FONDATION
Abbé Pierre

L'état du mal-logement en France 2023

RAPPORT ANNUEL #28

CHAPITRE 2

2022 : année de transition ou année perdue ?

Entre la campagne présidentielle, l'absence de ministre du Logement pendant des mois et la faiblesse du programme présidentiel sur le logement, l'année 2022 a été une année blanche ou presque dans la lutte contre le mal-logement, marquée par la poursuite des coupes budgétaires. Pourtant, les urgences sociales se font plus pressantes, en raison de l'inflation et de la hausse des prix de l'énergie.

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

1 - Une régulation de l'immobilier à la peine

a. Élargissement de VISALE : une promesse en danger ?

Le candidat Emmanuel Macron avait inscrit une seule mesure précise propre au logement dans son programme pour 2022, qui consistait à **étendre la garantie locative VISALE à tous les locataires.** Cette caution gratuite, distribuée par Action Logement depuis 2014 pour sécuriser les bailleurs face aux impayés, a été peu à peu élargie jusqu'à concerner désormais tous les jeunes de moins de 30 ans et de tous les contrats précaires. Le candidat Macron promettait donc de supprimer ces critères qui, aux yeux de certains propriétaires, stigmatisent les bénéficiaires de VISALE comme des personnes à risques. Sans aller jusqu'à la rendre obligatoire, à la manière d'une « sécurité sociale du logement » telle que l'envisageait la garantie universelle des loyers de 2014, l'éligibilité de tous les candidats à la location constituerait un progrès significatif pour l'accès au logement locatif privé et pour la prévention des expulsions. Elle simplifierait en outre le dispositif et réduirait le non-recours à cette aide méconnue de nombreux locataires et bailleurs.

Hélas, cette unique promesse n'a pas été tenue (du moins pour l'instant) et n'est pour le moment plus évoquée par le gouvernement. Dès le début du quinquennat, Action Logement s'est opposé à cette idée, craignant notamment que l'Etat ne porte pas sa part de financement pour assurer son élargissement. Depuis, le ministre du Logement n'a lancé aucune concertation sur le sujet, et le bras de fer engagé par l'État sur l'avenir d'Action Logement n'est pas de nature à faire avancer ce chantier

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

b. Des loyers trop peu encadrés

Parmi les mesures de régulation des marchés immobiliers figure aussi **l'encadrement des loyers**. Malgré le scepticisme de certains acteurs du logement et de l'exécutif depuis 2017, cette mesure initiée par la loi ALUR de 2014 et relancée, à titre expérimental et optionnel, par la loi Elan de 2018, **s'est étendue à de nombreuses villes volontaires** en plus de Paris et Lille (Plaine Commune en juin 2021, Est-Ensemble en décembre 2021, Lyon et Villeurbanne en novembre 2021, Montpellier et Bordeaux en juillet 2022).

Les premiers résultats sont encore modestes et inégaux, mais commencent à être visibles. La deuxième édition du baromètre de la Fondation Abbé Pierre de l'encadrement des loyers montre une légère amélioration du respect de l'encadrement à Paris : on passe de 35 % à 31 % d'annonces non-conformes[1]. Ce taux est encore bien trop élevé mais il faut laisser le temps à cette mesure d'être appropriée, après des années de confusion dues à ses péripéties judiciaires.

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

Dans la perspective d'améliorer le respect de l'encadrement des loyers, les amendes et recours sont encore beaucoup trop faibles, l'État ne consacrant pour ainsi dire aucun moyen à sa mise en œuvre. Mais de nombreuses municipalités cherchent des moyens pour améliorer le recours aux droits des locataires et le respect de la loi par les bailleurs, et il serait nécessaire que tous les acteurs de l'immobilier (professionnels mais aussi CAF, ADIL…) s'unissent pour faire respecter l'encadrement.

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

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

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

Reste encore à appliquer l'encadrement à toutes les zones tendues, en commençant par celles qui sont volontaires (Grenoble, Orly, Rennes, St-Denis de la Réunion, Strasbourg…). En ce qui concerne Marseille, le processus est en bonne voie depuis que la métropole d'Aix-Marseille a accepté de porter sa candidature et que l'État s'est engagé à l'accepter lors des états généraux du logement, le 29 novembre 2022.

