ Cour des comptes, « L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020 », novembre 2020.

⁶⁰ Christophe Robert, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales », rapport remis à la ministre du Logement, novembre 2016.

⁶¹ Il n'existe pas de chiffre global permettant de comptabiliser l'ensemble des logements gérés. Le mode de calcul par fédération ne permet pas de s'assurer d'éventuels oublis ou doubles comptes.

Tableau 1.7 : Nombre de places gérées en intermédiation locative (IML) financées par l'État

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
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
IML en mandat de gestion	3 344	2 840	3 394	4 146	5 770	7 788	9 346	11 442
Total IML	18 378	21 643	25 575	28 656	33 898	39 047	47 197	55 751

Source : DGCS enquête AHI.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, 27 400 places d'intermédiation locative ont été ouvertes, soit 64 % de l'objectif à fin 2022 (réévalué à la hausse à 43 000 au lieu de 40 000). Dans le cadre de la stratégie du Logement d'abord, la montée en charge de l'IML se poursuit avec une prévision de création de 8 500 places en 2021 et de 8 850 places en 2022.

DES DISPOSITIFS LOCALISÉS EN FAVEUR DE L'ACCÈS AU LOGEMENT DES PERSONNES EN DIFFICULTÉ

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 2017⁶² indique une efficacité dans la durée du programme : 89 % des 353 personnes sont toujours logées et suivies quatre ans après le début de l'expérimentation⁶³ ; en 2016, la durée moyenne d'hospitalisation des personnes logées avait diminué de 50 %⁶⁴. 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 son déploiement sur 16 sites supplémentaires, à raison de quatre sites par an sur la période 2018-2022, a commencé avec l'ouverture en 2019 de sites à Lyon, Grenoble, Bordeaux et Dijon, puis en 2020 à Strasbourg, Nice, Nantes et Montpellier sous forme d'appartements de coordination thérapeutique (ACT), portant à 800 au total le nombre de places ouvertes pour le dispositif, pour un coût total de 18 millions d'euros. L'objectif était de loger et d'accompagner 400 personnes sans abri supplémentaires, pour loger au total 2 000 personnes en 2020. En 2021, 22 sites étaient ouverts, représentant 1 875 places. L'État a lancé fin 2019 une

⁶² Dihal, « *Le programme expérimental "Un chez soi d'abord", résultats d'activité* », avril 2017.

⁶³ 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.

⁶⁴ Dihal, « *Le programme expérimental "Un chez soi d'abord", principaux résultats 2011-2015* », avril 2016.

expérimentation « Un chez soi d'abord - Jeunes » de quatre ans sur les métropoles de Lille et Toulouse, visant à fournir un logement et un accompagnement intensif et pluridisciplinaire à 100 jeunes au total à l'horizon 2021. À ce jour, 50 jeunes sont accompagnés et logés, âgés en moyenne de 20 ans, majoritairement des hommes. Par ailleurs, le gouvernement commence à essaimer le programme dans des villes moyennes (Besançon, Corse, Saint-Etienne, Pau et Poitiers). La dotation prévue dans le cadre du projet de loi finances pour 2022 (programme 177) devrait permettre le financement de 18 sites généralistes de 100 places, ouverts à pleine capacité ou en cours de montée en charge, ainsi que 14 sites « villes moyennes » de 55 places et 2 sites dédiés aux jeunes de 50 places chacun.

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'État⁶⁵ 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 entre 2020 et 2022, destinés à accompagner des projets présentés par les bailleurs sociaux sur le modèle du programme « 10 000 logements accompagnés ».

⁶⁵ « Conclusion de la clause de revoyure pour le logement social, et engagement des parties (2020-2022) ».

Tableau de bord

2^e DIMENSION. Les difficultés d'accès au logement

Le logement est l'une des principales préoccupations d'un tiers des Français¹. D'après l'observatoire Foncia/BVA sur les Français et le logement, 4 Français sur 10 estiment que la recherche d'un logement qui correspond à leurs besoins n'a pas été facile². 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 Logement³, 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 2020, on comptabilisait 2,157 millions de demandes de logement social dans le système national d'enregistrement (SNE), dont 50 % sont en attente depuis plus d'un an. Le nombre de demandes a augmenté de 20 % depuis 2013. Près d'une demande sur trois est une « demande de mutation ».

¹ Les Français et la question du logement dans le cadre du Grand Débat. Kantar Public pour l'USH, février 2019.

² Observatoire BVA – Foncia – Presse Régionale de la Vie Quotidienne – Vague 2 – Les Français et le logement, 2/03/2018.

³ 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		2018*		2020	
	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		2 113		2 157	
Dont demandeurs logés à l'extérieur du parc social	5 461	52 %	663	55 %	697	48 %	1 411	67 %	1 428	66 %
Dont demandeurs déjà logés dans le parc social (demande de mutation)	497	48 %	545	45 %	709	52 %	702	33 %	729	34 %
Demandeurs depuis plus d'un an	nc	nc	553	45,8 %	687,8	48,8 %	761	36 %	1 002	50 %

* changement de source.

Source 2001-2013 : ENL. France métropolitaine, résidences principales.

Source 2018-2020 : 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	682 170	32
Besoin de disposer d'un logement à soi	539 430	25
Raisons familiales	221 723	10
Raisons de santé ou liées au handicap	191 986	9
Souhait de changer d'environnement	126 708	6
Raisons liées à l'emploi	107 046	5
Obligation de quitter son logement	102 014	5
Violences familiales	19 371	1
Autres (logement indigne ou indécent, renouvellement urbain, ...)	171 007	8

Source : SNE. Données du 10/04/2020 sur l'année 2019.

D'après l'USH, 412 000 ménages auraient vu leur demande aboutir en 2020, contre 480 000 en 2019, soit moins d'un cinquième des demandeurs (18 %, en baisse de trois points par rapport à l'année précédente).

30 % de ces demandes ont été formulées il y a deux ans ou plus. Au 31 décembre 2020, 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 location⁴, 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 »⁵ liée à des régimes locatifs dérogeant 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 location⁶... 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 *a 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.

⁴ 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.

⁵ Florence Bouillon, Agnès Deboulet, Pascale Dietrich-Ragon, Yankel Fijalkow et Nadine Roudil, « Les vulnérabilités résidentielles en questions », Métropolitiques, 17 juin 2015.

⁶ Dérives lors de la rédaction de l'état des lieux, du dépôt de garantie, interdiction faite au locataire de recevoir ou d'héberger des proches, obligation de réaliser des réparations qui incombent normalement au propriétaire, contrainte faite au locataire de payer des taxes et impôts à la place du propriétaire... La commission des clauses abusives avait examiné en 2013 plus de 150 contrats de location de meublés parmi lesquels elle avait détecté 43 clauses abusives.

- **La colocation**, d'après le recensement de la population de 2017, pourrait concerner jusqu'à deux millions de personnes⁷. D'après l'observatoire de la colocation établi à partir des données des usagers du site LocService sur l'année 2020⁸, l'âge moyen des candidats à la colocation s'établit à 27 ans et 41 % d'entre eux sont actifs (55 % étudiants et 6 % retraités ou sans activité). Le loyer moyen d'une chambre en colocation s'élève à 427 euros charges comprises à l'échelle nationale ; il atteint 710 euros à Paris.

- **Hôtels et garnis** sont relativement fréquents dans les parcours résidentiels accidentés. L'enquête ENL 2013 indique que 25 000 personnes sans logement personnel vivaient à l'hôtel⁹. 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 2016, le Défenseur des droits a reçu quelque 3 460 réclamations liées au logement¹⁰ dénonçant des discriminations, majoritairement dans l'accès au logement, mais également pendant l'occupation. Sur les 2 780 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 démarches¹¹. 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 discrimination. Toutes choses égales par ailleurs, les personnes perçues comme

⁷ Le recensement indique que deux millions de personnes cohabitent « hors famille ».

⁸ « *Observatoire 2020 de la colocation par LocService : les chiffres du marché de la colocation en France* », Étude réalisée à partir des données issues exclusivement de LocService.fr, à partir d'un échantillon de 86 918 demandes et 59 448 offres de colocation déposées sur le site sur les 12 derniers mois.

⁹ 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.

¹⁰ 2 780 réclamations de 2005 à 2014 (Défenseur des droits, Fiche Logement), 349 en 2015 et 332 en 2016 (Rapport d'activité du Défenseur des droits).

¹¹ Défenseur des droits (2020). « *Inégalités d'accès aux droits et discriminations en France : Les analyses du Défenseur des droits* » La documentation française, 136 pages.

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 jeunes¹². 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'information sur une demande de logement social.

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 financière¹³.

Depuis quelques années, **le parc locatif social** fait lui aussi l'objet d'études plus approfondies¹⁴. En 2013, une étude de l'Insee¹⁵ a montré que les ménages d'origine étrangère hors Union européenne mettaient plus de temps à obtenir un logement social que les ménages européens, à conditions sociales égales¹⁶.

¹² « *Discriminations raciales au logement, ça suffit !* » L'Enquête de SOS Racisme, mai 2019.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ « *Inégalités d'accès au logement social : peut-on parler de discrimination ?* », Insee, Économie et statistique, avril 2014, n°464-465-466.

¹⁶ 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). Cette étude ne neutralise toutefois pas le critère important de la localisation des demandes.

¹⁷ 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* ».

Une autre étude du Lab'URBA¹⁷ 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 91 000 en 2019. Dans le même temps, **la proportion de bénéficiaires dans les parcs Hlm et privé s'est inversée** passant de 77,4 % des avances Loca-Pass distribuées en 2005 dans le secteur privé à 22,6 % en 2015.

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. Une « garantie des risques locatifs » (GRL) a été créée en 2007 pour faciliter l'accès au parc locatif privé de populations considérées par les bailleurs comme fragiles (notamment des jeunes salariés, personnes en intérim ou en CDD). Une évaluation a mis en évidence son manque d'efficacité (environ 680 000 logements concernés entre 2007 et 2015), du fait d'un manque de visibilité et de la préférence accordée aux candidats les plus solvables, notamment en zone tendue, et sonné le glas de ce dispositif qui disparaît progressivement, avec une fin programmée annoncée pour 2022.

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 structure collective), le dispositif, gratuit, cible également les titulaires d'un bail mobilité, les salariés du privé de plus de 30 ans embauchés depuis moins de six mois (sauf CDI confirmé), en mutation professionnelle ou gagnant moins de 1 500 euros par mois. 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 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 2018¹⁸, puis 129 500 en 2019¹⁹ et 147 000 en 2020. Au 31 mai 2021, les ménages aidés par Visale étaient majoritairement des étudiants (47 %) et des salariés (43 %) ; 8 % des bénéficiaires sont demandeurs d'emploi. Selon le rapport du député Mickaël Nogal²⁰, le dispositif Visale a atteint son degré de maturité et répond aux attentes des bailleurs, mais reste encore mal connu. D'après l'ANIL²¹, la garantie Visale ne couvre cependant que 2,5 % des logements loués en France, contre 15 à 20 % pour les assurances loyers impayés et 41 % pour le cautionnement par des proches.

En 2021 un nouveau dispositif, « Mon job, mon logement », destiné à favoriser l'accès au logement des jeunes salariés récemment entrés dans l'emploi par la délivrance d'une aide de 1 000 euros, a été mis en place par Action Logement.

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 logements²², basé sur les travaux de l'Insee, de la DHUP et du Cerema, la

¹⁸ « Déjà 200 000 personnes logées grâce à la garantie Visale d'Action Logement », 12/11/2019.

¹⁹ Action Logement.

²⁰ Mickaël Nogal, « Louer en confiance : 37 propositions pour un développement équilibré et conforme à l'intérêt général du parc locatif privé », juin 2019.

²¹ Avis de la députée Claire Pitollat (Commission des affaires sociales) sur le Projet de loi de finances 2021, octobre 2020.

²² Rapport de la Commission pour la relance durable de la construction de logements, 2021

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.

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 429 000 logements mis en chantier en 2017) avant de subir un retournement en 2018 (-8 %) et 2019 (-3 %). Après une chute à 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 392 000 logements auraient été mis en chantier entre novembre 2020 et octobre 2021²³. Dans le même temps, 470 000 logements ont été autorisés à la construction, soit 70 000 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 friche (initialement doté de 300 millions d'euros), redistribution de 675 millions d'euros du programme d'investissements d'avenir 4 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 sera versée aux communes pour des programmes de logements denses autorisés à la construction du 1^{er} septembre 2020 au 31 août 2022.

²³ « Construction de logements - Résultats à fin novembre 2021 (France entière) », ministère de la Transition écologique.

Tableau 2.3 : Nombre de logements mis en chantier

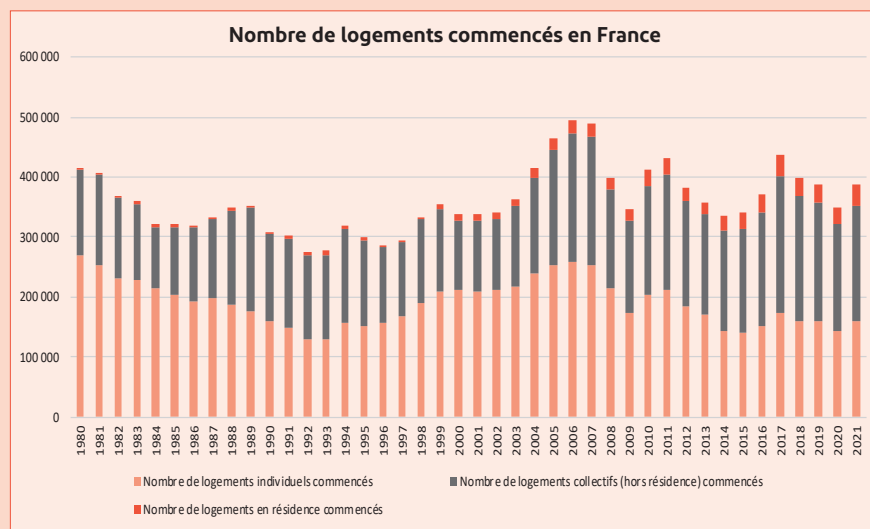
Année	Logements individuels	Logements collectifs	Logements en résidence	Total
2011	212 900	191 500	25 900	430 300
2012	185 500	173 900	22 900	382 300
2013	171 500	165 600	20 900	357 900
2014	144 500	166 300	25 900	336 800
2015*	141 700	173 300	27 5300	342 400
2016	152 500	188 700	30 600	371 800
2017	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**	159 000	192 200	36 700	391 800

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 2021 sur les 12 derniers mois.

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) n'a cessé de progresser, passant de 606 millions d'euros en 2009 à 2,4 milliards d'euros en 2020. 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 2022 estime le coût du dispositif Pinel-Duflot pour 2020 à 966 millions d'euros, 1 195 millions d'euros en 2021 et 1 383 millions d'euros en 2022. 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'euros²⁴. 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, en comptabilisant toutes les aides dont disposent les logements sociaux, il s'avérerait, selon les calculs du Ministère, qu'un « Pinel » coûtait un peu moins cher, en 2015, qu'un logement social. Cinq 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).

²⁴ Cumul des réductions d'impôt qui ont été consenties au terme de la période de mise en location ouvrant droit à l'avantage fiscal (6 à 15 ans selon le dispositif) : de 2018 à 2035 pour le dispositif Pinel (Cour des comptes, « *Les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif des ménages* », 17 janvier 2018).

Tableau 2.4 : Aides moyennes en 2020 par logement				
	PLAI	PLUS	PLS	Pinel
Montant moyen TTC financé	145 948	153 406	150 299	200 000
Nombre de logements	19 800	33 933	14 038	-
AIDES				
Subvention État (y compris surcharge foncière)	9 304	841	35	0
Réduction TVA	20 059	13 946	13 663	0
Exonération TFPB	14 605	14 605	14 605	0
Subventions Collectivités et autres	8 458	5 027	1 294	0
Réduction d'impôt (coût générationnel)	0	0	0	32 000
TOTAL DES AIDES	52 426	34 419	29 597	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 lacunaires²⁵.

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 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 ; 13 376 logements intermédiaires ont été agréés en 2020, contre 12 343 en 2019. Selon le PLF 2021, ce produit représente une dépense fiscale de 60 millions d'euros en 2019, 54 millions d'euros en 2020 et 60 millions d'euros en 2021 au titre de la réduction de TVA²⁶.

²⁵ Cour des comptes, « La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement. Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale », 2019.

²⁶ Budget général 2021 pour la mission Cohésion des territoires, annexé au PLF 2021, Programme 135.

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 2021 à 5 153 600 logements par le CGDD, soit 63 800 logements de plus que l'année précédente (+1,3 %) ²⁷. Le nombre de mises en location nouvelles s'est établi à 76 000 en 2019 ; 93 % sont des logements neufs (dont 38 % acquis en VEFA) et 7 % des logements existants acquis dans le parc privé, dont un peu plus de la moitié 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	5 302				

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
Offre totale attribuée	455	469	484	491	480	482	509	507	497	489	480	412
Dont parc existant	374	396	403	416	403	402	423	423	421	412	402	345
Dont logements neufs ou acquis améliorés	81	73	81	75	77	80	86	84	76	77	78	67

Source : USH, les Hlm en chiffres 2021.

La loi ELAN du 23 novembre 2018 prévoit l'assouplissement du cadre réglementaire régissant la vente Hlm, afin d'atteindre l'objectif gouvernemental de 40 000 ventes par an. Le gouvernement y voit le moyen de compenser la mise en place de la réduction de loyer de solidarité introduite par la loi de finances 2018 et de maintenir ainsi les capacités d'investissement des organismes Hlm.

²⁷ CGDD - SOeS, « Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2020 », novembre 2020.

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'accès sociale à la propriété), voire la constitution de futures copropriétés dégradées. En 2020, 14 810 ventes à des personnes physiques ont été effectuées par les bailleurs²⁸.

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 en 2020 à 87 501 logements sociaux financés, soit une baisse de 30 % par rapport à 2016 (27 751 PLAI, 35 586 PLUS et 24 164 PLS), imputable en partie à la crise sanitaire. 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 71 % des logements sociaux financés en 2018 et 2019, donnant à voir la difficulté à centrer géographiquement les efforts²⁹. En revanche, la part de PLAI atteint les 30 % pour la seconde année consécutive mais, avec moins de 32 000, le niveau des agréments en PLAI reste loin de l'objectif de 40 000 du gouvernement, et a même baissé par rapport à 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 2021 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 comme en 2021 de 125 000 LLS (hors ANRU, hors DOM).

²⁸ USH, « Mieux connaître la demande de logement social pour mieux orienter les politiques publiques », 2021.

²⁹ DGAL, Sisal, « Bilan des logements aidés 2019 ».

Tableau 2.7 : Nombre de logements sociaux financés en France métropolitaine (hors ANRU)

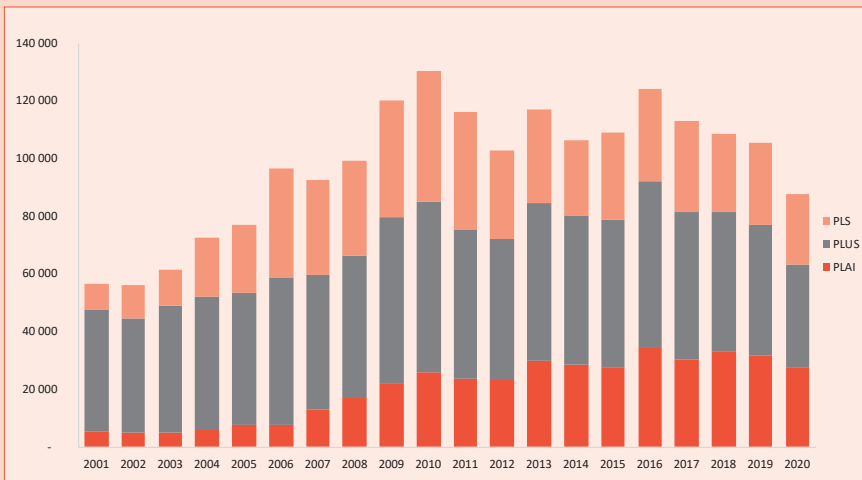
	PLAI*	PLA PLUS	PLUS CD (hors ANRU)	PLS agréés	Total général	Part des PLS	Part des PLAI
2001	5 427	39 513	2 711	8 648	56 299	15 %	10 %
2005	7 538	44 225	1 519	23 708	76 990	31 %	10 %
2010	25 802	58 981	273	45 016	130 072	34 %	20 %
2011	23 483	51 412	130	40 864	115 889	35 %	20 %
2012	23 409	48 476	244	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 %

Source 2001-2017 : Infocentre SISAL.

