



DEUXIÈME CAHIER

*Bilan 2017-2022*  
*Le logement, parent*  
*pauvre du quinquennat*

# L'état du mal-logement

**en France 2022**

RAPPORT ANNUEL #27







Champion

MICHELIN  
OUR DE...  
R APRES

## DEUXIÈME CAHIER

# BILAN 2017-2022 LE LOGEMENT, PARENT PAUVRE DU QUINQUENNAT

**L**e candidat Emmanuel Macron avait relativement peu abordé la question du logement au cours de sa campagne présidentielle en 2017. Sans programme très 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 laisser 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. 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, a occasionné de nombreux débats et expérimentations innovantes et a produit certains résultats prometteurs, comme nous le développons dans le chapitre suivant.

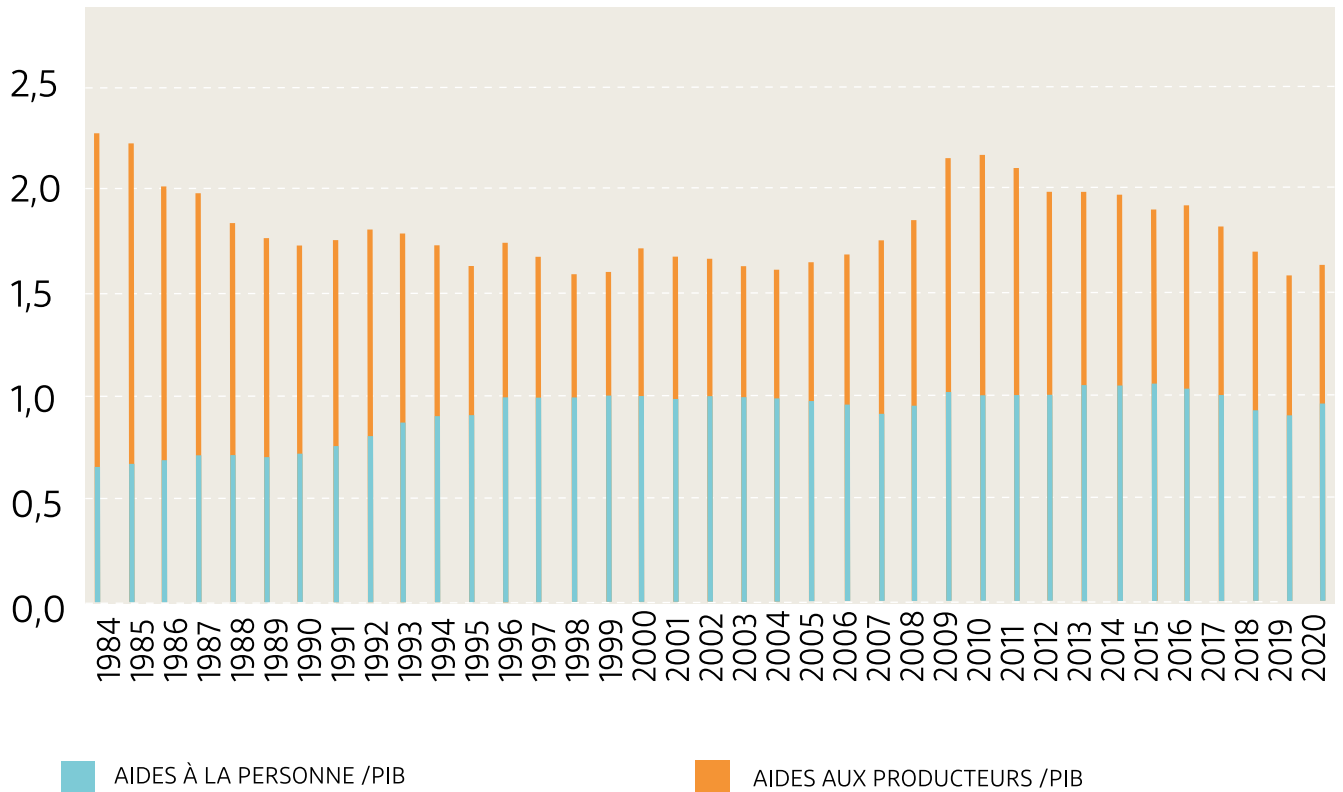
Toutefois, ces orientations de début de mandat ont été percutées, dès les premiers mois, par des arbitrages financiers profondément inégalitaires, des coupes budgétaires inédites, au détriment des allocataires APL et des bailleurs sociaux, et qui se sont prolongées tout au long du quinquennat, fragilisant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