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

c. Des locations Airbnb épargnées

Parallèlement aux loyers abusifs, **une autre faille dans la régulation des marchés locatifs** a occasionné de nombreux débats cette année : **les locations saisonnières de meublés touristiques**, de type Airbnb. La multiplication de ces offres depuis une décennie, rendues facilement accessibles à des bailleurs non-professionnels via des plates-formes numériques, provoque des conséquences négatives de plus en plus visibles. Dans les zones touristiques, à Paris bien sûr mais aussi dans les grandes métropoles et des zones côtières en Bretagne ou au Pays basque, des logements quittent le parc locatif privé de longue durée pour être consacrés quelques semaines par an aux touristes, développant nuisances de voisinage, vacance, pénurie et hausse des prix[2]. Face à cette « airbnbisation » du logement, dénoncée un peu partout en Europe, des mesures sont en préparation à l'échelle de la Commission européenne, notamment en matière de transmission des données utiles à la régulation de ce marché. Les collectivités locales quant à elles sont de plus en plus nombreuses à s'emparer des outils légaux à leur disposition, notamment la « compensation » de logements loués sur les plates-formes par une offre équivalente en location de longue durée.

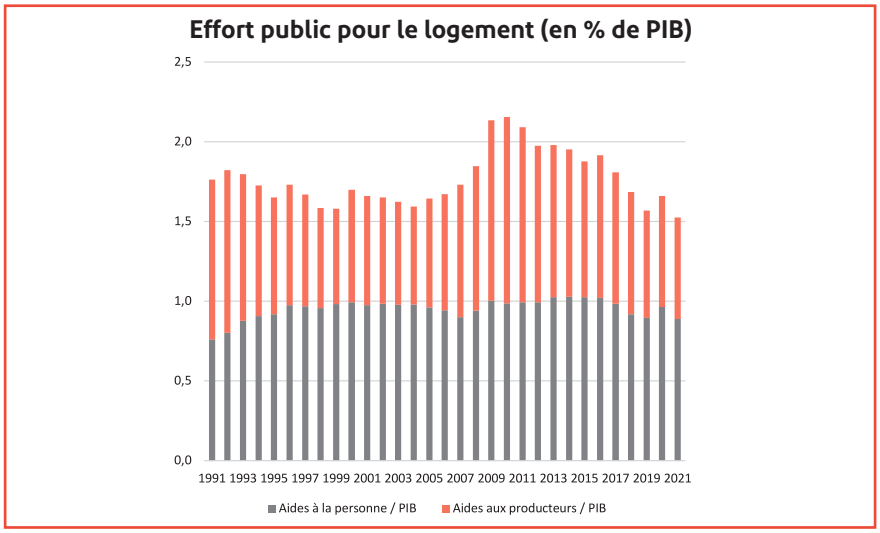
En revanche, le modèle économique d'Airbnb reste intact, en raison notamment d'une fiscalité très favorable aux meublés de tourisme, qui bénéficient d'abattements fiscaux allant jusqu'à 71 %, ainsi que de généreuses déductions qui permettent à certains de ne payer aucun impôt sur les revenus perçus.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

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

se justifiait lors de sa mise en œuvre par une pénurie d'offre de logements meublés sur le marché locatif. Les dynamiques étant désormais inversées, une régularisation fiscale semble s'imposer[3] ». Cette niche fiscale, clairement identifiée et largement dénoncée[4], a pourtant été conservée par la majorité parlementaire, avec le soutien du gouvernement, lors des discussions sur le projet de loi de finances pour 2023, le rapporteur général du budget Jean-René Cazeneuve (Renaissance) déclarant craindre « un choc fiscal » pour les bailleurs Airbnb. Face à cet avantage peu compréhensible, des députés de la majorité, avec le soutien du ministre du Logement Olivier Klein, ont tout de même fini par annoncer une mission qui pourrait aboutir à un rééquilibrage fiscal, si le gouvernement parvient cette fois-ci à résister aux pressions.