Source 2018-2020 : 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*.

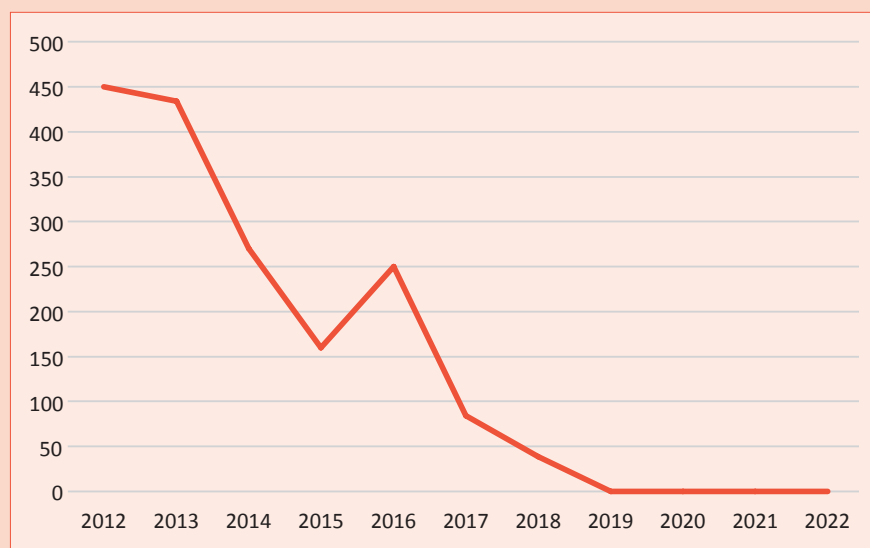
Figure 2.2 : Nombre de logements sociaux financés (France métropolitaine hors ANRU et hors DOM)

Source : Ministère de la Cohésion des territoires, Bilan 2020 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 537 millions d'euros en 2022 (dont 350 millions d'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 2021, le FNAP ait exceptionnellement été destinataire de 20 millions d'euros prévus au titre du plan de relance, pour le renforcement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (PTFTM – 10 M€) et pour la création de places d'hébergement (10 M€)³⁰.

La forte augmentation du coût moyen de production d'un logement social³¹ 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'USH³², entre 2000 et 2020, la part des subventions de toute nature dans les plans de financement s'est nettement resserrée, passant de 14% à 6%. Malgré une progression continue de la dette des organismes Hlm (de 84 à 155 milliards d'euros entre 2006 et 2019), 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 16%.

Figure 2.3 : Évolution des crédits de l'État destinés au FNAP (en M€)



Source : FNAP.

³⁰ Ministère chargé du Logement.

³¹ Passé de 113 000 euros à 145 000 euros TTC par logement entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2016, (Caisse des Dépôts en juin 2017, Éclairages n°17, « Coûts de construction des logements sociaux. Un prix de revient stable depuis 2014 », juin 2017).

³² USH, « Les Hlm en chiffres », 2021.

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 maximaux³³.

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 2022. 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, 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 réhabilitations³⁴. 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 %).

À l'automne 2020, le Plan de relance annoncé par le gouvernement suite à la crise sanitaire prévoit une enveloppe de 500 millions d'euros sur deux ans pour financer la rénovation énergétique et la restructuration lourde de logements sociaux, avec un objectif de 40 000 logements rénovés. 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.

³³ Cour des comptes, op. cité.

³⁴ Banque des territoires, « Perspectives, L'étude sur le logement social », édition 2021.

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 2020 : il a été multiplié par 2,8, contre 1,3 pour les PLUS et PLAI, alors que les PLS sont inaccessibles aux ménages modestes³⁵. En 2020 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 (73 % en 2020)³⁶.

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, 43 % des logements du parc social dépassent d'au moins 5 % les loyers-plafonds APL (41% des PLAI et 76 % des PLUS, qui sont les Hlm les plus récents³⁷), avec une tendance à la hausse (41 % des logements sociaux concernés en 2018) et des variations importantes selon les territoires³⁸. 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'Ancols³⁹. Rappelons que les attributaires d'un logement social en 2020 vivent environ pour moitié sous le seuil de pauvreté⁴⁰.

Quant aux caractéristiques physiques du parc social, elles ne correspondent pas assez aux besoins des ménages. En 2018, on dénombre seulement 7 % de T1 (9 % dans le parc récent) et 19 % 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)⁴¹, 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.

³⁵ 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).

³⁶ USH, « *Les Hlm en chiffres* », 2021.

³⁷ Pour un logement de 70 m², les loyers mensuels moyens constatés en 2018 s'établissent à 390 € pour un PLAI et à 590 € pour un PLS, USH « *Les Hlm en chiffres* », 2021.

³⁸ En Île-de-France, seuls 11 % des logements sont loués à moins de 5 €/m², ce qui est le cas de près de 40 % des logements en Bourgogne-Franche-Comté, en Centre Val-de-Loire et en Martinique. USH, « *Les Hlm en chiffres* », 2021.

³⁹ Ancols, « *Étude des coûts locatifs des logements des organismes Hlm et SEM au regard des ressources des locataires en France métropolitaine* », 2016.

⁴⁰ USH, « *Les Hlm en chiffres* », 2021 ; SNE.

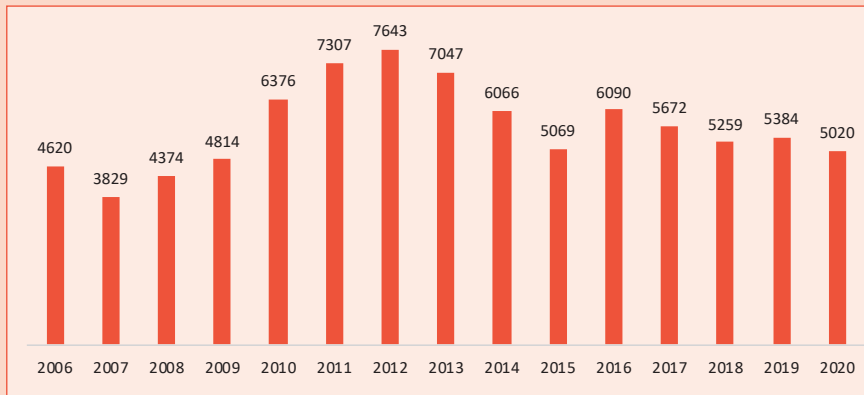
⁴¹ Ibid.

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 FRAFU⁴².

En 2020, 5 020 logements sociaux (dont 2 654 très sociaux) ont été financés dans les DOM loin du record de 2012 (7643). Le montant moyen des financements par logement (sur la LBU) s’établit à environ 27 700 euros par LLS/LLTS⁴³.

Figure 2.4 : 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 récemment 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

⁴² 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.

⁴³ Bilan des logements aidés 2020.

du logement une enveloppe de 213 millions d'euros en 2021, avant une hausse prévue en 2022 (234,6 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 %	237 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 2018 (9 144 logements), 2019 (9 523), 2020 (9 350) ou encore moins pour 2022 (7 500).

À noter que le nouveau 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 : 1,5 milliard d'euros seront mobilisés pour réhabiliter le parc social et privé et développer le logement intermédiaire. Des appels à projet par territoire ont été lancés fin 2019.

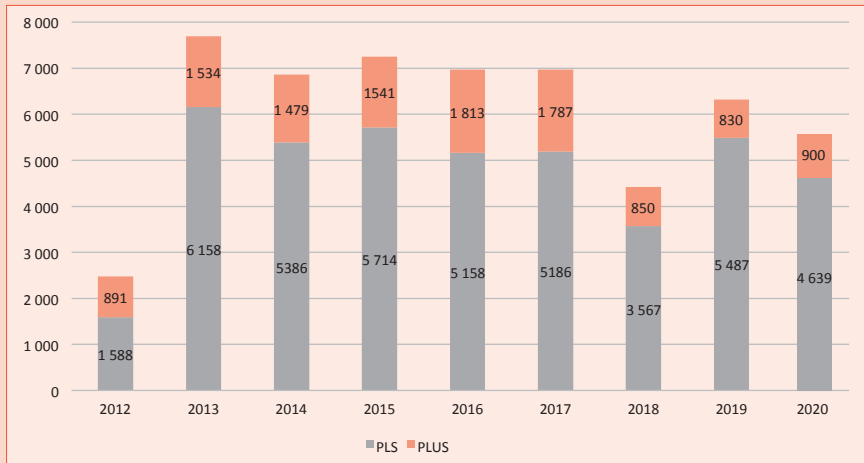
LE LOGEMENT ÉTUDIANT N'ATTEINT PAS SES OBJECTIFS DE PRODUCTION

Entre 2011 et 2020, 56 807 logements étudiants ont été produits. En 2020, alors que l'objectif était de 10 000, la production de logements étudiants a baissé par rapport à l'année précédente (5 539 logements étudiants produits, contre 6 317 en 2019, soit une baisse de 12 %), sans toutefois retomber au niveau de 2018 (4 417 logements étudiants produits). En 2021, la tendance s'annonce aussi mauvaise que l'année précédente, autour de 5 500 agréments. En 2020, 89 % des logements produits étaient des PLS.

Alors que le gouvernement s'est engagé à poursuivre le plan initié sous le quinquennat précédent en 2013 de 40 000 logements étudiants, en portant même ses ambitions à 60 000 logements, seulement 30 373 sont en projet d'ici à 2022. 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 172 000 logements pour 700 000 étudiants boursiers à loger en priorité, et au global 1,7 million d'étudiants qui ne logent plus chez leurs parents⁴⁴.

Figure 2.5 : Évolution de la production de logements étudiants de 2012 à 2020



Source : ministère de la Cohésion des territoires.

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 (25 millions d'euros en 2020⁴⁵). 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 9 215 euros (montant moyen national en 2019). 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 conduit à une augmentation du nombre de projets : 716 logements ont été programmés en 2017, 944 en 2018, 1 213 en 2019, et 2 176 en 2020. En 2020, la part des logements en structures (pensions de familles, résidences sociales) était de 79 % contre 52 % de logements en 2019⁴⁶.

⁴⁴ Isabelle Rey-Lefebvre, « Le gouvernement mal parti pour tenir sa promesse de 60 000 logements pour les étudiants », Le Monde, 19 septembre 2019.

⁴⁵ Ministère chargé du Logement.

⁴⁶ Bilan des logements aidés 2020.

Suite à un accord trouvé en 2018, les acteurs du logement social et l'État se sont engagés à financer 4 000 PLAI adaptés par an jusqu'en 2022 (soit 10 % des PLAI). Pourtant, le contexte de baisse des subventions au PLAI limite 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

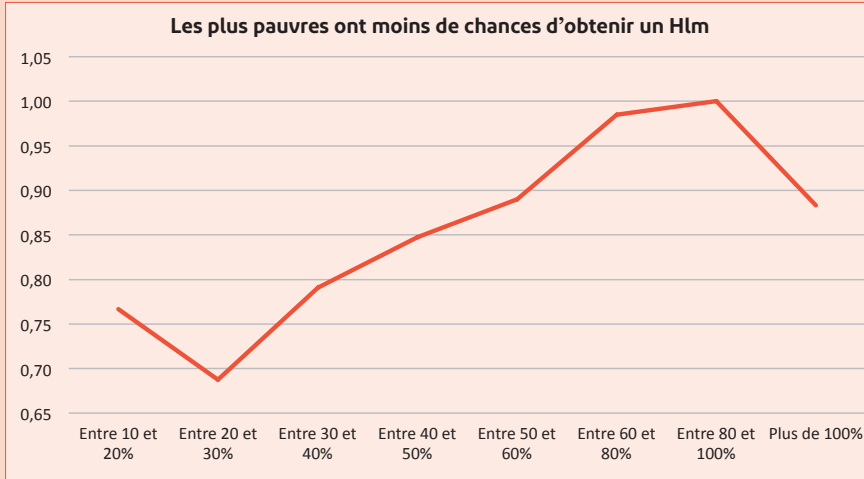
Le SNE comptabilise 412 000 attributions en 2020, dont 28 % de ménages en mutation. Les logements sociaux sont attribués aux demandeurs, sous conditions de ressources et de régularité de séjour en France, par une commission d'attribution (CAL) composée de représentants des bailleurs, de la commune et de l'État. Certaines catégories de ménages sont prioritaires pour l'attribution : les ménages reconnus prioritaires DALO, les personnes sans domicile et mal-logées, les femmes victimes de violence...

En moyenne, 21 % des demandeurs de logement social ont obtenu satisfaction en 2020. Cependant, cette moyenne cache des disparités importantes en fonction du revenu du candidat et de ses conditions de logement précédentes. Si les chances d'attribution sont de 13 % pour les personnes ayant des revenus inférieurs à 500 euros mensuels par unité de consommation, elles montent à 20 % pour les personnes percevant entre 1 000 et 1 499 euros, et 17 % entre 1 500 et 2 000 euros⁴⁷. En 2020, un collectif associatif⁴⁸ a mis en lumière les difficultés d'accès au parc social des ménages pauvres (soit environ 996 000 demandeurs 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).

⁴⁷ USH, « *Les Hlm en chiffres 2020* ».

⁴⁸ « *Les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources* », rapport inter-associatif, juin 2020.

Figure 2.6 : 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 2020, cette part stagne autour de 17 % (prévision officielle), après 16 % en 2019, 14 % en 2018, 17 % en 2017 et 2016. D'après l'Ancols⁴⁹, 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).

Au-delà des revenus, les inégalités d'accès au parc social sont également très nettes lorsque l'on s'intéresse à la situation de logement des demandeurs : d'après les données du SNE, les « logés gratuitement », autrement dit les décohabitants, ont eu, en 2020, un taux d'attribution de 23 %, ce qui n'a été le cas que de 21 % des habitants de logement précaire et 14 % des sans-abri.

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.

⁴⁹ 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.

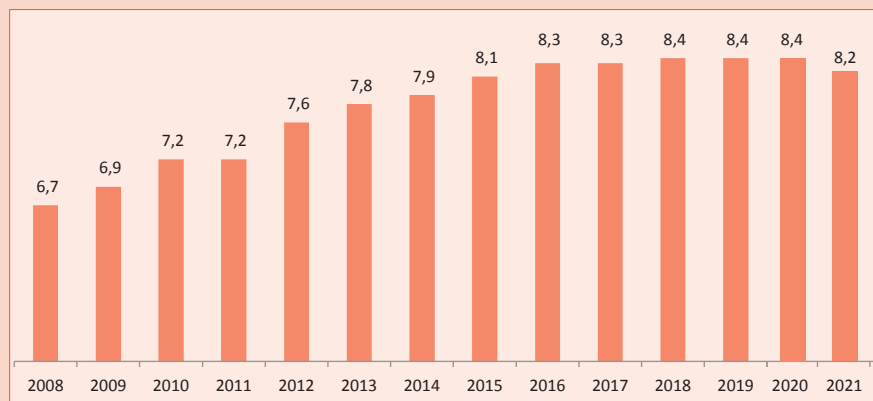
Une faible mobilisation du parc privé au profit des ménages pauvres

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 2021, 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 8,2 % en 2021 en métropole (stable depuis cinq 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 2.7 : Taux de vacance en France



Source : Insee, France métropolitaine.

Dans le parc Hlm, 2,9 % des logements étaient vacants au 1^{er} janvier 2021 (environ 135 000 logements), dont 1,6 % depuis plus de trois mois⁵⁰. Avec des écarts allant de 2,1 % de vacance en Île-de-France à 5,3 % en Bourgogne-Franche-Comté.

Sur l'ensemble du parc, une étude publiée début 2016⁵¹, 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

⁵⁰ CGDD-SOeS, « Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2021 », novembre 2021.

⁵¹ IGF-CGEDD, « Évaluation de politique. Mobilisation des logements et des bureaux vacants », janvier 2016.

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 vacants 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 206 millions d'euros en 2020 (173 millions en 2019), pour 248 000 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 ⁵²
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

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 privé peuvent faire l'objet d'un conventionnement à travers des subventions et avantages fiscaux accordés par l'État aux propriétaires bailleurs (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

⁵² 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.

1,5 million de nouvelles locations ont lieu chaque année dans le parc privé⁵³, 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 8 536 en 2020⁵⁴ (dont 75 % 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 395 logements en 2020 (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.

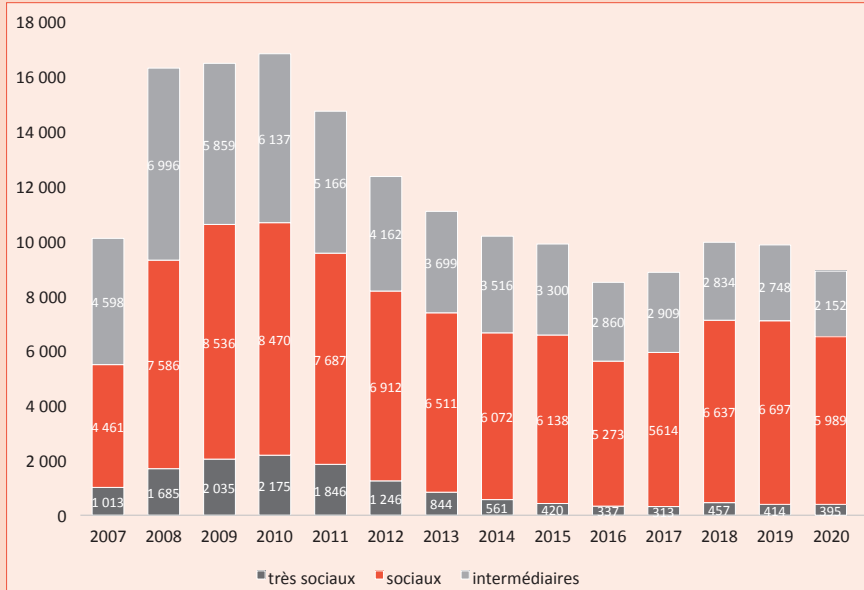
Les conventionnements Anah sont assis sur le dispositif fiscal « Louer abordable », ou « Cosse dans l'ancien », qui a remplacé le « Borloo ancien » en 2017. En échange d'un abattement fiscal sur les revenus locatifs allant de 15 à 85 %, le bailleur s'engage à louer son bien à des locataires sous plafonds 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 ».

La loi de finances pour 2022 prévoit une réforme de ce dispositif. 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.

⁵³ CGEDD, « *La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence* », juin 2013.

⁵⁴ Anah, Rapport d'activité 2020.

Figure 2.8 : 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 1^{ère} dimension).

La difficile mise en œuvre du droit au logement opposable

Depuis le 1^{er} 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'hébergement⁵⁵. 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.

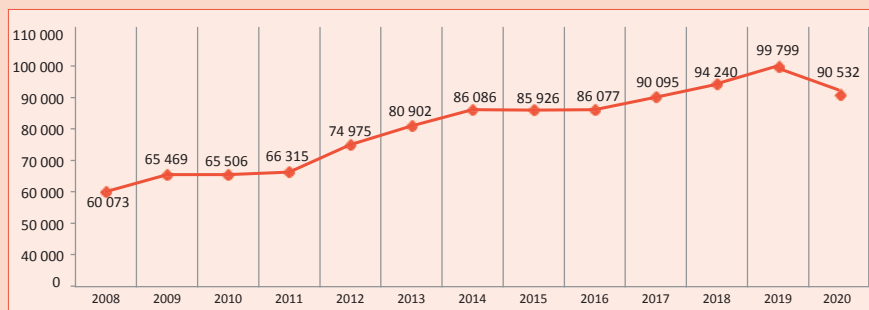
Depuis cette date jusqu'à fin 2020, 1 147 911 recours ont été déposés en vue d'obtenir un logement⁵⁶. En 2020, 1 029 533 nouveaux recours « logement » ont été déposés, un chiffre en baisse de 9 % par rapport à 2019, allant à l'encontre de la tendance continue à la hausse constatée depuis la mise en place du DALO. La crise

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Bilan du Droit au logement opposable 2008-2020.

sanitaire survenue au printemps 2020 a en effet fortement perturbé l'activité des services instructeurs du DALO. D'après la Cour des comptes⁵⁷, les commissions de médiation ont enregistré une baisse de 60 % des dépôts des dossiers pendant le premier confinement. Ces chiffres cachent de fortes disparités entre départements : 47 départements ne représentent que 2 % des recours logement. À l'inverse, 58 % des recours ont été enregistrés en Île-de-France (principalement à Paris et en Seine-Saint-Denis).