## ÉVOLUTION DES AIDES AU LOGEMENT EN POURCENTAGE DU PIB

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, pour la vie privée et familiale, pour la santé, etc. : en témoigne les conséquences de la succession des confinements vécue ces deux dernières années.



# UNE POLITIQUE FISCALE ET BUDGÉTAIRE QUI CREUSE LES INÉGALITÉS

## 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 causent des effets contrastés mais globalement inégalitaires.

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 (flat tax), les cadeaux aux plus aisés sont assumés au nom d'un « ruissellement » des richesses depuis les « premiers de cordée » vers le reste de la population.

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 près de la moitié uniquement au bénéfice des 20 % les plus riches) dont la collectivité et ses services publics se privent. L'exonération temporaire en 2020-2021 de droits de donation familiale jusqu'à 100 000 euros pour divers usages a également constitué un autre symbole d'un affaiblissement de la politique fiscale redistributive du patrimoine des plus riches.

## 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. 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 le gouvernement a peu concédé d'améliorations pérennes significatives des dispositifs ni accepté de revenir sur les avantages fiscaux offerts aux plus aisés.

Le quinquennat aura également 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

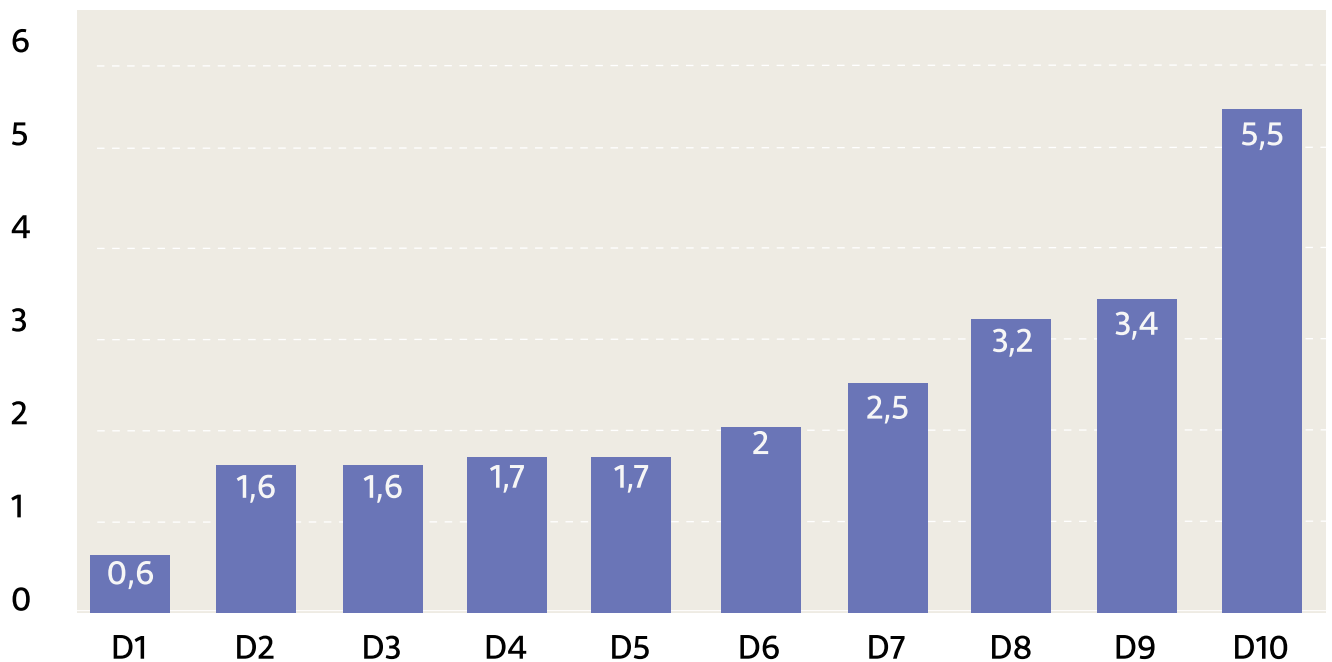
visant à fusionner ou articuler certains minima sociaux et certaines prestations, à lutter contre le non recours et ouvrir une prestation aux jeunes de 18 à 25 ans. Hélas, en 2020, le chantier d'un revenu universel d'activité (RUA) a été abandonné, et les jeunes de moins de 25 ans qui restent privés d'un droit ouvert à un revenu minimal ont dû se contenter de la « Garantie Jeunes ». La France reste donc un des derniers pays d'Europe à priver ses jeunes de filets de sécurité fiables, les cantonnant trop souvent à une solidarité familiale qui s'éternise ou à l'exclusion lorsqu'ils sont en rupture familiale.