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

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

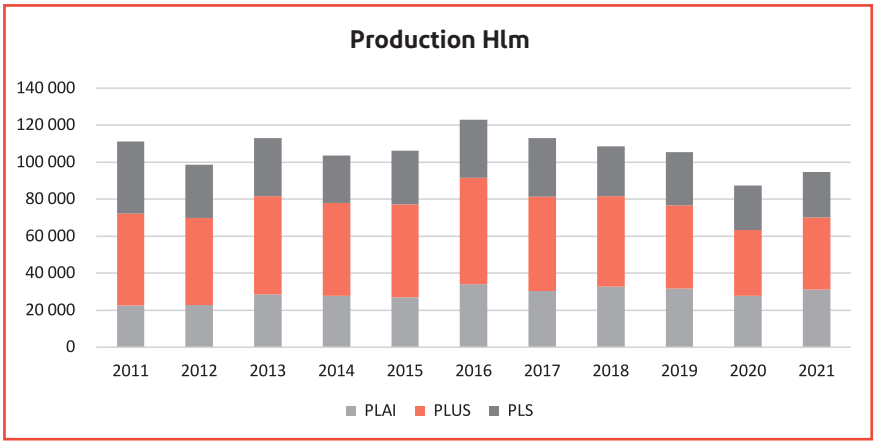


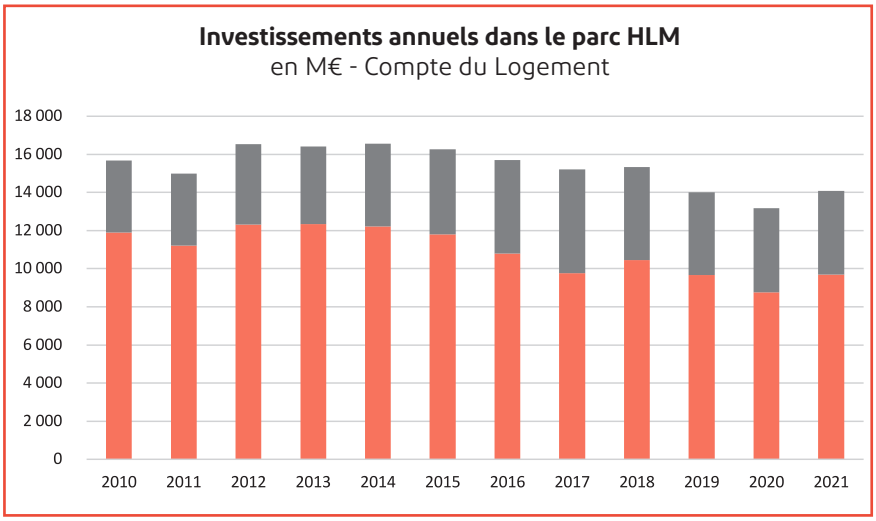
Source : SDES, Comptes du logement

[3] Bastien Marchive, Rapport au nom de la commission des affaires économiques sur le PLF 2023, Cohésion des territoires, 2022.
[4] Tribune collective, « Stop à la niche fiscale Airbnb », *Libération*, 12 octobre 2022.

À cet égard, s'inscrivant dans la continuité des mesures d'économie du quinquennat précédent, la principale décision de ce début de mandat aura été de prolonger en 2023 la « réduction de loyer de solidarité » (RLS), ponction sur les ressources locatives des organismes Hlm, à hauteur de 1,3 milliard d'euros. De même, la TVA, réhaussée de 5,5 à 10 % sur les logements sociaux « PLUS » et « PLS » en 2018, reste pour l'heure maintenue à ce niveau.

Pourtant, les conséquences néfastes de ces mesures sont connues : les dépenses d'entretien baissent ; la rénovation énergétique des logements sociaux est entravée ; la construction neuve chute (123 000 agréments en 2016, moins de 100 000 en 2021 et 2022, après une année 2020 catastrophique liée notamment au Covid). Au final, le montant des investissements dans le logement social, à la production ou à la réhabilitation, est passé de 16 à 14 milliards d'euros par an ces dernières années d'après le Compte du Logement 2021, en baisse de 10 % depuis 2017.





Sans compter que cette baisse de financement public peut inciter une partie du monde Hlm à se tourner vers différentes formes de financiarisation du secteur[5]. Ce recours à des capitaux privés se traduit par le développement du logement « intermédiaire », passé de 8 000 à 18 000 logements financés par an entre 2017 et 2021 en raison d'aides publiques accrues et de l'engagement de CDC Habitat et Action Logement notamment, au risque de « cannibaliser » le logement social, qui propose des loyers plus bas à des ménages plus modestes. La financiarisation peut aussi prendre la forme d'un logement social « à durée déterminée », par exemple via la vente Hlm plus fréquente au cours de la vie du logement (14 000 logements vendus en 2021 contre 10 000 en 2017) , ou via l'usufruit locatif social (ULS), qui consiste pour un investisseur privé à acheter la nue-propriété d'un logement et à en confier temporairement l'usufruit à un organisme Hlm, avant d'en récupérer la propriété totale au bout de 15 à 20 ans.