Figure 2.9 : Nombre de recours Dalo Logement reçus (2008-2020)



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. Près d'un tiers proviennent de ménages dépourvus de logement ou hébergés chez un particulier (30 % des ménages requérants en 2020). On recense aussi une part importante de ménages dans des logements sur-occupés ou non décents, en présence d'une personne mineure ou handicapée (21 %), ainsi que des personnes hébergées dans des structures ou en logement de transition (13 %), et des demandeurs Hlm qui n'ont pas reçu de proposition au-delà de délais d'attente « anormalement longs » (20 %)⁵⁸.

UNE LOI DALO PEU RESPECTÉE

En 2020, seulement 34,8 % des décisions prises par les commissions de médiation ont été favorables aux requérants (contre 45 % en 2008)⁵⁹. Ce taux est inférieur là où sont déposés la majorité des recours, signe que les décisions ont tendance à être

⁵⁷ Cour des comptes, « L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020 », novembre 2020.

⁵⁸ DHUP.

⁵⁹ 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.

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 49 % entre 2008 et 2020. En outre, le comité de suivi DALO remarque l'hétérogénéité des pratiques 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 novembre 2017⁶⁰.

Par ailleurs, le comité de suivi DALO dénonce depuis plusieurs années une stigmatisation des ménages reconnus prioritaires par certains acteurs du logement, conduisant parfois à une discrimination dans les attributions de logements sociaux. Une enquête réalisée par le Crédoc et FORs⁶¹ a mis en lumière l'ambivalence des représentations des « ménages DALO » par les acteurs du logement. Ils sont tantôt considérés comme des ménages « posant problème » par de nombreux bailleurs qui insistent sur leur fragilité supposée, leur accès au parc social s'en trouvant restreint (importance des refus en CAL, voire absence de positionnement par « auto-censure » des réservataires) et tantôt considérés comme des ménages « lambda », ce qui peut conduire à délégitimer leur statut prioritaire pour un relogement. Ces représentations nourrissent des inégalités de traitement à des étapes clés de la procédure DALO ou de l'instruction des dossiers par les bailleurs.

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 2020, ce sont 207 399 ménages qui ont été logés sur l'ensemble de la période suite à 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 délais⁶². De plus, en 2020, ce sont 23 % des ménages reconnus prioritaires depuis 2008, soit 77 684 ménages, qui sont toujours en attente d'un logement, certains depuis 12 ans.

Dans un arrêt du 9 avril 2015, la France a ainsi été condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme pour ne pas avoir relogé une famille reconnue prioritaire au titre du DALO depuis 2010.

Un arrêt du Conseil d'État du 14 février 2018 reconnaît par ailleurs aux demandeurs reconnus comme prioritaires, ayant essuyé un refus en commission d'attribution, la possibilité de saisir le tribunal administratif afin qu'il ordonne au préfet de faire usage de ses pouvoirs en matière d'attribution directe.

⁶⁰ Guide pour les commissions de médiation, ministère de la Cohésion des territoires, novembre 2017.

⁶¹ FORs-Crédoc, « *La mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) à l'épreuve des représentations et des préjugés* », 2015.

⁶² Bilan du droit au logement opposable 2008-2020.

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	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	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	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	333 783
Taux de décisions favorables	44 %	39 %	37 %	35 %	36 %	37 %	33 %	29 %	30 %	32 %	34 %	35 %	35 %	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	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	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, 7 186 recours ayant été enregistrés en 2020 ; 57,2 % de ces recours ont donné lieu à une décision favorable des COMED en 2020. 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 7 % en 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 7 301 en 2018, ils sont passés à 8 565 en 2019 et 8 184 en 2020. 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	6 881
Recours pour excès de pouvoir	2 542	2 826	2 560	3 042	3 606	3 357	3 027	2 956	3 069	2 652
Recours en injonction	5 625	5 732	7 372	9 854	7 797	6 711	6 609	7 301	8 565	8 184
Recours indemnitaires	36	531	783	1 102	1 512	1 484	1 433	1 544	1 467	1 468

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 astreinte ⁶³ : en 2019, 18,3 millions d'euros d'astreintes ont été liquidés (contre 28,3 millions d'euros en 2018), dont 14,3 millions d'euros pour l'Île-de-France. 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 (59,3 % des relogements DALO en 2020), les logements concernés ne sont pas toujours bien identifiés. Le contingent d'Action Logement n'a permis de reloger que 1 506 ménages en 2014 sur un potentiel de 17 500 logements. Action Logement s'est depuis engagé, en 2016, à reloger 11 500 ménages prioritaires franciliens dans les trois années suivantes, sans que cet objectif ait été atteint, avec 8 874 relogements (2 323 en 2016, 2 900 en 2017 et 3 651 en 2018). En 2019 et en 2020, ce sont respectivement 2 626 et 1 754 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 indique que le taux d'attribution à des ménages DALO sur le contingent Action Logement était de 6,7 %⁶⁴.

Diverses stratégies d'évitement sont mises en place par certaines collectivités pour limiter l'accueil des ménages prioritaires sur leur territoire, en refusant de participer à leur relogement sur leur contingent ou de loger des ménages provenant d'autres communes. Face à cela, l'État n'a encore jamais usé de son pouvoir d'attribution directe.

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.

⁶³ 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.

⁶⁴ 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 77 % en 2013 contre 52 % en 1973. À l'inverse, la part des ménages estimant que leurs conditions de logement sont insuffisantes ou très insuffisantes a régressé (de 15 % à 6 %)¹. 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 douche². 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 baignoires³.

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...

¹ Séverine Arnault, Laure Crusson, Nathalie Donzeau, Catherine Rougerie, « *Les conditions de logement fin 2013. Premiers résultats de l'enquête Logement* », Insee première n°1 546, avril 2015.

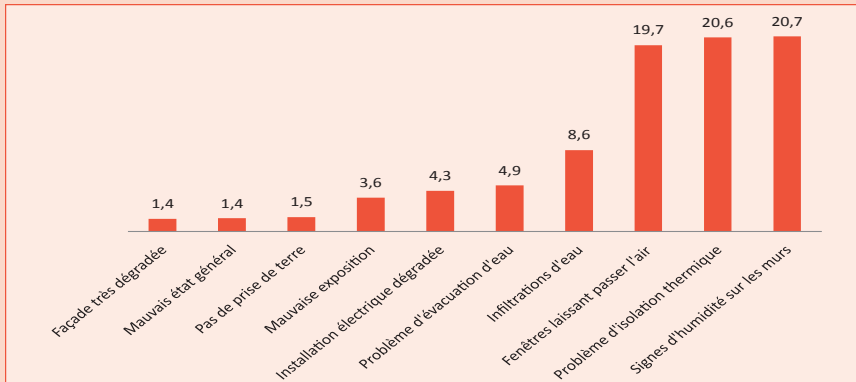
² Ibid.

³ Insee, Recensement de la population 2018, résidences principales ne comportant ni baignoire, ni douche, France entière.

Les ménages les plus pauvres (premier décile) sont touchés par l'inconfort dans des proportions bien supérieures aux plus aisés (dernier décile) : ils sont ainsi neuf fois plus nombreux à vivre dans des logements qui ne disposent pas de tous les éléments du confort de base (eau courante, installation sanitaire, WC intérieurs, chauffage) et huit fois plus nombreux à subir une installation électrique défectueuse.

Au-delà de la privation de confort, 22 % des ménages vivent dans **des logements connaissant un ou plusieurs défauts graves** (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...), avec des conséquences potentielles sur leur santé ou leur sécurité. Selon l'Insee⁴, les logements comportant au moins deux défauts graves de confort représentent 3,4 % du parc en 2013 : il s'agit principalement de petits logements (7,5 % des T1 et 5,5 % des T2).

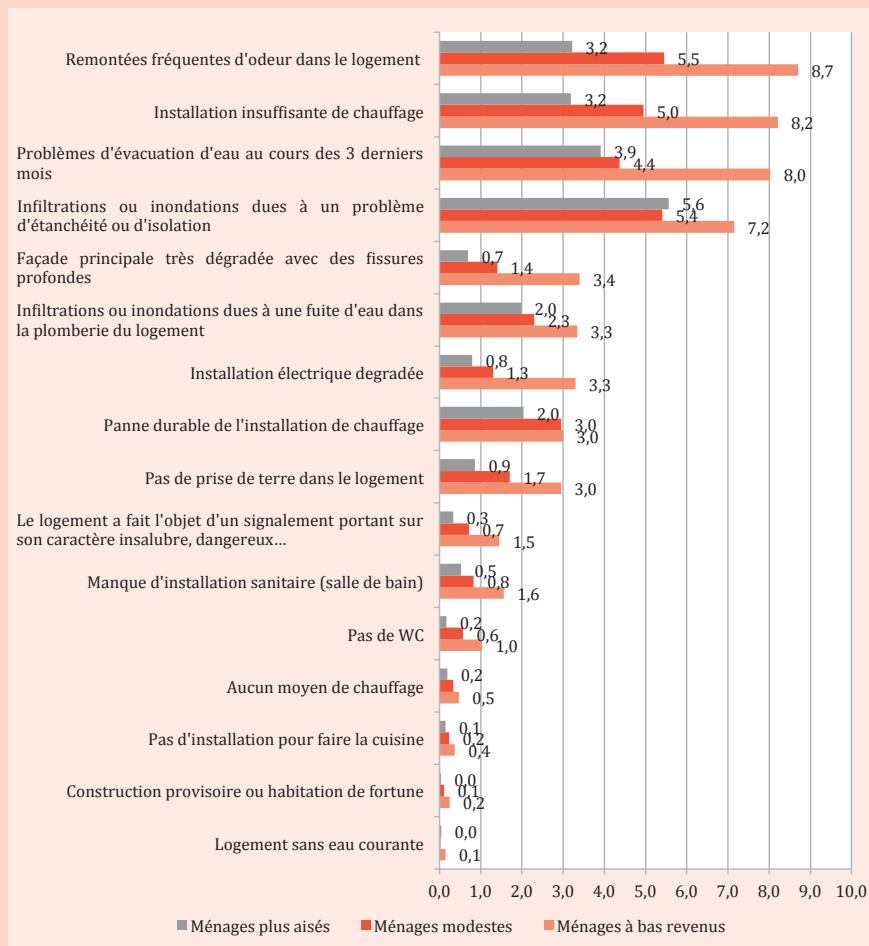
Figure 3.1 : Des dysfonctionnements persistants à l'intérieur des logements (en %)



Source : ENL 2013, France métropolitaine, résidences principales.

⁴ Insee, « Les conditions de logement en France », édition 2017, fiches « Confort, qualité et défauts du logement ».

Figure 3.2 : Part des ménages confrontés à 16 défauts de logement, selon le niveau de vie en 2013



Source : ENL 2013, France métropolitaine, résidences principales.

HABITAT INDIGNE, INSALUBRE, NON DÉCENT...

L'habitat indigne⁵ 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

⁵ 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 ».

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 pavillonnaires).

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 consommation 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).

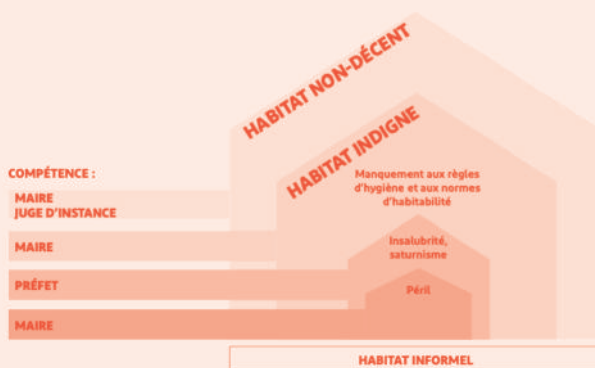
- **Insalubrité, saturnisme** : le préfet doit intervenir, après un rapport établi par l'ARS, et après avis du CODERST, si les locaux sont dangereux du fait de leur utilisation, si un logement est insalubre (remédiable, irrémédiable ou urgent), s'il présente un danger sanitaire ponctuel, si les locaux 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 trois ans. Fin novembre 2021, la ville recense près de 5 000 personnes évacuées dont plus de 1 500 restaient à reloger.

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 non-accès 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 : « *Faisant partie intégrante des modes d'habiter et des modes de production de la ville, l'urbanisation spontanée concerne toutes les catégories de population, de précaire à aisée, rompant ainsi avec la représentation commune du bidonville, et regroupe une large gamme d'habitats, de l'abri en tôle à la villa en dur* », souligne le GRET.

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. Ces habitations sont « découpées » pour accueillir des populations en situation d'exclusion, dans des conditions de logement dégradées, voire dangereuses. 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. L'insalubrité revêt plusieurs formes : surpopulation et promiscuité, présence d'animaux nuisibles (rats, cafards...), humidité, nuisances de l'environnement, taudis, squats, etc.

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 carbetts 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 %)**, tandis que le développement de **l'habitat spontané touche tout particulièrement la Guyane et Mayotte** dans un contexte de démographie en forte croissance et de pression migratoire. 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 ⁶	30 000 logements indignes , dont 11 000 logements insalubres et 4 700 habitations de fortunes ou cases traditionnelles.
Martinique ⁷	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 ⁸	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 ⁹	37 300 habitations spontanées , c'est-à-dire n'ayant pas fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme et n'étant pas cadastrée. 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, de par le danger qu'elles représentent pour ses habitants.
Mayotte ¹⁰	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.

⁶ 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.

⁷ DEAL, Observatoire de l'habitat de Martinique (2019).

⁸ Agorah, Bilan des observatoires 2019, décembre 2019. Observatoire Réunionnais de l'Habitat Indigne, Plaqueette 2019, juillet 2019 et Agorah, Bilan des observatoires 2020.

⁹ 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°2, août 2017.

¹⁰ Insee Analyses n°18, « *Évolution des conditions de logement à Mayotte* », Août 2019. PDALHPD de Mayotte, 2018-2023.

Suite Tableau 31 : Logement indigne et habitat informel dans les territoires d'Outre-Mer	
Polynésie Française ¹¹	10 000 logements insalubres à Papeete.
Nouvelle Calédonie ¹²	1 800 à 2 000 logements insalubres dans le Grand Nouméa.
Saint-Martin ¹³	5 360 résidences principales non raccordées au réseau de tout à l'égout. Seuls 39 % des ménages disposent de l'eau chaude.

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 logement¹⁴.

LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

En matière de lutte contre l'habitat indigne, la mobilisation des différents acteurs (services déconcentrés de l'État, villes, départements, associations et opérateurs) 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 indigne¹⁵ sont en baisse depuis 2019 : pour 2022, le PLF prévoit comme en 2021 15,5 millions d'euros (22,7 millions d'euros en 2019)¹⁶. 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

¹¹ Fédération Soliha, « *La Fédération Soliha en mission en Polynésie Française* », décembre 2019.

¹² Enquête de terrain du Syndicat intercommunal du Grand Nouméa, 2010.

¹³ 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.

¹⁴ Insee, fiches « DOM », 2017.

¹⁵ Diagnostics et contrôles, travaux d'office, hébergement/relogement des familles...

¹⁶ Action « *Lutte contre l'habitat indigne* » du Programme 135 de la mission Cohésion des territoires.

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 PNRU¹⁷. À noter que les objectifs du NPNRU, lancé en 2014, sont très en deçà avec un objectif total de seulement 126 500 réhabilitations. En juin 2021, 3 870 logements ont été réhabilités¹⁸.

Le fonds d'épargne de la CDC est également mobilisé pour renforcer la rénovation du parc social via la 3e 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, consacre 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 au lieu de 2027, date initialement prévue¹⁹. Cependant, la ponction sur le logement social (« réduction de loyer de solidarité »), 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.

La lutte contre l'habitat indigne et inconfortable dans le parc privé

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 « Habiter Mieux Agilité », qui finançait des gestions simples de rénovation énergétique. Cette aide et le crédit d'impôt transition énergétique ont été remplacés en 2020 par MaPrimeRénov', qui finance elle aussi essentiellement de simples gestes. En 2020, ce sont 247 200 logements qui ont été rénovés avec l'aide de l'Anah dans le parc privé.

¹⁷ Cour des comptes, l'ANRU et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain, avril 2020.

¹⁸ ANRU, Communiqué de Presse, État d'avancement du déploiement du NPNRU, juin 2021.

¹⁹ Annonce de Mme Emmanuelle Wargon, ministre du Logement, le 15 septembre 2020, à la journée de rentrée de l'USH.

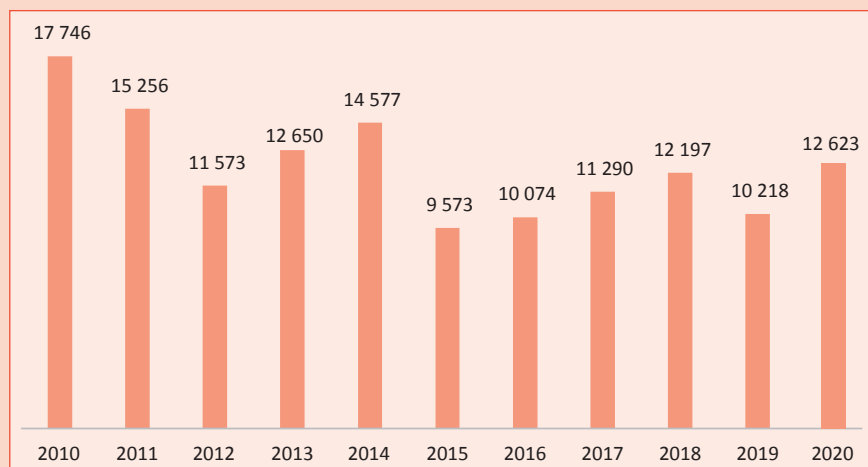
Tableau 3.3 : Logements améliorés dans le parc privé

	2002	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
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
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
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
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

Source : Anah, rapport d'activité 2020.

L'intervention de l'Anah en faveur de la lutte contre l'habitat indigne représente quelque 10 000 à 15 000 logements indignes ou très dégradés subventionnés chaque année. Pour 2020, 69,5 % de l'objectif initialement fixé a été réalisé, avec 12 623 logements aidés au titre de la LHI. Le nombre de logements subventionnés augmente ainsi de 24 % par rapport à 2019 (année de forte baisse). Le montant des aides a ainsi augmenté de 10 % (passant de 129 à 142,8 millions d'euros), avec une hausse significative des copropriétés aidées.

Figure 3.3 : Logements subventionnés dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne (propriétaires-bailleurs, propriétaires-occupants et syndicats de copropriétaires, travaux d'office)



Source : Anah, rapport d'activité 2020.

* 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. Après une diminution de budget ces

dernières années, les crédits affectés aux opérations de RHI et THIRORI (restauration immobilière) sont passés de 13,3 millions d'euros en 2019 à 15,5 millions en 2020, pour 40 opérations de RHI (contre 37 l'an passé).

Presque tous les départements sont désormais dotés d'un pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI), dans lequel l'Agence régionale de santé (ARS), la Direction départementale des territoires (DDT) et la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS)²⁰ doivent s'impliquer pleinement. 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). Le gouvernement a aussi créé en septembre 2019 un numéro unique, « **Info logement indigne** », le **0806 706 806**, mettant en relation les particuliers avec l'ADIL.

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 santé publique										
	Nature	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
L.1331-26	Insalubrité remédiable et irremédiable	985	1 230	1 144	1 230	1 133	981	987	960	1 168
L.1331-26-1	Danger imminent	267	295	312	335	359	311	329	371	340
L.1331-22	Locaux impropres à l'habitation	454	543	514	663	622	507	408	461	409
L.1331-23	Locaux surpeuplés	12	26	36	35	49	60	48	34	46
L.1331-24	Locaux dangereux du fait de l'utilisation	19	16	30	21	42	37	49	41	43
L.1331-25	Périmètres insalubres	6	3	1	3	7	5	2	2	7
L.1331-4	Danger sanitaire ponctuel	376	413	600	555	672	903	935	993	880
L.1334-2	Saturnisme	NC	NC	NC	NC	NC	NC	913	NC	665
	Total	2 119	2 526	2 637	2 842	2 884	2 804	3 671	2 862	3 588

²⁰ Au 1^{er} avril 2021, les DDCS et les DIRECCTE ont fusionné sous le nom de DREETS (Directions Régionales de l'Économie, de l'Emploi, du Travail et des Solidarités).