### Le retour à des politiques inégalitaires

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 pérennes adoptées. Au final, 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.

#### RÉPARTITION DU COÛT BUDGÉTAIRE (24MDS€) DES MESURES GOUVERNEMENTALES 2017-2022 EN MILLARDS D'EUROS PAR DÉCILE DE REVENUS

Source : Institut des politiques publiques



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, et les précaires 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.

## APL ET LOGEMENT SOCIAL : DEUX PILIERS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT VICTIMES DES COUPES BUDGÉTAIRES



### Les coupes dans les APL, symboles de l'injustice des choix budgétaires

Dès l'été 2017, sans l'avoir jamais évoqué auparavant, le gouvernement a annoncé une baisse des 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.

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.

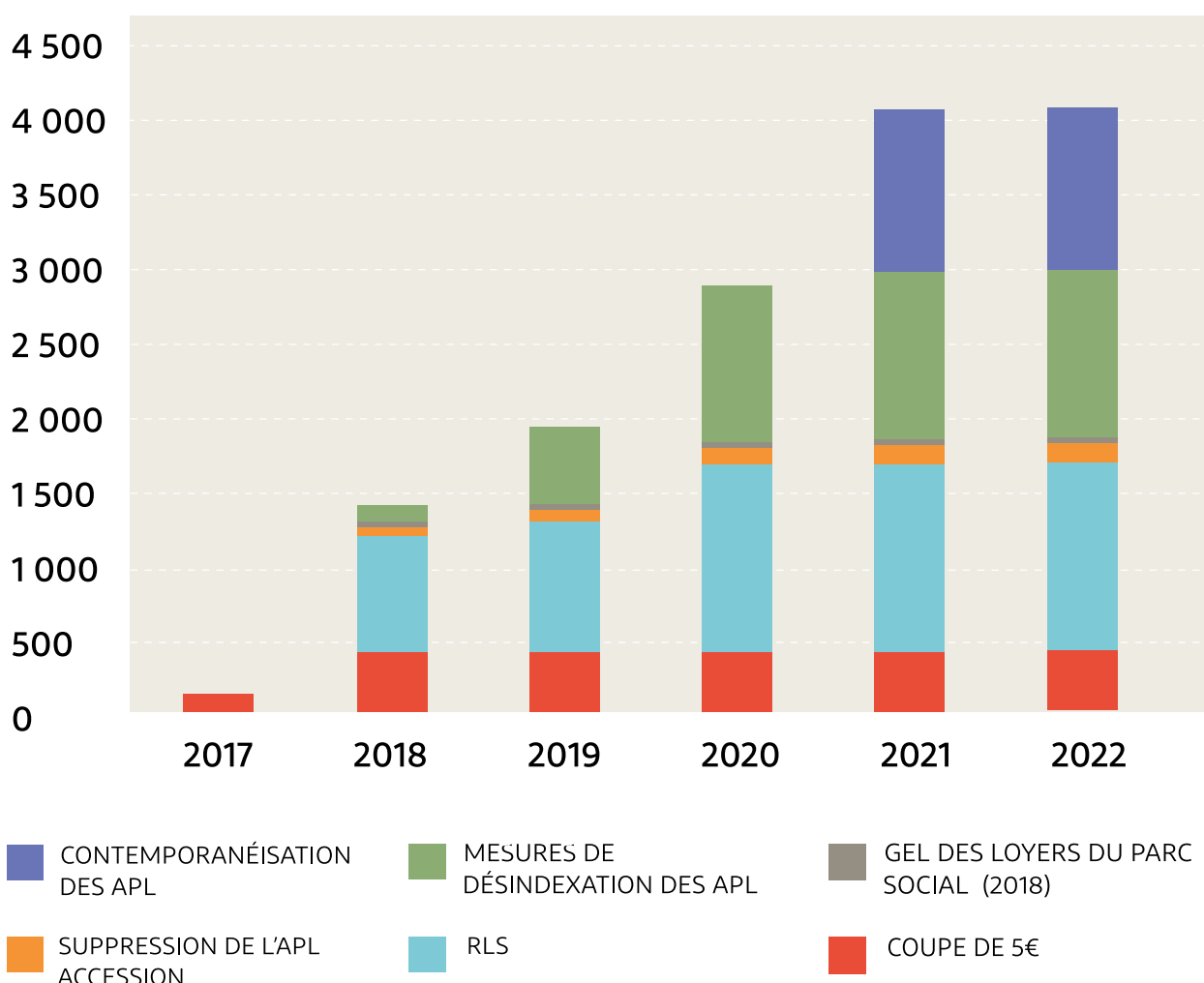
Sans concertation toujours, l'extinction de l'APL-accession dès 2018, a généré environ 100 millions d'euros d'économie par an, au motif qu'elle était de moins en moins utilisée. C'était pourtant la seule aide personnelle au logement bénéficiant aux propriétaires modestes avec des charges de logement élevées.