En tout état de cause, l'investissement public massif dans le logement social ne semble plus à l'ordre du jour. Alors que les besoins sont orientés à la hausse, avec désormais 2,3 millions de ménages en attente de logement social, le scénario financièrement soutenable de l'étude *Perspectives* de la Banque des Territoires (90 000 logements sociaux en 2023, 100 000 à terme) paraît acter **la fin des fortes ambitions de production Hlm**, alors que l'objectif de 150 000 prévalait encore il y a quelques années. Avec pour conséquence, une fragilisation des locataires Hlm (du fait de la baisse de l'entretien) mais aussi une réduction des réponses sociales dans le logement en raison de la baisse ou la stagnation annoncée de la production neuve.

Cette austérité budgétaire intervient dans un environnement de plus en plus dégradé pour le secteur Hlm. Jusqu'alors, l'impact de la RLS avait été en partie amorti par des facilités d'emprunt offertes par la Caisse des Dépôts et surtout par des taux d'intérêt historiquement bas. Mais cette donne a changé brutalement avec l'inflation et la hausse du taux du livret A (auquel empruntent les organismes Hlm à taux variable), proche de 2 %. L'encours de la dette des bailleurs sociaux s'élève désormais à plus de 150 milliards d'euros, sachant que cette augmentation de taux représente un surcoût de 1,5 milliard d'euros supplémentaires par an au monde Hlm, soit l'équivalent d'une seconde « RLS ». Malgré cela, le gouvernement n'a depuis le début du quinquennat apporté aucun soutien significatif aux organismes de logement social pour passer ce cap difficile.

À côté de cette politique de rigueur appliquée au monde Hlm, la production privée continuent, de son côté, à bénéficier de défiscalisations généreuses, destinées à inciter les particuliers à investir dans le parc locatif privé. Ces aides fiscales, comme le « Pinel », qui peuvent se monter jusqu'à à 63 000 € par logement, aboutissent à des niveaux d'aides publiques plus importants pour un logement privé mis en location à des niveaux de loyer proches de ceux du marché et pour une durée

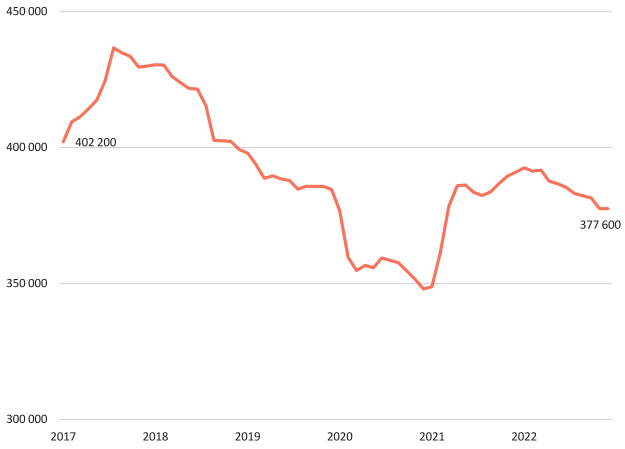
[5] Matthieu Gimat, Antoine Guironnet, Ludovic Halbert, « La financiarisation à petits pas du logement social et intermédiaire en France. Signaux faibles, controverses et perspectives », *Working Paper Sciences Po, chaire Ville, logement et immobilier*, 2022.