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 ponctuel²¹.

En 2017, les arrêtés d'insalubrité préfectoraux n'ont donné lieu qu'à 466 travaux d'office. Comme le souligne le rapport Vuilletet²², 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 qui plus est diminué, du fait de la crise sanitaire, de 39 % selon le bilan de l'Anah.

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

²¹ Enquêtes EHI, Dihal.

²² 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 2017, d'après la CNAF et l'ANIL, 2 647 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 propriétaires²³. Le dispositif continue de prendre de l'ampleur, avec 4 079 nouvelles conservations en 2019 (+54 % depuis 2017). En 2019, 96 % des sorties de conservation (soit 3 414 situations) concernaient des libérations suite à la mise aux normes de décence du logement. Du fait de la crise sanitaire, seules 3 452 conservations ont été mises en œuvre en 2020. Parmi les sorties de conservation, 3 502 étaient des libérations suite à la mise en décence du logement (soit 95 %). La CNAF et l'ADIL soulignent aussi les bénéfices d'une telle mesure sur la mise en réseau des acteurs, la création de partenariats et la meilleure information des allocataires sur leurs droits. 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, ou en sécurisant l'intervention des maires dans le cadre de leur police générale. 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.

²³ 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.

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 logements appartiennent à une copropriété en 2015²⁴ (9,96 millions de logements), certains sont concernés par de graves difficultés techniques, financières et sociales qui peuvent se cumuler²⁵.

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 s'est imposée avec le temps et elle est définie à partir de cinq facteurs propres à la copropriété :

- 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.

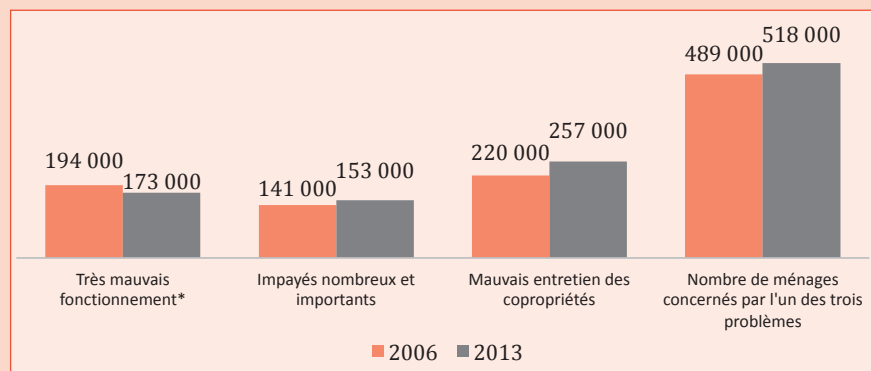
Dans le cadre de l'enquête Logement, l'Insee interroge les propriétaires-occupants sur le fonctionnement de leur copropriété. En 2013, près de 518 000 d'entre eux ont déclaré être confrontés à un très mauvais fonctionnement de leur copropriété,

²⁴ Filocom, 2015.

²⁵ Voir Fondation Abbé Pierre, « *Les ménages en difficulté dans l'ombre des copropriétés fragilisées* », Rapport sur L'État du mal-logement en France, 2014.

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

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 2013, 107 000 copropriétés appartiennent ainsi à la catégorie des copropriétés les plus fragiles (catégorie D)²⁶, soit près de 1,97 million de logements. Les trois quarts sont de petites copropriétés (de 10 logements et moins). Si leur poids en nombre de logements est relatif, elles représentent un enjeu important : peu visibles, souvent hors périmètre d'intervention (NPNRU, PNRQAD, centres-bourgs...), elles participent de la dégradation de certains quartiers des villes moyennes, de gros centres-bourgs voire de certaines agglomérations.

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 en augmentation en 2020 pour atteindre 24 230 logements (+6 %), dont 5 981 en secteur diffus.

²⁶ 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.

Tableau 3.5 : Logements en copropriété traités par l'Anah

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Logements subventionnés en aide au syndicat en secteur programmé	23 974	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
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

Source : Anah / Ministère de la Cohésion des territoires.

La mise en œuvre des plans de sauvegarde et des opérations programmées (OPAH, OPAH-CD) nécessite d'aborder le phénomène sous toutes ses dimensions, de mobiliser des acteurs privés (copropriétaires, syndicats, banques, fournisseurs d'énergie, etc.), de reloger des occupants et de racheter des logements (portage immobilier)²⁷.

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 collectivités²⁸. Quatorze sites ont été déclarés « de priorité nationale », parmi lesquels les quatre ORCOD-IN : Clichy-sous-Bois et Grigny 2, dernièrement le Val-Fourré et Mantes-la-Jolie en 2019²⁹. Ce plan comprend trois axes d'action : le recyclage des copropriétés dégradées (la démolition d'immeubles et la reconstruction d'une offre nouvelle de logements) ; le 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 des logements en copropriétés. Jusqu'ici les effets de cette dernière aide sont insatisfaisants : sur les trois premiers trimestres 2021, seuls 65 dossiers ont été engagés, soit 5 865 logements³⁰.

²⁷ Voir sur ce point le rapport « Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés, une priorité des politiques de l'habitat », de Dominique Braye en 2012.

²⁸ 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.

²⁹ L'opération de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD) du quartier du Bas-Clichy est la première d'intérêt national au sens de la loi ALUR. Dans le périmètre de ce nouveau type d'opération, qui vise à traiter globalement les causes des dysfonctionnements observés sur les copropriétés, sont prévus à la fois des actions ciblées et préventives (OPAH, plan de sauvegarde...), des opérations d'aménagement et des dispositifs de recyclage des copropriétés.

³⁰ Ministère chargé du Logement, chiffres 2021.

Le plan Initiative Copropriétés bénéficie aussi d'un appui de la Caisse des Dépôts, formalisé par un partenariat avec l'Anah : une aide de 100 millions d'euros (via une société de portage) 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. CDC Habitat ambitionne également de rénover 15 000 logements supplémentaires d'ici 2028 grâce aux fonds prévus par la Caisse des Dépôts. Le PIC connaît une phase d'accélération, avec un doublement des moyens en 2021 : 202 millions seront mobilisés, dont 24,7 millions dans le cadre du plan de relance. Au total, depuis le lancement du plan en 2018, 51 987 logements en copropriété en difficulté ont été rénovés³¹.

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 2020, 25 VOC et 60 POPAC ont été financés tandis que 4 VOC et 31 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 sur une période récente à l'explosion du phénomène de la « précarité énergétique »³².

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)³³ 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, 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), la mauvaise isolation de leur logement et la faible performance de leur chauffage. 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).

³¹ Rapport d'activité 2020, Anah.

³² 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.

³³ Dépenses d'énergie supérieures à 10 % des revenus (contre un taux d'effort énergétique médian de 4,3 %).

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) (ceux-ci cherchant à mesurer le taux d'effort énergétique, mais aussi les comportements de restriction et le ressenti de l'inconfort par les ménages)³⁴.

L'ONPE indique qu'en 2019, 3,5 millions de ménages (6,7 millions de personnes) étaient en situation de précarité énergétique au sens du seul indicateur du taux d'effort énergétique à 8 %³⁵ (soit 11,9 % des ménages). Ceci représente une baisse de 2,6 points par rapport à 2013, mais la baisse est moins marquée (1,2 point) si l'on corrige l'indicateur de l'effet conjoncturel lié à la météo (hiver moins rude en 2019 qu'en 2013). L'évolution positive de cet indicateur s'explique probablement par l'amélioration de la performance énergétique du parc de logements. À noter toutefois que cet indicateur est en hausse de 0,2 point par

³⁴ 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.

³⁵ 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.

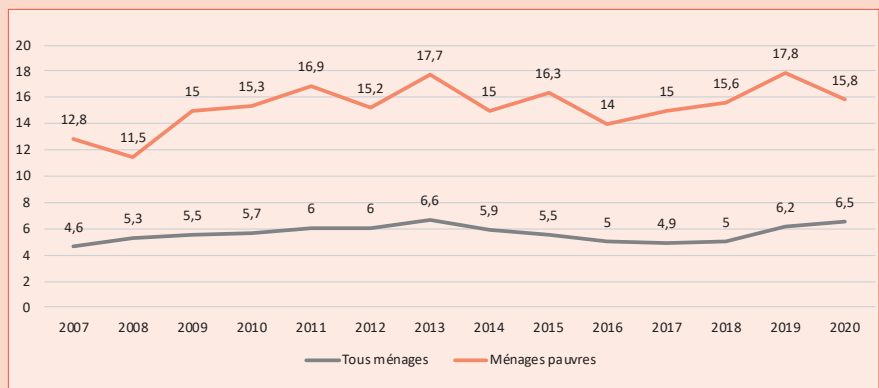
rapport à 2017, en raison de la hausse des prix de l'énergie. Au sein du parc social, 1,54 million de ménages sont en situation de précarité énergétique, soit 36 % des locataires contre 25 % du parc privé vivant en appartement³⁶.

Dans son Baromètre Énergie Info, le médiateur national de l'énergie indique que 20 % des ménages interrogés en 2021 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 53 % en 2020 et 60 % en 2021³⁷. Parmi les ménages ayant eu froid, plus d'un tiers (36 %) indiquent que cela est lié à leurs restrictions de chauffage pour raisons financières.

Selon le bilan énergétique de la France pour 2019, les dépenses énergétiques des ménages consacrées au logement s'élevaient en moyenne à 1 602 euros (supérieures aux dépenses de carburant), en hausse de 5 % 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.
Chiffres 2020 provisoires

³⁶ 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) »

³⁷ Il s'agit d'un indicateur déclaratif tiré de l'enquête « Baromètre énergie-info » 2021, 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.

De ce fait, **les interventions des fournisseurs d'énergie (coupures et réductions de puissance) suite aux impayés d'énergie sont en forte hausse** entre 2017 et 2019 : +22 % de hausse des interventions pour impayés (671 546 interventions contre 549 387 en 2017)³⁸, principalement due aux impayés d'électricité. En 2020, 551 721 ménages ont subi une intervention d'un fournisseur d'énergie à la suite d'impayés.

Cette baisse de 18 % résulte de la prolongation de la trêve hivernale de trois mois de plus que les délais conventionnels. 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 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. Cette avancée minimale permettrait de répondre aux besoins élémentaires des ménages, dans un contexte où les difficultés à payer les factures d'électricité sont en augmentation importante en 2021, en raison de la hausse des prix de l'énergie.

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 intérieurs³⁹. Les professionnels de santé repèrent l'impact de l'habitat indigne ou non-décent 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

³⁸ Médiateur national de l'énergie, 2020 (dans le Tableau de Bord de l'ONPE, 1^{er} semestre 2020).

³⁹ Bush RK, Portnoy JM, Saxon A, Terr AI et Wood RA, « *The medical effects of mold exposure* », *Journal of Allergy Clinical Immunology*, 2006.

irréversibles qu'il entraîne. Malgré des résultats encourageants depuis 30 ans, le fléau reste préoccupant dans certaines régions⁴⁰, 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, alors qu'il existe peu de recherches en France sur le sujet, la Fondation Abbé Pierre a initié une étude en 2013 sur les conséquences sanitaires de la précarité énergétique. Celle-ci a par exemple 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 %⁴¹.

Ainsi, 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 personnes⁴².

RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE 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

⁴⁰ 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.

⁴¹ OFCE, « *La mesure du coût économique et social du mal-logement* », octobre 2015.

⁴² 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.

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 4,8 millions de passoires énergétiques privées en 10 ans, qui nécessiterait d'atteindre un niveau de près de 500 000 rénovations de passoires par an. Le gouvernement a revu ses ambitions à la baisse pour ne plus viser désormais, en 10 ans, que la rénovation des passoires appartenant et occupées par des ménages modestes (c'est-à-dire en excluant les logements locatifs), soit 1 million de logements⁴³. Même pour réaliser ces 100 000 rénovations ciblées par an, le programme Habiter Mieux dans son calibrage actuel semble bien insuffisant.

Le programme Habiter Mieux de l'Anah 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 %. Pour rappel, en 2018, le programme a été décliné en trois offres : Habiter Mieux sérénité, Habiter Mieux copropriété et Habiter Mieux agilité (ce dernier ayant disparu en 2020). Malgré des débuts difficiles (12 786 ménages aidés en 2012), 555 557 logements ont été rénovés avec Habiter Mieux depuis 2011⁴⁴ dont :

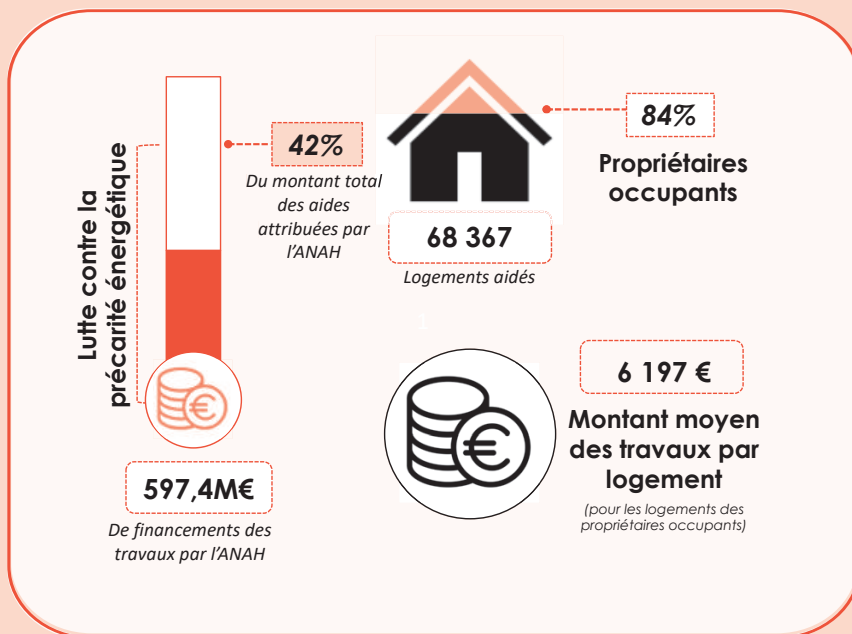
- 476 342 logements occupés par leur propriétaire, répartis en 367 414 Habiter Mieux sérénité et 110 282 Habiter Mieux agilité (qui finançait des travaux simples),
- 34 065 logements en copropriétés,
- 45 150 logements locatifs.

Le gain énergétique moyen depuis le début du programme est de 41 %.

⁴³ Plan de rénovation énergétique des bâtiments, octobre 2017.

⁴⁴ Anah, données à fin octobre 2020.

Figure 3.6 : Les chiffres clés 2020 de lutte contre la précarité énergétique (Habiter Mieux sérénité & agilité)



Source : Anah, Rapport d'activité, 2020.

La clôture du programme Habiter Mieux agilité en 2020 (16 400 logements aidés) a entraîné une diminution du nombre de logements améliorés par le programme Habiter Mieux (68 000 en 2020 puis 57 000 en 2021 contre 117 000 en 2019). Le programme Habiter Mieux sérénité quant à lui stagne autour de 41 000 logements de propriétaires-occupants rénovés en 2019, 2020 et 2021, pour un montant moyen des aides par logement de 13 000 € en 2021 (contre 10 000 € en 2020).

Tableau 3.7 : Suivi du programme Habiter Mieux

	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021	
	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en M€	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en M€	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en M€	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en M€	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en M€	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en M€	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en M€	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en M€	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en M€
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, rapport d'activité 2020

Habiter Mieux a été par exemple réformé tous les ans ces dernières années. 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. Le plan « France relance » consacre deux milliards d'euros en deux ans à son élargissement. En 2020, 141 143 logements ont été rénovés avec l'aide de MaPrimeRénov', parmi lesquels 90 173 logements étaient occupés par des propriétaires très modestes. Sur l'année 2020, 570,1 M€ ont été engagés, pour un montant moyen d'aide de 4 039 €. Le montant moyen de cette aide reste donc très inférieur à celui du programme Habiter Mieux. Selon un rapport de France Stratégie⁴⁵, 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. C'est pourtant le programme MaPrimeRénov' qui devra être massifié dans les années à venir, avec un objectif de 800 000 rénovations pour 2021 et deux milliards d'euros pour 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'euros⁴⁶.

⁴⁵ France Stratégie, Comité d'évaluation du plan France Relance, octobre 2021.

⁴⁶ France Stratégie, Comité d'évaluation du plan France Relance, octobre 2021.

En 2022, un prêt « avance rénovation » introduit par la loi climat et résilience devrait voir le jour, 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.

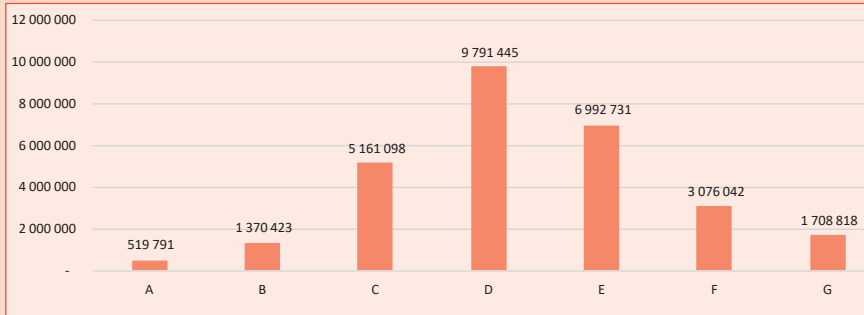
La loi de transition énergétique de 2015 a également créé une obligation de cibler une partie des moyens issus des certificats d'économies d'énergie (CEE) sur les ménages modestes. L'obligation faite aux vendeurs d'énergie à l'égard des ménages en situation de précarité énergétique a été revue à la hausse pour la quatrième période du dispositif (2018-2020). Ce sont deux milliards d'euros qui devraient être consacrés à la réalisation d'économies d'énergie chez les ménages aux revenus les plus faibles. Le programme a été prolongé en 2021, et le sera également en 2022 pour une cinquième année.

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 FAIRE, le dispositif a pour objectif d'accompagner les particuliers dans leurs travaux et de mobiliser les acteurs locaux. Les espaces FAIRE 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 rallonger, des erreurs dans les conseils délivrés⁴⁷ ...

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 2020, une quarantaine de collectivités pilotent un SLIME, et 15 000 ménages sont accompagnés chaque année (10 615 ménages en 2020).

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 est généralement considéré comme une passoire énergétique à partir de 330 kWh/m²/an d'énergie primaire. Tout laisse penser que cette norme sera peu efficace, et ne concernera que quelques dizaines de milliers de 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 décents et interdits à la location. Cette mesure s'appliquera en 2028 aux logements classés F et en 2034 aux logements E.

⁴⁷ Fondation Abbé Pierre, « FAIRE : les carences du guichet unique de la rénovation énergétique », 2021.

Figure 3.7 : Nombre de logements par DPE en 2018

Source : ONRE, Le parc de logements par classe de consommation énergétique. Fidéli 2018, base des DPE 2017 et 2018 de l'Ademe, modèle Enerter (année 2015).

Champ : ensemble des résidences principales au 1^{er} janvier 2018, France métropolitaine.