Enfin, depuis le 1<sup>er</sup> 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 jeunes, les personnes qui enchainent des contrats précaires et n'ont pas une trajectoire linéaire.

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.

### 4 MILLIARDS D'EUROS D'ÉCONOMIES SUR LES APL EN 2022

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





## Le logement social, mal-aimé du quinquennat

Tout au long du quinquennat le gouvernement s'en est pris aux bailleurs sociaux, les enjoignant à se regrouper, à privatiser 40 000 Hlm par an et à faire des économies.

L'exécutif a également, 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), qui a atteint 1,3 milliard d'euros par an de 2020 à 2022, tout en augmentant la TVA sur les PLUS et les PLS. 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. L'objectif officiel de 40 000 PLAI, l'unique engagement gouvernemental au début du quinquennat 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 préoccupante : sur les 60 000 logements promis, seuls 30 000 seront produits à la fin du quinquennat.

## La tentation de la vente Hlm et de la financiarisation du monde Hlm

Après avoir engagé la baisse de ressources via 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.

## La concurrence du logement intermédiaire

En parallèle, **le gouvernement a fait la promotion du 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 vise un doublement de la production annuelle.

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 €/m<sup>2</sup> à Paris et petite couronne par exemple), destinent en effet ce produit à des classes moyennes supé-

rieures, qui ne sont pas celles qui ont le plus besoin d'une intervention de l'État. Au final, certains logements intermédiaires sont parfois autant aidés que certains logements sociaux, voire plus.