limitée de 6 à 12 ans, que pour des logements sociaux intermédiaires (PLS) voire sociaux (PLUS), aux loyers réglementés bien inférieurs et destinés à maintenir une vocation sociale de très longue durée. En moyenne, un Pinel bénéficie de 32 000 € d'aides publiques, contre 30 000 € pour un PLS et 34 000 € pour un PLUS, d'après les chiffres du ministère du Logement. Ce produit fiscal, réinterrogé à chaque projet de loi de finances, a finalement été prolongé en 2023 mais pourrait, être revisité. La question serait alors de savoir si ces sommes conséquentes, autour de deux milliards d'euros par an, seront réorientées vers un produit comportant davantage de contreparties sociales, vers le monde Hlm, un peu des deux ? Ou si elles seront purement et simplement supprimées, au risque d'un trou d'air de la construction neuve ? Ou si le « Pinel » sera finalement prolongé une nouvelle fois faute d'avoir anticipé une réforme juste et efficace[6] ? Une réflexion similaire porte sur la prolongation ou non du prêt à taux zéro, qui doit s'éteindre fin 2023, à un moment où la hausse des taux fragilise les accédants modestes.

e. La production de logements en chute

Cette faible place faite au logement par le gouvernement est d'autant plus inquiétante que la production générale de logements est aussi en baisse. La conduite de politiques budgétaires restrictives dans le secteur du logement, au moment où le pays entrait en crise sanitaire en 2020, s'est traduite par une chute brutale de la production de logements. Depuis, la production n'est jamais remontée au-dessus des 400 000 logements mis en chantier par an, contre 450 000 en 2017. Ces derniers mois, la crise énergétique et la remontée des taux d'intérêt pourraient bien annoncer un retournement de cycle immobilier, pouvant entrainer une certaine baisse des transactions, des prix et de la production. Cette tendance est difficile à anticiper précisément mais l'attentisme des ménages en cette période d'incertitude risque d'entraver la production de logement.

Nombre total de logements mis en chantier (cumul des 12 derniers mois)



[6] Pierre Madec, « Dispositif Pinel : Stop ou Encore ? », *Politique du logement*, 29 octobre 2022

De plus, de nouvelles contraintes viennent encore compliquer l'équation. Tout d'abord, la hausse des prix de l'énergie impacte le secteur du BTP qui en dépend fortement : l'indice des coûts de construction a crû de 11 % entre les deuxièmes trimestres 2021 et 2022. Sur certains segments du marché, les hausses sont spectaculaires : +14 % sur les couvertures en zinc ou bois, +31 % sur les ossatures métalliques. La volatilité des prix, qui réduit sensiblement la durée de vie des devis, perturbe sérieusement un secteur qui planifie des travaux sur plusieurs années. Au-delà du prix, le bâtiment subit aussi une pénurie de main-d'œuvre et de matériaux. En octobre 2022, 81 % des entreprises du bâtiment déclaraient des problèmes de recrutement, d'après l'enquête conjoncture de l'Insee, deux fois plus qu'en 2015. Et ces tendances inquiétantes ne semblent pas appelées à s'inverser : en 2022, les contrats à terme dans le BTP couvraient encore une partie de l'inflation, laquelle produira complètement ses effets en 2023[7]. De plus, les tendances des ventes de logement mises en avant par les promoteurs font craindre un trou d'air en 2023-2024[8].

Par ailleurs, le monde du logement est de plus en plus confronté à une **exigence de sobriété foncière**. Issu de la Convention citoyenne pour le climat puis traduit dans la loi climat et résilience de 2021, **l'objectif « zéro artificialisation nette »** (ZAN) se décline petit à petit dans les documents d'urbanisme. L'objectif officiel est d'atteindre d'ici à 2050 le ZAN, c'est-à-dire de ne pas artificialiser plus de terres que d'en « renaturer ». Sans attendre cette échéance lointaine, la première étape consiste à diviser par deux le rythme d'artificialisation d'ici à 2030. Cet objectif est indispensable pour des raisons environnementales et sociales. L'artificialisation des terres porte gravement atteinte à la biodiversité, accroît notre empreinte climatique et grignote les terres agricoles. D'un point de vue social, l'étalement urbain éloigne les ménages de leurs zones d'emploi et de consommation et les astreint à de longs et coûteux déplacements, alimentant leur dépendance à la voiture et aux hydrocarbures.