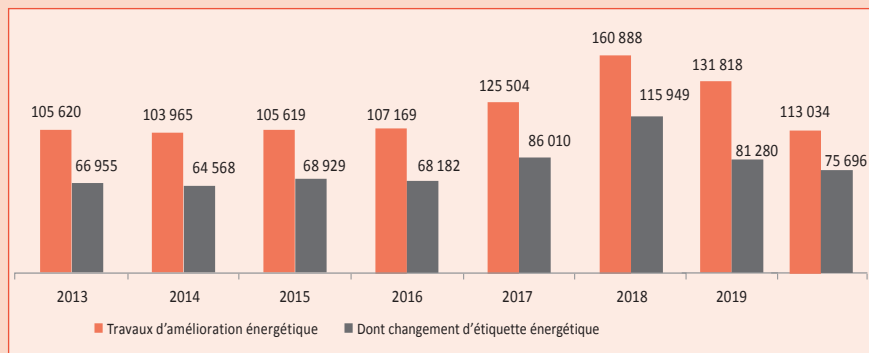
De même, dès 2023, les propriétaires de logements locatifs classés F et G ne pourront plus augmenter leur loyer sans réaliser des travaux de rénovation énergétique. Dès 2022, les audits énergétiques des maisons et des immeubles classés F et G seront obligatoires au moment de leur vente. Cette dernière 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 modérés⁴⁸, et qu'ils sont depuis 2021 éligibles à MaPrimeRénov'.

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. Suite à la mise en place en mai 2016 du prêt de haut de bilan bonifié par la Caisse des Dépôts et Action Logement, 1,4 milliard d'euros ont été prêtés aux bailleurs sociaux pour la rénovation thermique de leurs logements. Le nombre de travaux d'amélioration énergétique a ainsi 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). Le monde Hlm s'est engagé à rénover thermiquement 125 000 logements par an jusqu'en 2022. En 2020, 19 % du parc social était classé E, F ou G⁴⁹ (deux points de moins qu'en 2017). D'après le SDES, 5 % du parc social est en étiquette énergétique F et 2 % en G, soit environ 300 000 passoires énergétiques. Avec le plan France Relance, un soutien supplémentaire est apporté aux bailleurs d'Outre-mer pour rattraper le retard pris en matière de rénovation énergétique. Ce soutien s'est traduit par une possibilité de moduler les taux de subvention à l'amélioration de l'habitat, passant de 14 % pour une opération classique, à 40 %, pendant toute l'année 2021.

⁴⁸ CGEDD-IGF, « Mesures incitatives en faveur de la rénovation du parc locatif privé », 2018.

⁴⁹ « Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2020 », RPLS.

Figure 3.8 : Evolution 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 à leur fournisseur d'énergie. En 2021, 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 (soit 800 millions d'euros). Selon le PLF 2021, en 2020, 86 % 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 moindre 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. Une aide exceptionnelle et ponctuelle de 100 euros supplémentaires a été versée en décembre 2021 aux bénéficiaires du chèque énergie, afin d'aider les ménages à faire face à la hausse des prix de l'énergie.

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 travaux⁵⁰. Ces opérations transformeront 3 020 lits de FTM en 2 343 logements autonomes, pour une capacité d'accueil de 2 582 résidents. Cependant, fin 2020, 132 FTM sont toujours en attente de traitement, exposant leurs résidents (environ 30 735 personnes) à des conditions de vétusté parfois dramatiques. A noter que, dans le cadre du plan de relance, il est proposé l'intégration des premières résidences sociales construites entre 1997 et 2000, qui n'ont pas été totalement traitées.

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 devoirs⁵¹...

D'après l'enquête Logement de 2013⁵², 2 664 000 ménages vivent en situation de surpeuplement. En excluant les étudiants, ce sont 8,5 % 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

⁵⁰ Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées, Rapport d'activité 2020.

⁵¹ 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 ».

⁵² Insee première n°1546, « Les conditions de logement fin 2013. Premiers résultats de l'enquête Logement », avril 2015.

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. 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
Total résidences principales	22 131	23 286	24 525	26 283	28 060	56 103	57 785	58 592	59 620	63 216

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 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 l'enquête SRCV, 12 % des Français vivent ou ont vécu dans un logement surpeuplé en 2014 ou 2017, et 6 % y ont vécu de manière durable (en 2014 et en 2017). C'est particulièrement le cas des familles monoparentales (16 % de surpeuplement durable), des ménages ayant des revenus du 1^{er} quartile (16 %), des locataires du parc social (18 %) et des habitants de l'unité urbaine de Paris (12 %)⁵³.

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 parisienne⁵⁴.

⁵³ Insee, « Une personne sur dix connaît des difficultés de logement durables », Insee Première n°1743, mars 2019.

⁵⁴ 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.

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)⁵⁵ à un moment de leur vie, alors qu'elles étaient sans logement.

Une récente étude a été produite pour le compte de l'ONPES à partir des données du Secours Catholique sur les personnes accueillies entre 2006 et 2015 et résidant dans des habitations mobiles⁵⁶. En comparant ces données avec l'ensemble des ménages accueillis par le Secours Catholique en 2015, les ménages vivant en habitat mobile sont plus souvent de nationalité française (79 %), inactifs (57 %), âgés de moins de 25 ans ou de plus de 60 ans, des couples avec enfants (37 %), sans ressources (24 %) ou vivant de transferts (55 %), et moins formés que les ménages en logements ordinaires ou sans logement personnel.

Au-delà de ces traits communs, le Secours Catholique distingue quatre types de profils au sein de cette population :

- les familles précaires (45 % de l'ensemble), avec une sur-représentation des mères seules et des familles nombreuses, éloignées de l'emploi, endettées et vivant dans ce type d'habitat depuis plusieurs années ;
- les « ménages qui n'ont pas accès à un logement correspondant à leurs ressources » (32 %), qui sont pour beaucoup retraités ou occupant un emploi aidé, sans enfants et vivant de façon sédentaire dans ce type d'habitat depuis moins de deux ans ;
- les ménages étrangers arrivés il y a moins de six mois (18 %), ne maîtrisant pas le français et se déclarant le plus souvent itinérants (près de 45 % d'entre eux) ;
- les « personnes actives ayant récemment connu des ruptures » (5 %), principalement des hommes seuls, sans enfants, au chômage (environ 67 %) et sédentaires (84 %).

⁵⁵ Exploitation Fondation Abbé Pierre.

⁵⁶ Étude du Secours Catholique pour l'ONPES, « *Les ménages vivant en caravanes, mobil-homes, péniches...* », 2017, in *Mal-logement, mal-logés*, Rapport 2017 de l'ONPES. La base de données concerne 15 288 ménages accueillis et vivant dans une habitation mobile, soit environ 1 500 ménages par an entre 2006 et 2015.

ZOOM SUR LE MAL-LOGEMENT CHEZ LES GENS DU VOYAGE

La population dite des « Gens du voyage »⁵⁷ 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 ménage⁵⁸), 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 avec un besoin d'accéder à un habitat ou d'améliorer leur habitat⁵⁹. 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.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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.

Tableau 3.9 : Situations de mal-logement recensées par la FNASAT

	Réurrence dans les documents analysés
Terrains en propriété avec aménagements non-conformes aux règlements d'urbanisme et/ou insalubres	91 %
Terrains avec installations sans titre ou précaires au regard de l'occupation avec des conditions de vie indignes	78 %
Installations durables sur une aire d'accueil et/ou rotations constatées d'aire en aire dans un territoire restreint	73 %
Itinérance contrainte à l'échelle du département ou dans des territoires plus restreints, en raison d'expulsions répétées	28 %

Source : FNASAT, février 2017. France entière.

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 FNASAT⁶⁰ déclaraient avoir rencontré des difficultés à trouver un emplacement sur les aires d'accueil officielles.

Même lorsqu'ils accèdent à des places en aires d'accueil, les Gens du voyage y sont parfois 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)⁶¹.

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

⁶⁰ 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.

⁶¹ Juliette Loiseau, « *Santé : l'empoisonnement à petit feu des gens du voyage* », Mediacités, 24 août 2020 ; AFP, « *Les Gens du voyage relégués entre déchetteries et usines Seveso* », 4 décembre 2020 ; William Acker, « *Où sont les «Gens du Voyage* ». Inventaire critique des aires d'accueil, éditions du commun, Paris, 2021.

n'autorisent pas l'habitat mobile)⁶². 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 du voyage 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.

Fin 2020, 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 générale⁶³. La prise en compte de la parole des Gens du voyage pour le choix de l'emplacement des aires est une obligation légale insuffisamment prise en compte. Des associations rencontrées par la Défenseure des droits en mai 2021⁶⁴ ont par exemple indiqué qu'elles s'étaient opposées à l'implantation d'une aire d'accueil près de l'usine Lubrizol à Rouen, classée en site Seveso. Cela n'a pas empêché en 2018 que les familles aient été exposées aux gaz toxiques lors de l'incendie de l'usine, sans que des mesures réelles de protection ou d'éloignement aient été prévues.

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. De nombreuses aires sont de plus vieillissantes, voire fermées car trop dégradées. Le décret du 26 novembre 2019⁶⁵ est venu préciser les modalités de fonctionnement de ces espaces : superficie minimale par place, existence d'une desserte routière

⁶² 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* »

⁶³ FRA, « *Enquête sur la situation des Roms et des Gens du voyage de 2019* » ; Eurostat, EU-SILC 2018, population générale.

⁶⁴ Rapport de la Défenseure des Droits, « *Gens du voyage* » : lever les entraves aux droits », 2021.

⁶⁵ Décret n° 2019-1478 relatif aux aires permanentes d'accueil et aux terrains familiaux locatifs des Gens du voyage.

interne, collecte des déchets et des encombrants assurée dans les mêmes règles que dans la commune ou l'EPIC, etc. Le plan France Relance mobilisera 20 millions d'euros pour leur réhabilitation.

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. La loi Égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 intègre ces terrains dans les schémas départementaux et dans la liste des logements sociaux pris en compte dans la loi SRU. 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).

Le décret du 26 novembre 2019 fixe les normes de décence des terrains familiaux locatifs, la procédure d'attribution des places dont la location fait l'objet d'un bail de trois ans minimum et donne lieu au paiement d'un loyer⁶⁶.

Tableau 3.10 : Financement des terrains familiaux (en nombre de places)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2000- 2019
Nombre de places financées	17	92	89	76	83	163	80	133	58	80	16	36	73	100	117	94	54	1 600

Source : ministère de la Cohésion des territoires.

Les terrains familiaux sont une réponse aux besoins exprimés par les Gens du voyage, et 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.

⁶⁶ L'arrêté du 8 juin 2021 prévoit la liste limitative des pièces justificatives pouvant être demandées pour l'attribution d'un terrain familial locatif et un modèle de bail.

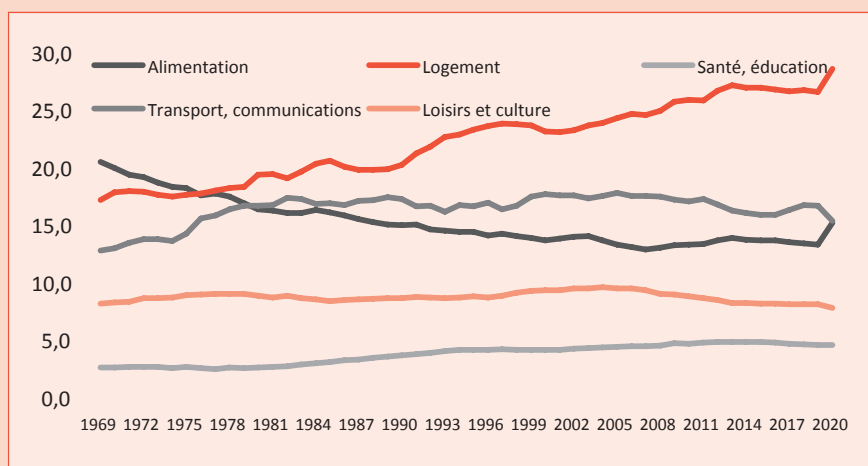
Tableau de bord**4^e DIMENSION. Les difficultés pour se maintenir dans son logement**

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. Depuis la crise économique de 2008, 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. La crise sanitaire actuelle risque de renforcer, en l'absence de mesures suffisantes, les difficultés des plus vulnérables.

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 et atteint désormais un niveau record, passant de 11 % à 28,5 % en 2020, tandis que la part des dépenses consacrées à l'alimentation a été divisée par deux¹. Dans le contexte de crise sanitaire, la consommation des ménages a fortement chuté en 2020, ce qui renforce d'autant plus le poids du logement parmi les postes de dépenses.

Figure 4.1 : Part des différents postes de consommation dans la dépense totale de consommation des ménages (en %)



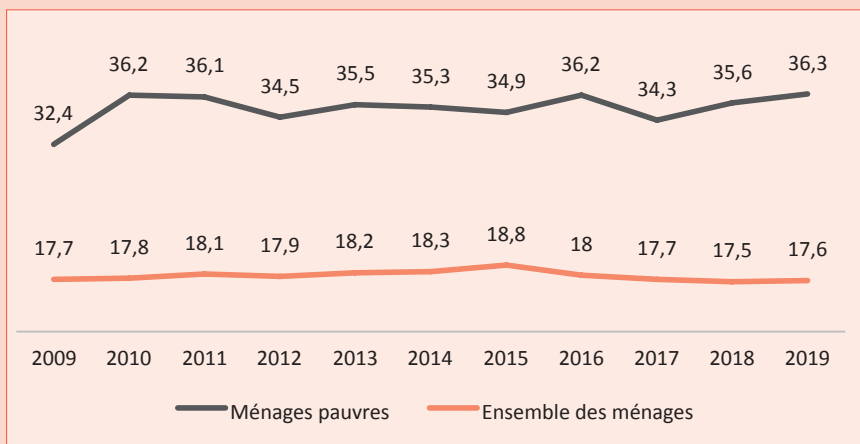
Source : Compte du logement

¹ CGDD, « *Compte du logement 2020* », septembre 2021.

D'après les données d'EU-SILC, les ménages consacrent en moyenne 17,6 % de leurs revenus aux dépenses de logement après déduction des aides en 2019, 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 36,3 % en 2019, en hausse de 4 points depuis 2009. Parmi les ménages du premier quintile de revenus, 18,3 % de la population subissait un taux d'effort pour se loger supérieur à 40 %, contre moins de 6 % dès le deuxième quintile.

D'après l'enquête nationale Logement de 2013, le taux d'effort s'élevait même à **55,9 % chez les 10 % les plus pauvres**. Le poids des dépenses de logement pourrait devenir plus important du fait des pertes de revenus subies par les ménages modestes : d'après l'enquête Ipsos menée pour la Fondation Abbé Pierre en janvier 2021, 13 % des Français déclarent avoir eu des difficultés à payer leur logement (loyer, charges ou crédit immobilier) et 29 % d'entre eux expriment des craintes liées au logement².

Figure 4.2 : Taux d'effort des ménages



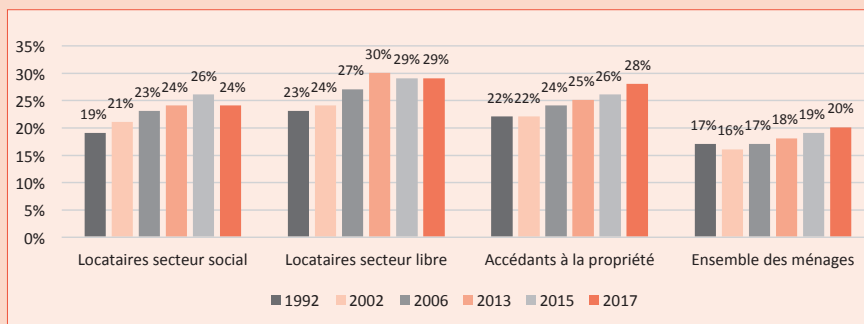
Source : EU-SILC

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.

² Ipsos, « Perception du mal-logement. Quel impact de la crise du Covid-19 sur le logement ? », Rapport de résultats, janvier 2021.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

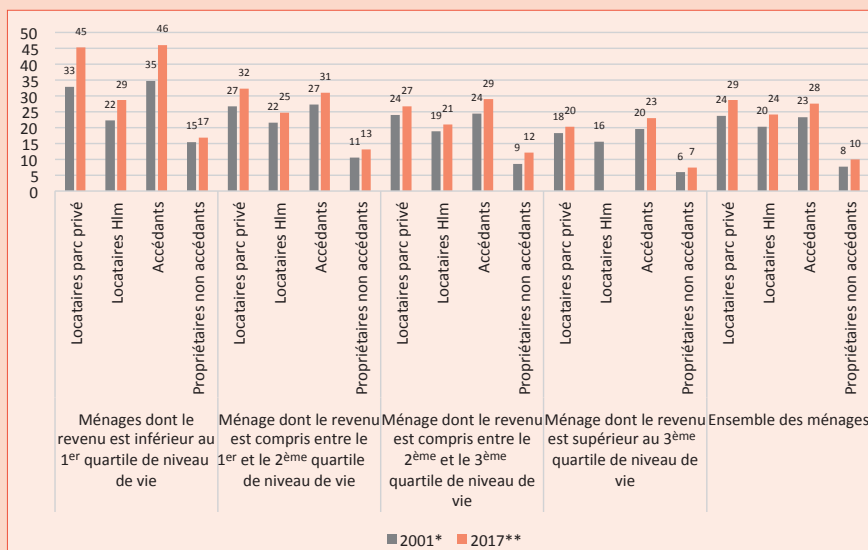
Figure 4.3 : Taux d'effort net selon le statut d'occupation



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.

D'après l'Insee, la dépense moyenne annuelle brute en logement au m² des ménages locataires³ 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

³ 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.

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 logement⁴ », 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 haut⁵, sur l'ensemble du territoire. Malgré la crise économique, les prix de l'immobilier ne sont toujours pas revenus à des niveaux plus raisonnables. Même s'ils ont diminué légèrement entre 2012 et 2015, ils sont repartis à la hausse depuis, avec un rythme d'augmentation annuelle de près de 3 % en France, en creusant toujours les écarts

⁴ 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).

⁵ Jacques Friggit, « *Le prix des logements sur le long terme* », CGEDD, 2018.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

entre zones tendues et détendues. Ils restent aujourd'hui largement supérieurs de 63 % à la moyenne historique (1965-2001) représentée par ce « tunnel »⁶. En 2020, malgré la crise sanitaire, la hausse des prix du logement se poursuit : **+7 % sur un an au deuxième trimestre 2021 selon l'Insee**. 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 504 milliards d'euros en 2020, en baisse de 2,9 % par rapport à 2019 (après une hausse de 2,7 % en 2019 et de 2,4 % en 2018). Ce déclin résulte de la chute exceptionnelle des dépenses d'investissement (126 milliards d'euros, soit -12,9 %) et du ralentissement des dépenses courantes (378 milliards d'euros, soit +0,9 %)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 2000-2020, la composante « loyer » dans l'indice des prix à la consommation a augmenté de 43 %, dans des proportions supérieures à la moyenne de l'ensemble des prix à la consommation (+30 %). Ces données confirment la tendance observée par le CGDD⁹ : entre 1995 et 2020, **les prix des loyers ont progressé plus vite en moyenne annuelle (+1,9 %) 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⁾	+ 156 %
Composante « loyer » dans l'IPC ⁽²⁾	+ 44 %
Loyers moyens parc privé ⁽³⁾	+ 50 %
Indice des prix à la consommation (IPC) ⁽⁴⁾	+ 25 %
Électricité, gaz et autres combustibles ⁽⁵⁾	+ 76 %

(1) Insee, prix des logements anciens.

(2) Insee, Composante « loyers » des résidences principales de l'IPC.

(3) CLAMEUR, indice des loyers de marché (évolution 2000 - 2019).

(4) Insee, IPC.

(5) Insee, Composante « Électricité, gaz et autres combustibles » de l'IPC.

⁶ Ibid.

⁷ CGDD, « *Compte du logement 2020* », septembre 2021.

⁸ Jacques Friggit, Op. cit.

⁹ CGDD, « *Compte du logement 2020* », op. cit.

Cette tendance à la hausse tend à se modérer depuis 2014, traduisant une augmentation des loyers libres moins forte (+0,8 % en 2014, +0,2 % en 2016, +0,3 % en 2017, +0,6 % en 2018, +0,9 % 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. Si la part des relocations sans travaux importants donnant lieu à une augmentation de loyer dépassant l'IRL a diminué entre 2015 et 2017 dans l'agglomération parisienne, où ce taux de hausse de loyer en cas de relocation est passé de 50 % en 2010 à 25 % en 2018, il est ensuite reparti à la hausse en 2019 (33 %) et 2020 (44 %)¹¹.

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. Dans les deux cas, le tribunal administratif a motivé sa décision par le fait que l'encadrement des loyers ne pouvait concerner une seule commune et devait être appliqué à l'ensemble des agglomérations lilloise et parisienne. 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.