## AIDES MOYENNES EN 2020 (par logement)

DISPOSITIF	PLAI	PLUS	PLS	PINEL
Montant moyen ordinaire	145 948	153 406	150 299	200 000
<b>AIDES</b>				
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
<b>TOTAL DES AIDES</b>	<b>52 426</b>	<b>34 419</b>	<b>29 597</b>	<b>32 000</b>

Ministère du logement



# UNE RÉGULATION TRÈS TIMIDE DES MARCHÉS DE L'IMMOBILIER

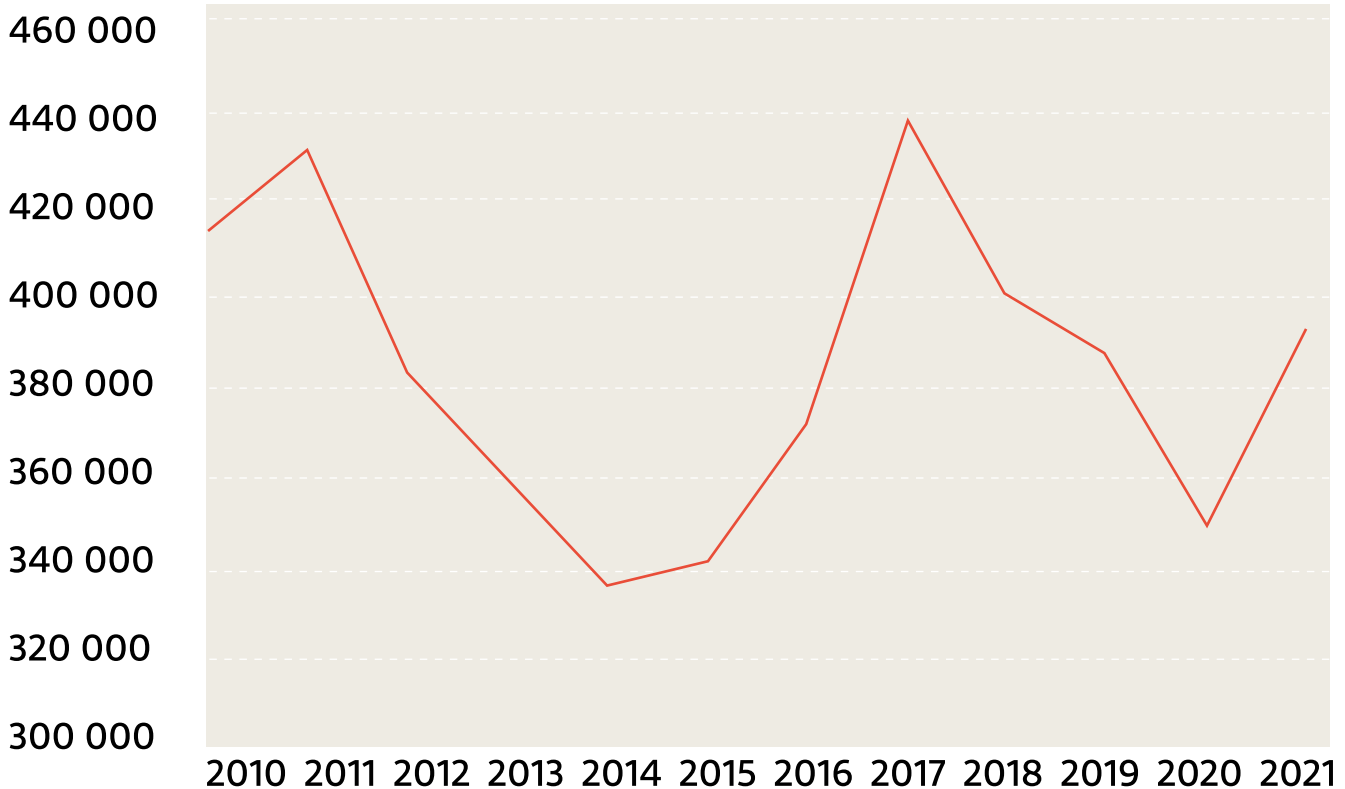
## L'introuvable choc de l'offre

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), 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.

## NOMBRE TOTAL DE LOGEMENTS COMMENCÉS DANS LA FRANCE ENTIÈRE (MAYOTTE NON COMPRIS)

Source : SDES



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 APL et les prélèvements effectués sur les organismes Hlm qui ont réduit leurs capacités d'investissement. 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 3e trimestre 2021 d'après l'Insee.