Le gouvernement a imposé au printemps 2022 la division par deux du rythme d'artificialisation dans les documents de planification régionaux (SRADDET) puis à l'échelle des SCoT et des PLU entre 2024 et 2027[9]. Mais de nombreuses collectivités locales s'y opposent et demandent le report de leurs échéances. En effet, pour concilier sobriété foncière et production de logements, l'État ne peut pas se contenter d'obligations arithmétiques. Il doit donner les moyens aux acteurs locaux d'inventer un urbanisme plus complexe et donc plus coûteux que celui de la ville étalée. À cet égard, certains programmes vont dans le bon sens, qu'il s'agisse d'Action cœur de ville ou du fonds friches, mais les moyens consacrés ne sont pas à la hauteur des enjeux. Une ville dense, écologique et désirable nécessite

[7] Bastien Marchive, Rapport au nom de la commission des affaires économiques sur le PLF 2023, Cohésion des territoires, 2022.
[8] Loïc Chapeaux, « Coût de construction : l'impact des crises à répétition depuis 2020 », *Politique du logement*, 24 juillet 2022
[9] Insee, Évolution du revenu disponible brut et du pouvoir d'achat, 30 novembre 2022.

des moyens d'ingénierie bien plus importants, dont les petites collectivités sont souvent privées, si bien qu'elles s'en remettent souvent à la promotion privée pour produire la ville le plus facilement et à première vue le moins cher possible, c'est-à-dire en extension urbaine.

La sobriété foncière impose aussi de prioriser l'urbanisation sur les besoins socialement les plus pressants, et de favoriser le logement social par rapport aux usages moins essentiels, comme le tourisme ou les résidences secondaires. Or, sur ce sujet, le gouvernement semble bien timide. Le fonds friches et la mobilisation du foncier public ne donnent pas la priorité au logement social, et pas même au logement. La loi SRU, qui impose aux communes déficitaires tendues d'atteindre un quota de 20 ou 25 % de logements sociaux, reste largement inappliquée par des centaines de villes, sans qu'elles ne soient suffisamment sévèrement sanctionnées par l'État. Enfin, la prolifération des résidences secondaires dans les zones touristiques s'exerce au détriment du logement des habitants. Là aussi, l'action de l'État est bien faible même si la loi de finances pour 2023 autorise de nouvelles communes touristiques à surtaxer les résidences secondaires.

2 - La poursuite de choix budgétaires et fiscaux aux antipodes de l'intérêt général

La crise du logement s'inscrit dans une société profondément inégalitaire, dans laquelle des situations de grand confort, voire de luxe, côtoient un nombre bien plus important de situations de privations massives sur des aspects essentiels de la vie (logement, emploi, santé, éducation…). Les choix faits par le gouvernement, dans la continuité du précédent, ne tendent pas à réduire ces écarts. L'année 2022 ne fait pas exception, avec le maintien d'une politique budgétaire et fiscale qui multiplie à nouveau les cadeaux aux ménages aisés et aux entreprises, que les avantages consentis aux plus modestes ne compensent pas.

a. Un pouvoir d'achat en baisse

Fait marquant en 2022 : une inflation inédite depuis plus de 30 ans. Malgré le bouclier tarifaire mis en place en 2021 et 2022 pour limiter la hausse des prix de l'énergie, d'après l'Insee, le pouvoir d'achat des Français a baissé de 1,7 % au premier trimestre 2022 puis à nouveau de 1,1 % au trimestre suivant[10], en particulier car les salaires augmentent moins vite que les prix depuis le deuxième trimestre 2021[11]. Après un redressement au second semestre 2022, l'Insee prévoit un nouveau fléchissement en 2023, en raison de la hausse des prix et du ralentissement attendu de l'emploi[12].

[10] Insee, Évolution du revenu disponible brut et du pouvoir d'achat, 30 novembre 2022.
[11] DARES, Évolution des salaires de base dans le secteur privé : résultats définitifs du 3e trimestre 2022, 9 décembre 2022.
[12] Insee, « Refroidissement », *Note de conjoncture* - décembre 2022

Les conséquences, actuelles et à venir, sont particulièrement sensibles sur le pouvoir d'achat des plus modestes, dont les revenus augmentent moins vite que les prix des produits qu'ils consomment, l'inflation étant la plus forte sur les produits de consommation contrainte, comme l'alimentation ou l'énergie.

Dans de nombreux secteurs ou organisations, les plus bas salaires sont à la peine. Certains métiers du soin et du social ont été revalorisés lors du Ségur de la santé, mais restent à des niveaux de salaire dissuadant les vocations. **Les minima sociaux et prestations sociales ont, quant à eux, été revalorisés mais à des niveaux inférieurs à l'inflation**[13]**,** et avec retard, alors que les ménages qui en bénéficient sont ceux qui ont le moins de marge pour l'absorber, même temporairement, et qui ont été fortement fragilisés par la crise Covid.