¹⁰ CGDD, « *Compte du logement 2020* », septembre 2021.

¹¹ OLAP, « *Évolution en 2020 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne* », juillet 2021.

¹² OLAP, « *Évolution en 2015 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne* », juillet 2016.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

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, les loyers du secteur privé ont augmenté de 1,2 % en 2020 (1,1 % 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
Part des loyers supérieurs aux loyers plafonds ⁽¹⁾	26 %	23 %	21 %	28 %	28 %	26 %	
Montant de dépassement moyen - en € ⁽¹⁾	186	165	134	151	168	168	
Part des annonces supérieures aux loyers-plafonds ⁽²⁾	42 %	58 %	58 %	52 %	44 %	40 %	35 %
Montant de dépassement moyen - en € ⁽²⁾	146	115	143	128	151	146	196

(1) OLAP¹⁷

(2) Enquêtes CLCV puis Observatoire des loyers FAP pour 2021 (enquête portant sur la période août 2020-août 2021, à partir de 15 000 annonces analysées)

* encadrement des loyers non appliqué en 2018 et au 1^{er} semestre 2019.

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 pour cinq ans dans les zones tendues, sur proposition des collectivités volontaires (EPCI compétents, Paris, établissements publics territoriaux du Grand Paris, Métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille) sur tout ou partie de leur territoire. En cas de non-respect du plafond de loyer, 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 1^{er} juillet 2019, puis plus récemment à Lille, Plaine Commune, Est Ensemble, Lyon et Villeurbanne, et bientôt Bordeaux et Montpellier. Tous les territoires candidats ont obtenu satisfaction, sauf Grenoble, Grigny et Grand-Orly Seine Bièvre auxquels l'État a refusé l'encadrement.

¹³ OLAP, « *Évolution en 2019 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne* », août 2020.

¹⁴ OLAP, « *Évolution en 2020 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne* », juillet 2021.

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 au deuxième semestre 2019 : un effet modérateur réel mais limité* », 2021.

L'étude de l'Observatoire de l'encadrement des loyers de la Fondation Abbé Pierre, basée sur l'analyse de 15 000 annonces de location entre août 2020 et août 2021, a montré que l'encadrement était peu respecté à Paris, puisque 35 % des annonces dépassaient le plafond de loyer, pour un dépassement moyen de 196 €/mois¹⁸. D'après l'OLAP, le pourcentage de loyers de baux signés en 2020 au-dessus du plafond était de 28 %, contre 26 % au semestre précédent, ce qui permet à l'OLAP de conclure que « *l'effet modérateur de l'encadrement est (...) indéniable, bien que modéré* »¹⁹.

À Paris, 294 saisines ont été enregistrées depuis la remise en place du dispositif au 1er juillet 2019 ; 252 requêtes ont été jugées recevables dont 182 ont obtenu une issue favorable au locataire, 9 ont fait l'objet d'amendes, 38 ont donné lieu à une conciliation entre locataire et propriétaire, 27 ont été classées sans suite. Les 43 saisines restantes sont toujours en cours d'instruction. La loi ELAN a aussi instauré la possibilité d'infliger des amendes administratives pouvant aller jusqu'à 5 000 euros aux bailleurs récalcitrants refusant de baisser le loyer et de rembourser le locataire. Depuis août 2020, neuf amendes allant de 300 à 1 090 euros ont été prononcées à Paris.

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 septembre 2021, 5,7 millions de ménages²⁰ percevaient une aide au logement (APL, ALF, ALS), un chiffre en baisse par rapport à décembre 2020 (6,5 millions) ; 16,6 milliards d'aides au logement ont été versées par la CNAF en 2020, en recul de 0,3 % par rapport à 2019, après -1,8 % l'année précédente. Le montant mensuel versé atteint 214 euros pour l'APL, 193 euros pour l'ALS et 296 pour l'ALF.

¹⁸ Fondation Abbé Pierre, « *1^{er} Baromètre de l'observatoire de l'encadrement des loyers. Un dispositif utile qui doit être mieux appliqué* », 2021.

¹⁹ OLAP, « *L'encadrement des loyers à Paris en 2020 : un effet modérateur réel mais limité* », 2021.

²⁰ CGDD, « *Compte du logement 2020* », septembre 2021.

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
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
Dont propriétaires accédants	635	544	537	524	494	483	461	435	411	382	333	287
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

Sources : CNAF et CCMSA.

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 et 2019, puis 1,3 milliard en 2020, 2021 et 2022. L'article 126 de 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 1,4 milliard d'euros entre 2017 et 2020, et ce alors que le nombre d'allocataires avait augmenté.

Au printemps 2020, pour soutenir le budget des ménages durant la crise, une aide exceptionnelle de solidarité a été versée aux bénéficiaires du RSA et aux foyers percevant les APL avec enfants à charge. Cette aide a touché 3,6 millions de foyers, pour un coût total de 821 millions d'euros²¹. À l'automne 2020, de nouvelles aides exceptionnelles similaires ont été versées. Les jeunes de moins de 25 ans (non éligibles au RSA) mais ayant perçu une aide personnelle au logement en septembre ou octobre ont également bénéficié d'une aide ponctuelle de 150 euros.

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.

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 APL²². D'après l'UNHAJ, cette réforme affecte particulièrement les jeunes : parmi les jeunes accueillis par les structures de l'UNHAJ interrogés, 39 % ont perçu une baisse de leurs aides en 2021, d'un montant de 118 € en moyenne (après une baisse de 90 € en moyenne en 2020 pour 11 % d'entre eux)²³.

Les allocataires se sont vus dans l'incapacité d'anticiper les évolutions de leurs aides en amont de la réforme, puisque les simulateurs de la CAF n'ont pris en compte les nouveaux paramètres qu'à partir de leur mise en œuvre effective. Les baisses significatives et imprévues du 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.

Enfin, la réflexion (aujourd'hui à l'arrêt) engagée par le gouvernement sur la création d'un revenu universel d'activité (RUA) présageait une nouvelle évolution des aides au logement. L'objectif du RUA était de repenser l'articulation entre les minima sociaux, la prime d'activité et les aides personnelles au logement. Parmi les premières pistes évoquées par le ministère des Solidarités apparaissait le principe d'un RUA composé d'une prestation « socle » pour les personnes en situation de grande précarité, et d'aides supplémentaires pour répondre à la spécificité des situations, dont ferait partie un « supplément logement » attribué selon les mêmes objectifs que les aides au logement actuelles, mais avec une remise à plat des bases des ressources et des barèmes.

À cet égard, le récent rapport de la Cour des comptes²⁴ rappelle la pertinence d'engager ce projet, afin d'assurer une plus grande cohérence des prestations et de renforcer l'équité de traitement des ménages, notamment les plus modestes. En effet, la complexité des aides peut engendrer du non-recours. En 2018, le Baromètre d'opinion de la DREES²⁵ montrait que la part des personnes sachant « assez précisément » qui peut prétendre aux allocations logement avait diminué de 11 points entre 2014 et 2018, passant ainsi de 57 % à 46 % durant cette période où ces allocations ont connu de nombreuses réformes. Dans une récente étude auprès de 200 associations accompagnant des ménages, 70 % des structures répondantes estiment que les personnes accompagnées rencontrent « souvent »

²¹ PLFSS 2021.

²² Ministère de la Transition écologique, Premier bilan de la réforme des APL, juillet 2021.

²³ UNHAJ, « *Le temps réel de la réforme n'est pas celui des jeunes. Étude de l'impact de la réforme des APL sur les jeunes logés par le réseau Habitat Jeunes* », mai 2021.

²⁴ Cour des comptes, « *Les aides personnelles au logement : des évolutions insuffisantes, une réforme à mettre en œuvre* », février 2020.

²⁵ DREES, « *le non-recours aux prestations sociales* », dossier n°57, juin 2020.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

ou « habituellement » des difficultés lorsqu'elles réalisent un dossier auprès de la CAF (difficultés à comprendre les démarches, à rassembler les justificatifs, etc.)²⁶.

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 de faibles ressources. En 2015, 40 % des personnes vivant dans un ménage allocataire des APL avaient des revenus sous le seuil de pauvreté²⁷.

En 2019, les ménages bénéficiaires ont des ressources en moyenne équivalentes à 0,75 SMIC, et 41 % des ménages bénéficiaires locataires (hors étudiants) ont un revenu entre 0 et 0,5 SMIC. 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 perçoit 0,97 SMIC (contre 1,15 SMIC en 1996),
- un couple avec 2 enfants dès qu'il perçoit 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 aléatoires²⁸. 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 locataires²⁹.

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. Quant aux ménages dont le loyer est

²⁶ 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.

²⁷ Drees, « Minima sociaux et prestations sociales », édition 2020.

²⁸ Depuis le 1^{er} 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 1^{er} octobre (+0,57 %), et non au 1^{er} 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.

²⁹ Ancols, « Étude des coûts locatifs des logements des organismes Hlm et SEM au regard des ressources des locataires en France métropolitaine », 2016.

plus du double du loyer-plafond, leur part a triplé en 13 ans (+6,8 points) pour toucher 10,6 % des allocataires fin 2015. Le décrochage est très net dans le parc privé où, en 2019, 91 % des allocataires supportent des loyers supérieurs aux loyers-plafonds. La situation est également préoccupante dans le parc public où 60 % des allocataires sont concernés³⁰.

Tableau 4.5 : Loyers supérieurs aux loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides personnelles au logement (%)

	2001	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Loyer réel égal ou supérieur au loyer-plafond	58,2	71,8	74,9	76,2	77,1	77,1	77,1	77,3	77,4

Sources : Données 2001 et 2010 issues d'un traitement IGAS à partir des données de la CNAF. PLFSS « programme de qualité et d'efficacité Famille » à partir de 2013.

DES TAUX D'EFFORT DES ALLOCATAIRES QUI RESTENT ÉLEVÉS

En 2020, les aides personnelles au logement permettaient de ramener le taux d'effort médian de 49,5 % à 18,5 %. Il est bien plus élevé dans le parc privé (25,7 %) que dans le parc public (11,5 %), et les catégories familiales pour qui les aides au logement participent le plus à la réduction du taux d'effort sont les familles monoparentales, en raison de leurs ressources moins élevées et d'un meilleur accès au parc public.

³⁰ PLFSS 2021, Annexe 1, Famille.

Tableau 4.6 : Taux d'effort net médian des allocataires d'aides au logement en 2020 (en %)

	Taux d'effort net médian	Impact des aides sur le taux d'effort (2020)
Configuration familiale		
...Isolés (sans enfants)	25 %	-50,5 %
...Familles monoparentales		
avec 1 enfant	17 %	-53,6 %
avec 2 enfants	14,7 %	-58,0 %
avec 3 enfants ou plus	7,9 %	-74,7 %
...Couples		
sans enfants	20,4 %	-46 %
avec 1 enfant	16,7 %	-45,4 %
avec 2 enfants	15,6 %	-43,5 %
avec 3 enfants ou plus	11,5 %	-52,2 %
Type de parc		
...Accession à la propriété	23,9 %	-21,1 %
...Public	11,4 %	-62,3 %
...Privé	25,2 %	-47,5 %
Total	18,2 %	-51,7 %

Source : CNAF.

Les aides ne réduisent plus suffisamment des 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 %³¹.

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, **certains conseils départementaux ont réajusté les règlements intérieurs des FSL pour resserrer les critères d'octroi et réduire le montant des aides.**

³¹ DREES, « Les bénéficiaires d'aides au logement : profils et conditions de vie », n°42, octobre 2019.

Malgré des difficultés d'actualisation des données depuis la décentralisation des FSL en 2005, les données du ministère de la Cohésion des territoires sur la période 2013-2018 pour 44 départements montrent que le nombre de ménages aidés diminue depuis 2013, qu'il s'agisse de l'aide à l'accès³² ou au maintien dans le logement.

Des données partielles pour 2019 montrent une stabilité du nombre de ménages aidés par les FSL, la baisse des aides au maintien compensant la hausse des aides à l'accès.

Tableau 4.7 : Nombre de ménages aidés par le FSL

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre total de ménages aidés financièrement	218 012	172 361	153 319	124 974	123 309	172 361
Dont :						
Nombre de ménages aidés à l'accès locatif	61 905	55 057	56 587	52 690	43 783	38 712
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
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).

Les montants moyens des aides sont en 2018 de 432 euros pour l'aide à l'accès, 519 euros pour l'aide au maintien, 312 euros pour l'aide au paiement des factures d'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

³² L'aide à l'accès à un logement locatif recouvre des aides financières, prêts et subventions versés par les FSL ; elle peut permettre de financer le paiement d'un dépôt de garantie, le « premier loyer » (afin de compenser le non versement de l'aide au logement le premier mois), les frais d'agence, l'assurance, l'ouverture des compteurs, le déménagement, l'achat de mobilier et d'électroménager. Cette aide peut également permettre de régler d'anciennes dettes de loyer, de factures d'énergie, d'eau et de téléphone pour faciliter l'accès à un nouveau logement.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

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'ils s'engagent à ne pas expulser le locataire, ce qui concrètement revient à faire dépendre l'octroi de l'aide de son adhésion préalable.

Une étude de Ville et Habitat alertait en 2015³³ sur le risque de renforcement de la logique de « guichet social », au détriment des missions d'accompagnement des ménages dans la résolution de leurs difficultés. Elle met en lumière des effets de report sur les FSL, alors que les mécanismes de solidarité nationale (minima sociaux, aides personnelles au logement, tarifs sociaux de l'énergie...) peinent à répondre aux besoins.

Le gouvernement a annoncé la création d'un fonds d'aide aux impayés locatifs, par le versement de 30 millions d'euros aux FSL. 26 collectivités en bénéficient pour l'instant. Cependant, peu de communication a été faite à l'égard des ménages, entraînant sans doute des situations de non-recours. À l'heure actuelle, l'utilisation de cette enveloppe par les différents FSL ne fait l'objet d'aucune communication. 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**. Cette situation s'explique par une diminution des impayés dans le parc privé (-6 %), alors qu'ils ont continué de progresser dans le parc social (+5 %). La situation est assez différente pour les ménages vivant en Île-de-France, dont les impayés ont augmenté de 23 % et les difficultés de paiement de 12 %. Là aussi, ce sont les locataires Hlm qui sont les plus touchés. 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**.

³³ Ville et Habitat, « Place et rôle des fonds de solidarité pour le logement dans la politique sociale du logement : état des lieux et perspectives », pour le compte de la DGALN, la DGCS, la DIHAL et l'ADF, avril 2015.

Tableau 4.8 : Évolution des 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 285 000 locataires Hlm étaient en impayés depuis plus de trois mois (soit 6,4 % des ménages présents dans le parc)³⁴. Ces chiffres ont légèrement augmenté depuis 2016 mais sont stables depuis la crise Covid.

Les différentes sources sur le profil des ménages en situation d'impayé établissent un portrait de la population concernée : ce sont plus souvent des personnes seules et des familles monoparentales (chacune de ces catégories représente 40 % des ménages en impayés enquêtés par l'ANIL en 2014³⁵), et des personnes sans emploi (la moitié selon l'enquête de l'ANIL). Les causes de l'impayé de loyers 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 logement³⁶. 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 depuis dix ans par les ménages faisant appel à la plateforme « Allô Prévention expulsion » de la Fondation Abbé Pierre sont très proches : perte ou changement d'emploi (39 %), évolution de la situation familiale (17 %), problème de santé (18 %), surendettement (11 %), conflit avec le bailleur (8 %)³⁷. 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

³⁴ USH, « Impayés et prévention des expulsions. Quels nouveaux leviers d'actions pour les organismes Hlm ? », décembre 2020.

³⁵ ANIL, « Bailleurs et locataires face à l'impayé », enquête en face-à-face auprès de 4 400 personnes, 2014.

³⁶ CREDOC pour l'ONPES, « Étude économétrique et qualitative sur le début du processus d'expulsion locative », février 2017.

³⁷ Fondation Abbé Pierre, « Bilan 10 ans de la plateforme téléphonique Allô prévention expulsion », 2019.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

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 4.9 : 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	71000	82 000	+17%

Sources : ENL, France métropolitaine, exploitation Fondation Abbé Pierre.

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 au cours du premier semestre 2021 par les conseillers-juristes des ADIL permet d'observer une hausse globale des sollicitations par rapport à l'automne 2019³⁸, avec un rebond en mars 2021 en anticipation de la fin de la trêve hivernale. Ainsi, 17 % des ménages ayant consulté une ADIL depuis mai 2020 déclarent que leurs difficultés de paiement sont dues à la crise sanitaire. Ces sollicitations concernent principalement les phases « amont » de l'impayé (aucune démarche ou mise en demeure du bailleur). Alors que la part des salariés a diminué parmi les consultants de l'ADIL en 2021, les publics non-salariés sont devenus majoritaires et la part des bénéficiaires des minima sociaux a tendanciellement augmenté (29 %).

En septembre 2020, d'après un sondage mené pour Meelo, 32 % des propriétaires et 16 % des locataires étaient en difficulté pour honorer leur emprunt immobilier ou payer leur loyer (contre respectivement 17 % et 6 % lors du précédent baromètre en avril)³⁹.

Fin octobre 2020, l'USH indiquait que le montant des impayés de loyer avait augmenté de 65 millions d'euros en comparaison à l'avant-crise du Covid, avant de revenir à la normale en 2021.

LE SURENDETTEMENT DES MÉNAGES

En 2020, une part non négligeable des 105 184 situations déclarées recevables par les commissions de surendettement relève du logement⁴⁰. 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 doublé,

³⁸ ANIL, « Baromètre de la consultation des ADIL », 31 octobre 2020.

³⁹ Baromètre réalisé en ligne par Diffusis France pour Meelo sur l'ensemble du territoire français auprès d'un échantillon de 1 072 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus, durant la période du 14 au 18 septembre 2020.

⁴⁰ Banque de France, *Le surendettement des ménages : enquête typologique 2020, analyses nationale et régionale*, février 2021.

pour atteindre 34 % de la dette. Cette tendance s'est légèrement inversée en 2018 et 2020, notamment en raison du contexte toujours favorable des taux d'intérêt sur les crédits immobiliers.

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...)	15 201	14,5	34,4
Dettes de logement (loyers, charges...)	50 890	48,4	5,9
Dettes d'énergie et de communication	52 611	50,1	1,7
Dettes fiscales	32 640	31,1	3,6

Source : Banque de France, 2020.

* 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 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 locatifs⁴¹ (+55 % depuis 2001).

⁴¹ 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 %.

Tableau 4.11 : 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.

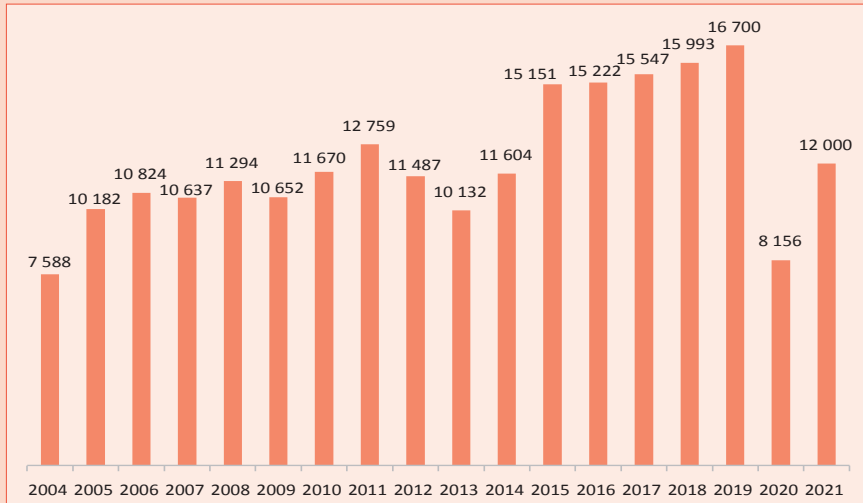
*** Estimation ministère du logement.

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. En 2019, le nombre d'assignations est reparti à la hausse après une tendance à la baisse de 2014 à 2018. 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 %.

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 occupants⁴². 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.

⁴² IGAS, CGEDD, IGA, IGSJ, « Évaluation de la prévention des expulsions locatives », 2014.

Figure 4.5 : Expulsions locatives avec concours de la force publique



Source : ministère de l'Intérieur.