### 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 tout de même rendu sa mise en œuvre possible, mais optionnelle et expérimentale. Un certain nombre de nouveaux exécutifs municipaux ont pu alors se lancer dans cette politique. 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 privés y seraient relativement stables. **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. **Par**

**ailleurs, l'encadrement ne s'applique pas Outre-mer**, comme à La Réunion où les loyers sont élevés dans de nombreuses villes qui n'y sont pas éligibles.

La dérégulation du marché locatif est aussi due à la progression des locations de meublés touristiques de courte durée de type Airbnb<sup>1</sup>. 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 logements.

Le gouvernement s'est par ailleurs 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, qui vise à 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.

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

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



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, elle nécessite l'accord des bailleurs qui y voient parfois une marque inquiétante 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.

### 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. 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 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. La ministre du Logement a repris cette idée à son compte, 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.

Pour les quartiers populaires, certains dispositifs ont été renforcés voire créés mais restent insuffisants. **La politique de la ville tout d'abord a été particulièrement malmenée** 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 finalement été doté de budgets supplémentaires au fil des années**. 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 s'il faut souligner que près de 500 quartiers sont concernés. De plus, avec par exemple un objectif de **130 000 logements réhabilités, l'ambition du NPNRU sur ce volet semble près de trois fois moindre que celle de son prédécesseur**.

## Une gouvernance locale du logement au milieu du gué

La régulation des marchés immobiliers souffre souvent d'une gouvernance locale éclatée qui peine à 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.

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.

# AMÉLIORATION DE L'HABITAT : DES AVANCÉES ET DES CARENCES

## 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 le candidat Emmanuel Macron, la massification et l'amélioration de la qualité des rénovations se fait attendre. Leur nombre progresse significativement, mais la plupart ne sont pas assez

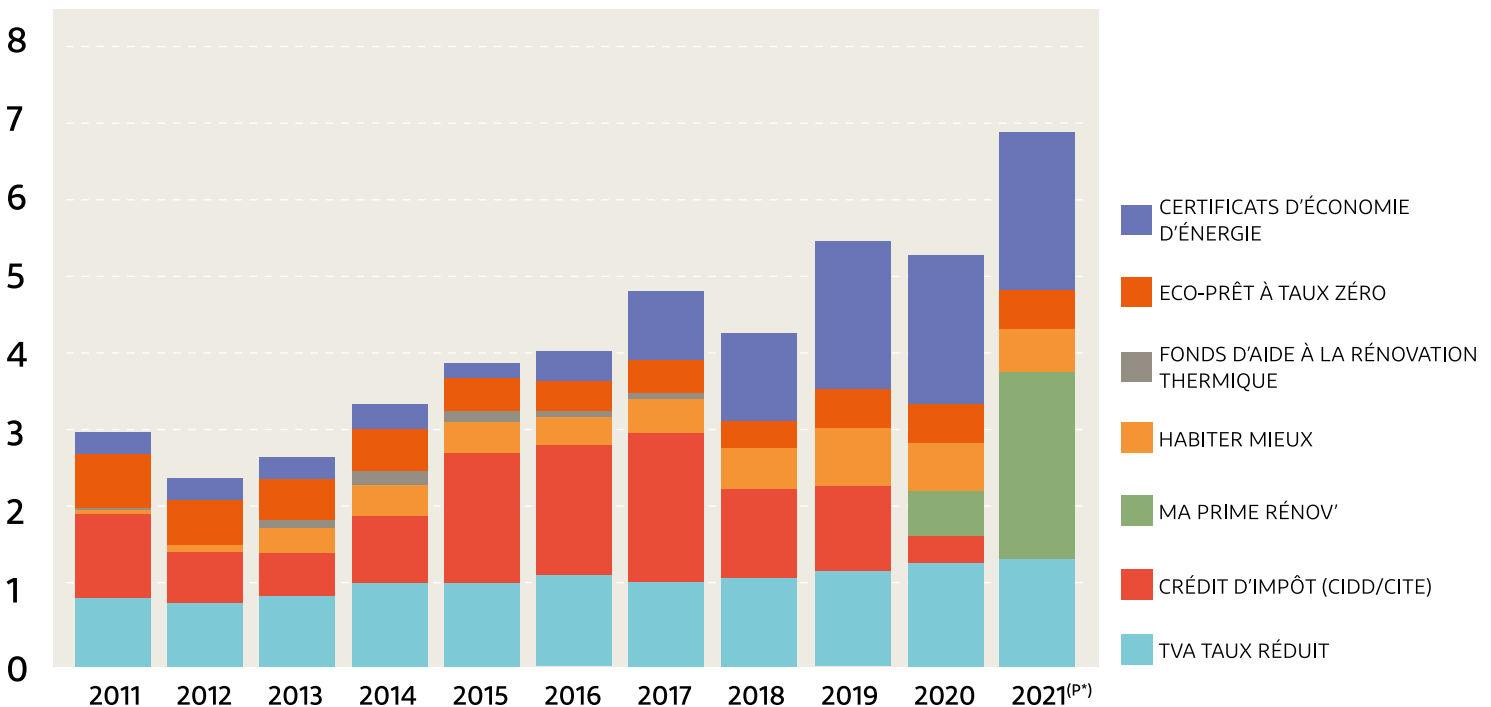
performantes<sup>2</sup>. **En cause, l'évolution des dispositifs d'aides qui augmentent le nombre de travaux enclenchés mais en se limitant trop souvent à de simples « gestes » de rénovation, peu efficaces s'ils restent isolés (changer la chaudière, isoler les combles, changer les fenêtres...), au détriment de la performance à long terme d'une rénovation globale.**