Ces deux dernières années, 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 auraient été effectuées en 2020. En 2021, une instruction similaire a été émise, mais en précisant 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 2021⁴³.

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, 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

⁴³ Collectif des Associations Unies, « Expulsions : les pouvoirs publics doivent tout mettre en œuvre pour éviter de nouvelles souffrances sociales », 7 juillet 2021.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

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.

Ceci s'inscrit dans un contexte dans lequel une part importante de ménages a été fragilisée par la crise sanitaire. De plus, le nombre de procédures d'expulsion – qui accusait une légère baisse depuis 2014 - a augmenté de 9 % entre 2018 et 2019.

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 très insuffisamment et inégalement appliquées : le maintien des aides au logement sous condition des ménages en impayés, le versement du FSL sans l'accord du bailleur, la réalisation systématique d'un diagnostic social avant audience.

Cela a notamment été constaté dans le rapport du député Nicolas Démoulin⁴⁴ remis début 2021 au ministère du Logement. Différentes mesures ont été prises. En sus du prolongement de la trêve hivernale jusqu'au 31 mai 2021 au lieu du 31 mars, le ministère a abondé le fonds de solidarité pour le logement de 30 millions d'euros supplémentaires, le fonds d'indemnisation des bailleurs de 20 millions, et enjoint les préfets à reloger ou héberger les ménages devant être expulsés, tout en leur demandant parallèlement de proposer un plan d'action de fin de trêve ainsi que l'échelonnement des expulsions en 2021 et 2022.

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 Démoulin, sachant de plus que cette ligne budgétaire est en baisse depuis 2005.

Tableau 4.12 : 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	29**

Source : RAP, Programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur », action 06.

* Changement de source et de mode de calcul. ** Estimation (bleu budgétaire Programme 216).

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, 530 000 plans d'apurement amiable ont été signés en 2020, un chiffre en

⁴⁴ Rapport Nicolas Démoulin, « Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire (Covid-19) », décembre 2020.

hausse depuis deux ans, et 10 000 protocoles de cohésion sociale⁴⁵ ont été signés (contre 12 000 en 2019, une baisse liée à la réduction du nombre de procédures contentieuses en 2020 d'après l'USH).

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 baisse en 2020 (19 000, contre 25 000 en 2019), pour une dette moyenne s'élevant à 3 070 euros⁴⁶.

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
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
Plans d'apurement amiables signés	310 000	440 000	440 000	497 400	473 000	458 700	500 000*	530 000*
Protocoles de cohésion sociale signés	10 000	11 000	11 500	14 400	13 600	13 400	12 000*	10 000*

Source : USH. * Estimation.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ USH, « Impayés et prévention des expulsions. Résultats de l'enquête sur les données 2017 », 2019.

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 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 n'a cessé de diminuer, 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 qui se sont particulièrement amplifiées.

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. Il reste largement supérieur au taux de rotation du parc social, qui est de 9 % en 2019⁴, un chiffre en légère diminution depuis 2015, et de 7,7 % en 2020 compte tenu des confinements qui ont freiné les déménagements⁵. 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). Le parc social enregistre en 2019 un taux de mobilité de seulement 6,9 % en zone A (contre 9,8 % en zone C)⁶.

Tableau 5.2 : Taux de rotation dans le parc privé et dans le parc social (en %)

	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
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

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 Ancols, « 7 % des ménages quittent le parc social chaque année. La mobilité au sein du parc social », janvier 2021.

⁵ USH, Les HLM en chiffres, Edition 2021.

⁶ Projet annuel de performance 2021.

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)⁷. Un tiers des locataires du parc Hlm résident dans leur logement depuis au moins 15 ans (contre 12 % dans le parc privé)⁸.

Cette baisse de la rotation conduit également à une diminution de l'offre Hlm libérée pour de nouvelles attributions. **Entre 2002 et 2013, ce sont 272 000 ménages de moins qui ont pu entrer dans le parc Hlm** par période quadriennale. 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 quitte 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 2012⁹. Deux raisons permettent de l'expliquer. La baisse des taux d'intérêts, tout d'abord, qui permet aux ménages, à mensualités et durées de crédits identiques, de bénéficier d'un pouvoir d'achat immobilier de 30 % supérieur à celui auquel ils pouvaient prétendre en 2008. Les dispositifs de prêts aidés semblent aussi avoir contribué à augmenter le nombre de primo-accédants qui ont été 70 % en 2016 à bénéficier d'un prêt à taux zéro (PTZ) et/ou d'un prêt à l'accession sociale.

Le nombre de primo-accédants diminue ensuite légèrement en 2018 (581 000). Cette baisse serait notamment due à la diminution du PTZ recentré en zone tendue pour le neuf (73 619 PTZ émis en 2020 contre 114 097 en 2017). Après une année 2019 record (630 000 primo-accédants) grâce aux taux d'intérêt très

⁷ Insee, « Les conditions de logement en France », 2017, p.124.

⁸ Ancols, « Un locataire du parc social sur 3 occupe son logement depuis au moins 15 ans », janvier 2021.

⁹ Société de Gestion des Financements et de la Garantie de l'Accession Sociale à la propriété, « Bilan statistique des prêts à taux 0% », 2019.

bas, la crise sanitaire a entraîné une chute de la primo-accession en 2020 de 18 %, pour atteindre 517 000 ménages¹⁰, tandis que le taux d'effort des ménages accédant à la propriété s'accroît (25,9 % en 2020 contre 25,1 % en 2019)¹¹.

LES PARCOURS RÉSIDENTIELS À L'ORIGINE DE FORTES INÉGALITÉS

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). Début 2021, 57,9 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale, proportion en légère diminution par rapport à 2015 (-0,8 point)¹³.

Les ménages les plus pauvres ont vu les portes de l'accèsion 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 10^e décile a progressé de 15 points (90 % en 2013)¹⁴. En raison de la hausse des prix, et malgré des taux d'intérêt au plus bas, 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.

En période de hausse des prix les biens immobiliers acquis par les ménages propriétaires contribuent à valoriser leur patrimoine et à creuser 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, les ménages multipropriétaires¹⁵ représentent 24 % des ménages vivant en France, mais détiennent les deux tiers du parc de logement 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.

¹⁰ OFL-CSA.

¹¹ Observatoire du Financement du Logement, enquête 2020.

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, « *37,2 millions de logements en France au 1er janvier 2021* », Insee Focus, N°254, 2021.

¹⁴ Insee, « *Les conditions de logement en France* », Édition 2017, p.27.

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

Les inégalités sociales en termes de parcours résidentiels **se traduisent aussi spatialement**. Selon l'Insee, **63 % des propriétaires vivent dans une zone « favorisée »¹⁸, contre 53 % des locataires du secteur libre et 32 % de ceux du parc social¹⁹**. Les inégalités se renforcent ainsi entre ceux qui ont pu choisir le lieu d'acquisition de leur bien et les ménages pauvres qui ont été 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 employés²⁰. 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.

Les territoires doivent faire face à une diversité de situations de mal-logement, que les politiques du logement ont du mal à appréhender malgré les réformes institutionnelles récentes. La dispersion des compétences et la diversité des dispositifs ne les aident pas à organiser une cohérence d'ensemble. L'implication des collectivités est encore inégale, surtout lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins des plus fragiles.

¹⁸ 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).

¹⁹ Insee, « *Les conditions de logement en France* », Édition 2017.

²⁰ 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 effort²¹ 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 tendues²² et un objectif « qualitatif » est fixé.

• Taux de réalisation des objectifs de rattrapage

Sur la période triennale 2014-2016, 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.

	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.

En 2020, la production dans les communes SRU a été de 38 168 logements sociaux (12 893 PLAI, 15 830 PLUS et 9 445 PLS), représentant 43,6 % du total des logements locatifs sociaux financés cette année-là en France

²¹ 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.

²² 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

(hors Anah, hors ANRU). Ce chiffre est en large baisse par rapport aux années précédentes (53 418 en 2018, 49 939 en 2019) avec une diminution de 3 691 PLAI, 6 119 PLUS et 1 961 PLS par rapport à 2019²³.

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 5.5 : Évolution des taux de logements sociaux dans les communes SRU

	2017	2018	2019	2020
Taux de logements locatifs sociaux dans les communes soumises au taux de 20 %	13,2	14,1	14,2	14,2
Taux de logements locatifs sociaux dans les communes soumises au taux de 25 %	16,9	17,1	17,4	17,6

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 de la Cohésion des territoires.

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

²³ Ministère de la Cohésion des territoires, « Bilan des logements aidés 2020 ».

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).

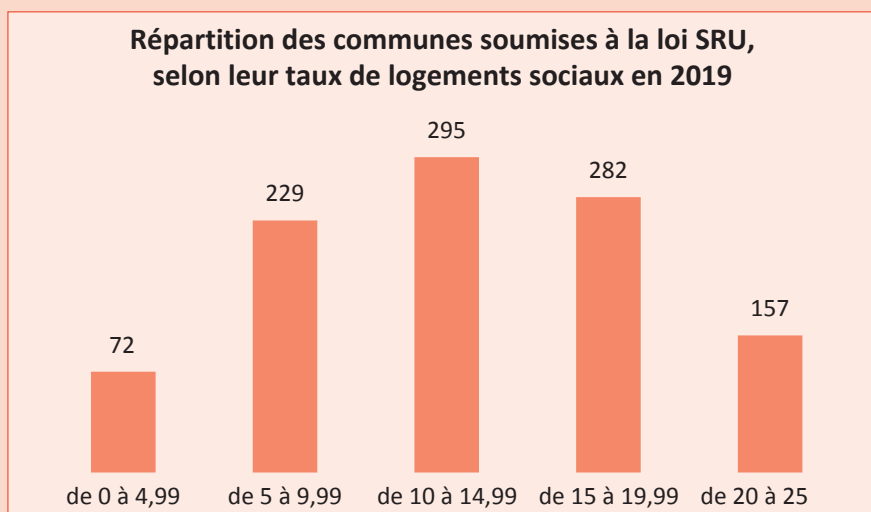
La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a introduit le contrat de mixité sociale signé entre le préfet et les communes volontaires fixant les moyens que ces dernières se donnent pour atteindre leurs objectifs. Au 1^{er} janvier 2020, 236 contrats étaient signés, en majorité avec des communes carencées. Dans la plupart des zones tendues, ils concernent autant des communes carencées que déficitaires et l'on peut noter une certaine réticence des communes à s'approprier cet outil.

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 communes²⁴ 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, 234 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 Repentin²⁵ : 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. Face à ces constats, le projet de loi « 3DS » 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.

²⁴ 190 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.

²⁵ Commission Nationale SRU, Rapport 2021.

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)²⁶.

Une nouvelle géographie prioritaire a été définie en 2014, resserrée autour de 1 514 nouveaux « quartiers prioritaires de la politique de la ville » (QPV)²⁷ 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 %). Avec la crise sanitaire en 2020, 34 % des habitants ont vu leur situation économique se dégrader à la suite du premier confinement (contre 29 % hors QPV) et 7 % d'entre eux déclaraient ne pas pouvoir s'en sortir sans s'endetter (contre 1 % hors QPV)²⁹.

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 un loyer médian à 5,1 €/m² (contre 5,8 € hors QPV) et comptent 58 % de Hlm dont les loyers sont très modérés (contre 32 % hors QPV)³⁰. 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)³¹.

²⁶ Observatoire national de la politique de la ville, Rapport 2015.

²⁷ Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015, la nouvelle géographie prioritaire définie par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 compte désormais 1 296 quartiers prioritaires (QPV) en métropole, abritant 4,8 millions de personnes (selon le rapport annuel 2015 de l'Observatoire national de la politique de la ville), comptant plus de 1 000 habitants et situés dans des agglomérations de plus de 10 000 habitants, et 218 quartiers situés dans les départements d'Outre-mer et en Polynésie française, où réside près d'un quart de la population (soit 700 communes représentant 390 agglomérations).

²⁸ ONPV – ANCT, Fiches Chiffres Clés – Emploi, juin 2020.

²⁹ Observatoire national de la politique de la ville, Rapport 2020.

³⁰ ONPV – CGET, « Des conditions de logement plus dégradées dans les quartiers prioritaires », octobre 2018.

³¹ Baromètre ANRU, « Regards croisés sur la vie dans les quartiers populaires », juillet 2021.

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

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 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 difficile³³.

La mobilité de ces locataires Hlm se heurte également à **une offre disponible de grands logements Hlm plus faible hors QPV** : pour les logements de 4 pièces et plus, la durée médiane d'occupation est de 9,4 ans pour les locataires en QPV, contre 7,8 ans hors QPV.

• 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 11,6 milliards d'euros avec un effet levier de 45 milliards d'euros de travaux réalisés sur la durée du programme. Le PNRU totalise 594 quartiers rénovés pour 4 millions d'habitants concernés par les projets. En mai 2021, 886 opérations relatives au PNRU restent inachevées, représentant 500 millions d'euros. Les opérations livrées et soldées représentent 97 % des opérations engagées, pour 11 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 engagées	156 982	137 025	336 210	344 770	974 987
Opérations livrées	151 298	130 207	328 542	329 816	939 863

Source : ministère de la Cohésion des territoires.

La reconstitution de l'offre de logements (livrés) se répartit entre les PLAI (14 %), PLUS (32 %) et PLUS-CD (54 %).

³² France Stratégie, « Quelle évolution de la ségrégation résidentielle en France ? », Note d'analyse n° 92, 2020.

³³ « Le parc locatif social des QPV : les trois quarts des logements sociaux en QPV sont "très sociaux" », ONPV, Rapport 2019, p. 267.

Le bilan du PNRU est contrasté. Globalement on a assisté au changement de la physionomie des quartiers ANRU 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. Les opérations de démolitions ont nécessité des dizaines de milliers de relogements 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 2021, 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 2025, dont 8 milliards d'Action Logement, 2,8 milliards des bailleurs sociaux, 1,2 milliard de l'État.

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 93,8 millions d'euros, alors qu'un milliard d'investissement était prévu.

Mi-2021, l'ANRU estimait que les opérations validées représentaient 34,5 milliards d'euros d'investissements tous financeurs confondus. Les 415 projets validés au 30 juin 2021 (396 en août 2020) impliquent 93 000 démolitions, 72 900 reconstructions et 126 500 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 84 % en dehors des sites de renouvellement urbain, et les opérations prévoient 61 000 logements neufs privés. Les travaux du NPNRU ont démarré dans 291 des 450 quartiers du programme, et 426 opérations sont déjà livrées, représentant 287 millions d'euros. À la fin du premier trimestre 2021, 7 608 logements ont été démolis, 2 351 logements construits dans le cadre d'opérations de reconstitution de l'offre, et 3 875 requalifiés.

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

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 2021, la DGF s'établissait à 27 milliards d'euros, un montant similaire à celui des trois années précédentes, mais très en deçà du montant de 2014 (40,1 milliards)³⁴.

Au total en 2021, les montants consacrés à la péréquation s'élèvent à 12,5 milliards d'euros, soit une hausse de 3,6 milliards par rapport à 2013. Cette hausse est particulièrement marquée en ce qui concerne le bloc communal

³⁴ La DGF a en effet subi une baisse de 10 milliards entre 2014 et 2017 pour contribuer au redressement des comptes publics.

(+2,2 milliard d'euros), les départements (+1,6 milliard d'euros) alors que les montants consacrés à la péréquation ont reculé pour les régions (-176 millions d'euros)³⁵.

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 8,2 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 ans³⁶. 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 : pour 80 % des foyers fiscaux, la taxe d'habitation a définitivement été supprimée en 2020 et pour les 20 % restants la suppression se déploie 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.

³⁵ Depuis 2018, une des dotations faites aux régions est remplacée par une fraction de recettes de TVA.

³⁶ Rapport 2021 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	Variation 2013-2021
Bloc communal	Horizontale	590	820	1 050	1 953	1 998	2 018	2 355	2 255	2 255	+ 1 535
	Verticale	6 366	6 313	6 070	5 939	6 166	6 336	6 533	6 744	6 954	+ 378
Départements	Horizontale	339	373	963	1 139	1 214	1 260	1 404	1 803	1 782	+ 1 464
	Verticale	1 413	1 423	1 442	1 463	1 483	1 493	1 503	1 513	1 523	+ 100
Régions	Horizontale	23	93	56	87	92	128	134	185	40	+ 162
	Verticale	193	193	193	193	193	0*	0*	0*	0*	- 193
Total		8 924	9 215	9 774	10 774	11 146	11 235	11 929	12 500	12 554	+ 3 446

Source : Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, « Les Finances des collectivités locales », 2021.

* 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 démographique et économique, 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 France³⁷. Les territoires ruraux en l'occurrence ne constituent pas un ensemble homogène et peuvent être distingués entre 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.

³⁷ 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 104 324 logements en 2020 (contre 63 500 en 2019), pour un montant moyen par logement de 5 974 euros (contre 6 187 euros en 2019) dont la plupart au titre des économies d'énergie (94 295 logements, contre 53 382 en 2019 et 26 403 en 2018), le reste au titre de la part d'autonomie ou de l'habitat indigne et dégradé.

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)³⁸. 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 juin 2021, 850 communes ont signé leur convention d'adhésion ; 8 500 logements ont été réhabilités par l'Anah dans les communes Petites villes de demain³⁹.

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 grand pôle urbain »). Dans ces 203 villes moyennes vivent 23 % de la population,

³⁸ Société de Gestion des Financements et de la Garantie de l'Accession Sociale à la propriété, « Bilan statistique des prêts à taux 0% », 2019.

³⁹ Suivi national, Chiffres-clés du déploiement du programme Petites villes de demain, juillet 2021.

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

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 pays⁴⁰.

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 2019, les 222 conventions-cadres Action cœur de ville avaient été signées. Fin 2020, 9 596 logements ont été réhabilités ou construits par Action Logement et 38 978 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)⁴¹, créé par la loi ELAN. En septembre 2020, l'État a engagé 1,5 milliard d'euros dans le programme. En avril 2021, 411 ORT étaient signées, 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

⁴⁰ CGET, « *Regards croisés sur les villes moyennes. Des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux* », 2018.

⁴¹ Convention signée entre l'intercommunalité, sa ville principale, d'autres communes membres volontaires, l'État et ses établissements publics.

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.

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 2021, on compte 458 SCOT approuvés, en cours ou en projet, dont 363 approuvés ou en révision, contre 330 un an plus tôt. Les SCOT couvrent 75 % du territoire, 84 % des communes et 92 % de la population. 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.

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 mai 2021, 66 % des EPCI ont créé leur CIL, 105 EPCI ont approuvé le document cadre d'orientations stratégiques sur les attributions et 130 ont signé une convention intercommunale d'attribution (CIA) sur les 420 EPCI concernés.

• 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. Au 1^{er} janvier 2021, on compte 114 territoires délégataires (85 EPCI et 29 départements).

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

En 2020, les territoires délégataires des aides à la pierre ont contribué au financement de 45 940 logements sociaux sur un total de 87 501, 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)⁴².

5.10: Bilan des logements aidés sur les territoires délégataires des aides à la pierre en 2020

	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	87 501	27 751	35 586	24 164	68 387	12 622
Dont territoires délégataires	45 940	14 296	19 317	12 327	32 474	7 150
Part des délégataires	53 %	52 %	54 %	51 %	47 %	57 %

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, fin 2020, 78 % de la population française réside sur un territoire couvert par une démarche PLH (65 % fin 2017), et 42 % des communes sont impliquées (28 % en 2017). Au 31 décembre 2020, 511 PLH (ou PLUi-H) sont recensés au niveau national, dont 284 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 1^{er} janvier 2021, 53 % des communes étaient couvertes par un PLU (+8 points en un an), 1,5 % par un plan d'occupation des sols (POS, caducs depuis le 1^{er} janvier 2021), 16 % par une carte communale, et 29 % relèvent du règlement national d'urbanisme.

Les documents d'urbanisme s'élaborent de plus en plus à l'échelle intercommunale : **637 EPCI se sont dotés d'un PLU** au 31 décembre 2020, soit 41 % des EPCI 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).

⁴² Bilan 2020 des logements aidés du ministère de la Cohésion des territoires.

• Vers un élargissement des champs d'intervention ?

Par ailleurs, 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)⁴³. 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 : plateformes territoriales pour la rénovation énergétique, entretien et gestion des aires d'accueil des Gens du voyage, « permis de louer »⁴⁴, observatoires locaux 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 2021⁴⁵... 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 ville⁴⁶.

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 1er janvier 2021, 1 253 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.

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

⁴³ Guillaume Vuilletet, « Simplifier les polices de l'habitat indigne, promouvoir l'habitabilité durable pour tous », octobre 2019.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ UNCCAS, « Les Centres Intercommunaux d'Action Sociale : des appuis majeurs dans des territoires en pleine recomposition », 2016.

⁴⁶ Contrats de ville élaborés et conclus à l'échelle intercommunale.

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

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 2020, 27 PDH sont approuvés et signés, 4 sont engagés et 9 autres sont en cours de réengagement ; 61 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. À l'exception du SRADDET Pays de la Loire, l'ensemble des SRADDET devrait être approuvé en 2021. 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

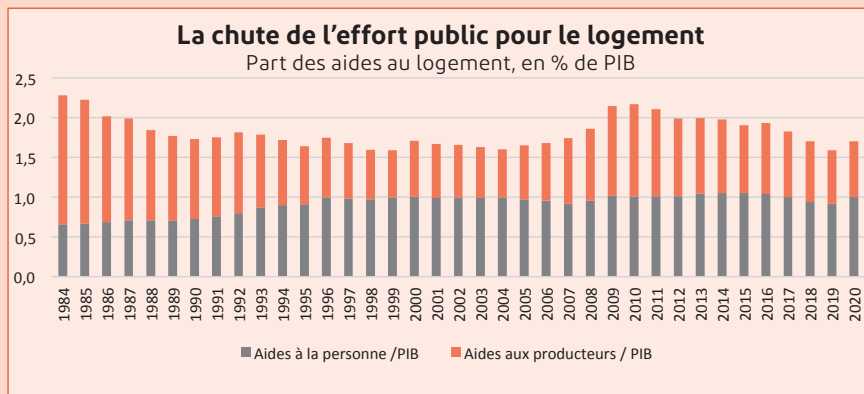
Le total des aides au logement en 2020 a atteint 37,6 milliards d'euros, soit un recul de 2,4 % par rapport à l'année 2019. Cette baisse de plus d'1 milliard d'euros s'explique principalement par la diminution des avantages fiscaux aux producteurs de logements (-2,8 %) et des avantages de taux (-48,2 %). Ce recul poursuit un mouvement de baisse engagé depuis plusieurs années (-5 milliards d'euros depuis 2016).

Ces 37,6 milliards d'euros se répartissent globalement ainsi :

- 20,2 milliards de prestations sociales liées au logement (APL, ALF, ALS principalement),
- 12 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...),
- 2,3 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),
- 893 millions d'avantages de taux (PTZ, Éco-PTZ, prêts Action Logement, prêts de la Caisse des Dépôts au logement locatif social...).

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, 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 baux sociaux. Pour ramener les aides publiques pour le logement à leur niveau de 2,2 % du PIB comme en 2010, 14 milliards d'euros supplémentaires seraient nécessaires.

Figure 5.2 : Aides publiques au logement (en % du PIB)



Source : Comptes du Logement

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

CE QUE LE LOGEMENT RAPPORTE À LA COLLECTIVITÉ

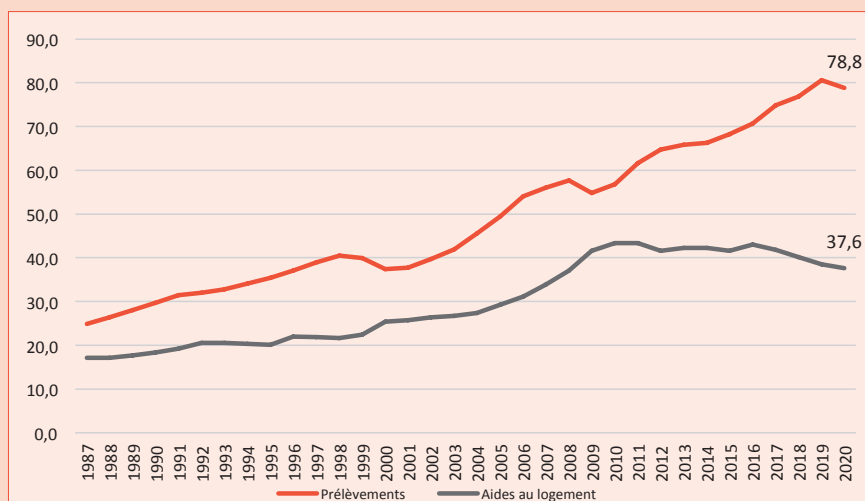
Le secteur du logement est un élément fondamental de l'économie nationale et un important fournisseur de recettes fiscales pour la collectivité en faisant l'objet de divers prélèvements. En 2020, le total des prélèvements liés au logement s'élève à 78,8 milliards d'euros, soit -2,6 % par rapport à 2019, première baisse survenue depuis 2009 (après une hausse de +4,7 % l'année précédente) en lien avec la crise Covid :

- 16,6 milliards sur la consommation associée au service du logement (TVA et autres taxes),
- 33,9 milliards sur les producteurs de logements (contribution sur les revenus locatifs, TFPB, taxes sur les charges et sur la production de service de logement),
- 13,25 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...),
- 15,1 milliards sur les mutations.

Le périmètre des prélèvements est très large puisqu'il intègre les consommations d'énergie liées au logement, les taxes sur les rémunérations des agents immobiliers et administrateurs de biens ; il n'est donc pas comparable au montant des aides.

Cette importante hausse du montant des prélèvements liés au logement est à mettre au regard des dépenses qui y sont dédiées, en baisse depuis 2010, si bien que l'écart entre les prélèvements et les dépenses ne cesse de se creuser et que, pour la deuxième année consécutive, les prélèvements représentent plus du double des aides publiques.

Figure 5.3 : Les prélèvements sur le logement sont deux fois plus important que les aides (en Mds €)



Source : Comptes du logement 2020.

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). **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⁾		300 000
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		1 068 000
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)		4 126 000
	ménages	personnes
« Gens du voyage » subissant de mauvaises conditions d'habitat ⁽⁷⁾		208 000
Résidents de foyers de travailleurs migrants non traités ⁽⁸⁾		31 000
TOTAL des personnes mal logées (a) (sans double-compte)		4 126 000

SOURCES :

⁽¹⁾ Estimation FAP, 2020. Les sans-domicile, au sens de l'Insee, peuvent être sans abri, en habitation de fortune, en hébergement collectif, à l'hôtel, en CADA ou hébergés dans un logement associatif.

⁽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 2020.

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 1 068 000 personnes privées de logement personnel, la Fondation Abbé Pierre estime à 300 000 le nombre de personnes sans domicile, qu'elles vivent en 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-home) 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 31 000 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 **14 793 000 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 : + 100 %

Entre 2012 et 2020, le nombre de personnes sans domicile a augmenté d'environ 100 %. 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 300 000. Fin 2020, l'Etat accueillait en effet 180 000 personnes en hébergement généraliste (centre d'hébergement d'urgence, hôtel, centre d'hébergement et de réinsertion sociale). Outre cet hébergement dit « généraliste », 100 000 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 280 000 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 unipersonnels) 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. De manière également inédite, la taille moyenne des logements diminue légèrement, passant de 91,2 m² en 2006 à 90,9 m² en 2013. 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.** 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, sujet politique apparu dans les débats publics il y a moins de dix ans, érigé comme un problème d'habitat de moins en moins toléré. La sensibilité au froid étant traditionnellement plus forte parmi les personnes âgées et les chômeurs, l'accroissement de ces catégories ces dernières années est aussi une clé d'explication.

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 explose

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 2020, 2,2 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 sur l'état du mal-logement.

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'agrégier 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.
- ACT** : Appartements de coordination thérapeutique.
- ADA** : Allocation pour demandeur d'asile.
- ADF** : Association des départements de France.
- ADIL** : Agence départementale d'information sur le logement.
- AHI** : Accueil hébergement insertion.
- AIJ** : Accompagnement intensif des jeunes.
- AIS** : Agence immobilière sociale.
- AIVS** : Agence immobilière à vocation sociale.
- ALF** : Allocation logement à caractère familial.
- ALS** : Allocation logement à caractère social.
- ALT** : Aide au logement temporaire.
- ALUR** : Accès au logement et un urbanisme rénové (loi).
- AME** : Aide médicale de l'Etat.
- 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.
- APL** : Aide personnalisée au logement.
- APUR** : Atelier parisien d'urbanisme.
- ARS** : Agence régionale de santé.
- 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.
- BRDE** : Bas revenus dépenses élevées.
- BRS** : Bail réel solidaire.
- CADA** : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.
- CAE** : Conseil d'analyse économique.
- CAES** : Centres d'accueil et d'évaluation des situations.
- CAF** : Caisse d'allocations familiales.
- CAL** : Commission d'attribution de logements.
- CAO** : Centres d'accueil et d'orientation.
- 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** : Cour des comptes.
- CDD** : Contrat à durée déterminée.
- CDI** : Contrat à durée indéterminée.
- CEE** : Certificats d'économies d'énergie.
- CEJ** : Contrat d'engagement jeune.
- CGDD** : Commissariat général au développement durable.
- CGEDD** : Conseil régional de l'environnement et du développement durable.
- CHRS** : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale.
- CHU** : Centre d'hébergement d'urgence.
- CHUM** : Structures d'hébergement d'urgence dédiées aux migrants.
- CIA** : Convention intercommunale d'attribution.
- CIAS** : Centre intercommunal d'action sociale.
- 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.
- CNAF** : Caisse nationale d'allocations familiales.
- CNCDH** : Commission nationale consultative des droits de l'homme.
- CNLE** : Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.
- COCOLUPA** : Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire.
- CODERST** : Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques.
- 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.
- DDCS** : Direction départementale de la cohésion sociale.
- DEETS** : Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités.
- DDT** : Direction départementale des territoires.
- DGALN** : Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature.
- DGCS** : Direction générale de la cohésion sociale.
- 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** : Demandes non-pourvues.
- DPE** : Diagnostic de performance énergétique.
- DREES** : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.
- DREETS** : Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités.
- DRIHL** : Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et au logement.
- EAME** : Etablissement d'accueil mère-enfant.
- ELAN (loi)** : Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique

EMIL : Equipe mobile insertion logement.
ENL : Enquête nationale logement (Insee)
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale.
EPF : Etablissements publics fonciers.
EPSM : Etablissement public de santé mentale.
EPT : Etablissement public territorial.
EROM (loi) : Egalité réelle Outre-Mer.
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.
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.
FRAFU : Fonds régional d'aménagement foncier et urbain.
FSL : Fonds de solidarité logement.
FTM : Foyer de travailleurs migrants.
GLI : Garanties loyers impayés.
GLTD-LHI : Groupes locaux opérationnels de traitement de la délinquance dédiés à la lutte contre l'habitat indigne.
GOU : Grandes opérations d'urbanisme.
GRL : Garantie des risques locatifs.
GUDA : Guichets uniques des demandeurs d'asile.
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.
IPP : Institut des politiques publiques.
IRL : Indice de référence des loyers.
ISF : Impôt de solidarité sur la fortune.
LASUR : Logements d'attente en réponse à des situations d'urgence.
LBU : Ligne budgétaire unique.
LDA : Logement d'abord.
LDH : Le droit d'habiter.
LHI : Lutte contre l'habitat indigne.
LHSS : Lit halte soin santé.

LLI : Logements locatifs intermédiaires.
LLS : Logements locatifs sociaux.
LLTS : Logements locatifs très sociaux.
MALU : Mise à l'abri d'urgence.
MEL : Métropole européenne de Lille.
MGP : Métropole du grand Paris.
MMS : Montant moyen de subvention.
MNA : Mineurs non accompagnés.
MOI : Maîtrise d'ouvrage d'insertion.
NOTRe : Nouvelle organisation territoriale de la République.
NPNRU : Nouveau programme de renouvellement urbain.
ODENORE : Observatoire des non-recours.
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.
OFS : Office foncier solidaire.
OIN : Opération d'intérêt national.
OLAP : Observatoire des loyers de l'Agglomération parisienne.
ONPE : Observatoire national de la précarité énergétique.
ONPES : Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.
OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat.
ORCOD : Opération de requalification de copropriétés dégradées.
OTELO : Outil pour la territorialisation de la production de logements.
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.
PEEC : Participation des employeurs à l'effort de construction.
PFU : Prélèvement forfaitaire unique.
PIB : Produit intérieur brut.
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.
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.
PPA : Projet partenarial d'aménagement.
PPPI : Parc privé potentiellement indigne.
PRAHDA : Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile.

- PRQAD** : Programme de requalification des quartiers anciens dégradés.
- PSLA** : Prêt social location-accession.
- PTFTM** : Plan de traitement des foyers de travailleurs migrants.
- PTRE** : Plateforme territoriale de la rénovation énergétique.
- PTZ (PTZ+)** : Prêt à taux zéro.
- QPV** : Quartiers prioritaires de la politique de la Ville.
- RFR** : Revenu fiscal de référence.
- 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.
- SCHS** : Service communal d'hygiène et de santé.
- SDF** : Sans domicile fixe.
- 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.
- SOLIHA** : Solidaire pour l'habitat.
- SPADA** : Structure de premier accueil des demandeurs d'asile.
- SPIP** : Service pénitentiaire d'insertion et de probation.
- SPPEH** : Service public efficace de la performance énergétique dans l'habitat.
- SRU** : Solidarité et renouvellement urbains (loi).
- SSP** : Samu social de Paris.
- TEE** : Taux d'effort énergétique excessif.
- 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.
- UE** : Union européenne.
- 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 état futur d'achèvement.
- VISALE** : Visa pour le logement et l'emploi.
- VOC** : Veille et observation des copropriétés.
- ZUS** : Zone urbaine sensible.

BIBLIOGRAPHIE

1. TRAVAUX DES INSTITUTIONS ET ORGANISMES D'ETUDES

Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) :

- « *Etude qualitative sur l'obligation d'attributions de logements sociaux situés en dehors d'un QPV à des ménages modestes* », 2021.

Banque de France :

- « *Le surendettement des ménages : enquête typologique 2020, analyses nationale et régionale* », 2021.

Banque des territoires :

- « *Perspectives, l'étude sur le logement social* », 2021.

Commissariat général du développement durable (CGDD) :

- « *Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2021* », 2021.
- « *Comptes du logement 2020* », 2021.

Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) :

- « *Quatre millions de Français fragilisés par la crise* », Consommation et modes de vie, 2021.

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE) :

- « *La pauvreté démultipliée. Dimensions, processus et réponses* », 2021.

Défenseur des droits :

- « *Gens du Voyage* » : lever les entraves aux droits », 2021.

France Stratégie :

- « *Evaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, rapport 2021* », 2021.

Institut des politiques publiques (IPP) :

- « *Les aides au logement en temps réel : évaluation d'impact* », Rapport n°35, 2021.

IPSOS :

- « *Perception du mal-logement. Quel impact de la crise du Covid-19 sur le logement ?* », 2021.

Ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) :

- « Premier bilan de la réforme des APL », 2021.
- « Projet de loi climat et résilience : évaluation de l'obligation de rénovation des logements indécents du parc locatif privé », 2021.

Observatoire des inégalités :

- « Rapport sur les inégalités en France », 2021.

2. TRAVAUX DES FÉDÉRATIONS, FONDATIONS, OPÉRATEURS ET ASSOCIATIONS**Agence départementale d'information sur le logement (ADIL) :**

- « COVID-19 et impayés de loyer : un nouveau profil de salariés du secteur privé en difficulté », 2021.

Atelier parisien d'urbanisme (APUR) :

- « Les personnes en situation de rue à Paris la nuit du 25-26 mars 2021 », 2021.

Collectif des Associations Unies (CAU) :

- « Expulsions : les pouvoirs publics doivent tout mettre en œuvre pour éviter de nouvelles souffrances sociales », 2021.

Collectif Les Morts de la Rue :

- « Mortalité des personnes sans-domicile 2020. Enquête dénombrer & décrire », 2021.

Conseil d'analyse économique :

- DHERBECOURT (Clément), FACK (Gabrielle), LANDAIS (Camille) et STANTCHEVA (Stéphanie), « Repenser l'héritage », Les notes du conseil d'analyse économique n°69, 2021.

Fédération nationale des Samus Sociales, Fédération des acteurs de la solidarité :

- « Etude nationale maraudes et samu sociaux sur le sans-abrisme », 2021.

Fondation Abbé Pierre :

- « 1^{er} baromètre de l'observatoire de l'encadrement des loyers. Un dispositif utile qui doit être mieux appliqué », 2021.
- « FAIRE : les carences du guichet unique de la rénovation énergétique », 2021.
- « Fabrique des personnes sans-papiers, fabrique des mal-logés », 2021.
- « Etude et accompagnement des solidarités émergentes dans les quartiers populaires des Yvelines », avec APPUI, 2021.

Fondation de France :

- « Les solitudes en France. Un tissu social fragilisé par la pandémie », 2021.

Observatoire des loyers d'agglomération parisienne (OLAP) :

- « *Evolution en 2020 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne* », 2021.
- « *L'encadrement des loyers à Paris au 2^{ème} semestre 2019 : un effet modérateur réel mais limité* », 2021.

Secours catholique :

- « *Faim et dignité. Etat de la pauvreté en France en 2021* », 2021.

Union nationale pour l'habitat des jeunes (UNHAJ) :

- « *Le temps réel de la réforme n'est pas celui des jeunes. Etude de l'impact de la réforme des APL sur les jeunes logés par le réseau Habitat jeunes* », 2021.

USH :

- « *Mieux connaître la demande de logement social pour mieux orienter les politiques publiques* », 2021.
- « *Les HLM en chiffres* », 2021.

3. OUVRAGES

ACKER (William), « *Où sont les « gens du voyage ». Inventaire critique des aires d'accueil* ». Editions du commun, 2021.

LEPLAIDEUR (Julien) et LE GOFF (William), « *Le changement d'état du logement social* », Esprit, 2021.

SIDLER (Olivier), « *Les dangereuses insuffisances du plan de rénovation et de la loi climat et résilience* », 2021.

À moins de trois mois de l'élection présidentielle, la Fondation Abbé Pierre publie son **27^e rapport annuel sur « L'État du mal-logement en France »**. Alors que le pays est encore en proie à une grave crise sanitaire, ce rapport en dessine un portrait marqué par **la précarisation de couches entières de la population**, avec des conséquences visibles sur le mal-logement. Jeunes entravés dans leur accès à l'autonomie, quartiers populaires enlisés, ménages touchés par la hausse des loyers et des prix de l'énergie, services d'accompagnement social engorgés... : **la crise du logement continue de fracturer en profondeur notre société.**

Ce rapport est aussi l'occasion de dresser **un bilan critique du quinquennat** écoulé au regard des politiques de lutte contre le mal-logement et la pauvreté. Ce mandat s'achève loin des promesses d'un « choc de l'offre » de logements et d'un accès important au « Logement d'abord » alors que **notre pays compte 300 000 personnes privées de domicile.**

Dans un contexte de **choix budgétaires et fiscaux** profondément **inégalitaires** entérinés dès 2017, les politiques du logement ont peine à inverser la tendance. Les crises des gilets jaunes et du Covid ont été l'occasion de soutenir les ménages modestes, d'ouvrir davantage de places d'hébergement d'urgence et de soutenir les aides à la rénovation énergétique, mais **les plus pauvres restent les oubliés de ce quinquennat.** La politique du Logement d'abord est restée, malgré certaines avancées, trop marginale au regard des coupes budgétaires subies par les APL et le secteur Hlm, si bien que les réponses aux personnes à la rue se résument encore trop souvent à **des solutions d'urgence précaires.**

Enfin, **la Fondation Abbé Pierre dévoile ici ses propositions pour l'élection présidentielle** : relance du Logement d'abord et du logement social, encadrement des loyers, sécurité sociale du logement, éradication des passoires énergétiques, redistribution des richesses, agence nationale des travaux d'office... En espérant que les candidats s'en inspirent, dans une campagne électorale qui oublie trop souvent **les plus exclus d'entre nous.**



Délégation générale

3-5, rue de Romainville - 75019 Paris

Téléphone : 01 55 56 37 00

Télécopie : 01 55 56 37 01

www.fondation-abbe-pierre.fr