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



## INSTRUMENTS DE FINANCEMENT POUR LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS PRIVÉS EN MILLIARDS D'EUROS

Source : I4CE



\*P : PRÉVISIONS À PARTIR DES INFORMATIONS COMMUNIQUÉES PAR L'ÉTAT ET L'ANAH.

Comme l'avais 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 ménages aisés et aux propriétaires bailleurs. Cependant, cette aide n'est pas suffisante pour conduire à des travaux ambitieux et donc plus coûteux. **Loin du 10 % de reste à charge affiché par le gouvernement, c'est en moyenne 39 % du montant des travaux qu'il reste à payer après mobilisation de toutes les aides pour les propriétaires « très modestes » et 56 % pour les ménages « modestes »**, alors que les travaux peuvent facilement atteindre plusieurs dizaines de milliers d'euros.

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 indécentes 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...

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 des logements sociaux, à l'appui de programmes de rénovations à grande échelle. 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.

## 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 dix dernières années par les lois « Alur », « Elan » 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.

Pourtant, le nombre de logements indignes traités par l'Anah ne décolle guère (entre 10 000 à 15 000 logements indignes subventionnés chaque année, avec une hausse tout de même en 2020), 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 bilan reste donc modeste, au regard des 600 000 logements indignes environ restant en France.



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 contrebalancés par des actes structurants, comme les coupes dans les APL ou dans les fonds propres des bailleurs sociaux. 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 ou l'exclusion.

Le mot d'ordre de la campagne, visant à déclencher un « choc de l'offre » pour faire baisser les prix de l'immobilier, n'a pas abouti sans être remplacé par une doctrine alternative. Et au final de nombreux dispositifs antérieurs ont été prolongés (NPNRU, encadrement des loyers, lutte contre l'habitat indigne, VISALE, gouvernance locale, hausse du parc d'hébergement d'urgence...) s'inscrivant dans la continuité des politiques antérieures sur de nombreux plans.

En tout état de cause, il est manifeste que le gouvernement n'aura pas fait du logement une grande priorité de l'action publique et cela, malgré l'importance que revêt ce sujet pour la population, les territoires comme la cohésion sociale dans notre pays. ■



hak

Handwritten graffiti in brown and red ink, including stylized letters and symbols.

Handwritten graffiti in black ink, consisting of a vertical line of characters.



NEW YORK  
LONDON





oitat 

habitat design lab



*Être humain !*



**DÉLÉGATION GÉNÉRALE**

3, rue de Romainville. 75019 PARIS

**Téléphone** 01 55 56 37 00

**Télécopie** 01 55 56 37 01

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