Enfin, en ce qui concerne les revenus de remplacement en cas de chômage, le gouvernement a poursuivi ses réformes particulièrement injustes, en diminuant la durée des allocations de 25 % à partir du 1er février 2023, pour une économie en régime de croisière évaluée à 4,2 milliards par l'Unedic. Cette nouvelle réforme survient après celle entrée en vigueur en 2021, qui a abouti à durcir les conditions d'indemnisation et à une baisse des indemnités journalières de 16 % en moyenne d'après l'Unedic.

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

Pour répondre aux insuffisances avérées des minima sociaux (absence de minima pour les moins de 25 ans, non-recours aux droits, complexité…), Emmanuel Macron s'était engagé en 2018 **à créer un « revenu universel d'activité »** (RUA) destiné à harmoniser voire unifier certains minima et prestations et à davantage soutenir les jeunes de moins de 25 ans. Une large concertation avait abouti à la rédaction d'un rapport qui n'a pour l'heure jamais été publié et le projet de RUA a été repoussé au-delà de son premier quinquennat.

Le sujet semblait abandonné quand Emmanuel Macron a proposé durant sa seconde campagne présidentielle de généraliser le versement des prestations sociales « à la source » et de conditionner le bénéfice du RSA à des « contreparties » prenant la forme de « 15 à 20 heures d'activités » par semaine.

La première idée, calquée sur le prélèvement des impôts à la source, permettrait de systématiser le versement de prestations sociales sans que les allocataires potentiels aient à en faire la demande et d'éviter ainsi le non-recours, de même qu'un certain nombre d'erreurs et d'indus. Sa mise en œuvre est toutefois complexe et devrait prendre plusieurs années, notamment pour interfacer de nombreux

[13] Malgré une inflation à 6 %, la plupart des prestations sociales (pensions de retraite, minima sociaux) ont évolué de 4 % et les allocations logement (APL) de 3,5 % seulement.

systèmes d'informations et harmoniser les bases ressources sur lesquelles sont calculées les prestations. La seconde idée, consistant à imposer des contreparties aux bénéficiaires du RSA, prenant la forme de « 15 à 20 heures d'activités » par semaine, malgré son caractère encore très imprécis, est profondément inquiétante dans la mesure où elle sous-entend implicitement un manque de volonté de « s'en sortir » de la part des personnes qui en bénéficient et que sa mise en œuvre pourrait aboutir à détourner des allocataires de la demande de RSA, alors que près de 30 % des bénéficiaires potentiels ne le mobilisent déjà pas. Ce projet devrait être expérimenté sur 40 000 allocataires dans 19 départements dans les mois à venir. L'objectif d'accompagnement plus systématique et d'accès facilité à la formation est à saluer si les moyens suivent. En revanche, les sanctions envers les allocataires en cas de non-respect des objectifs, si elles étaient appliquées, risqueraient de conduire à une forme de contrôle social sur les plus précaires et à une suspension voire une radiation de leurs maigres allocations, conduisant ainsi à davantage d'exclusion.

Quant à l'ouverture du RSA aux moins de 25 ans, revendiquée par les associations de lutte contre la pauvreté de longue date, elle ne semble pas à l'ordre du jour. A la place, le gouvernement précédent avait créé en mars 2022 le « Contrat engagement jeune » (CEJ), qui a pris la place de la « Garantie jeune ». Comme cette dernière, le CEJ n'est pas un droit ouvert mais un dispositif contingenté et limité dans le temps (12 mois pour le CEJ, contre 18 pour l'ex-Garantie Jeunes) destiné aux jeunes en difficulté, auxquels les missions locales et Pôle emploi proposent un accompagnement intensif obligatoire de 15 à 20 heures par semaine et une allocation de 520 euros[14]. Au 30 novembre 2022, 250 000 CEJ ont été signés en 2022, contre un objectif initial de 400 000 sur l'année.

Pour l'instant, une seule réforme structurelle concernant les minima sociaux est actée, après de longs débats parlementaires, avec le vote de la « déconjugalisation » de l'allocation adulte handicapé (AAH). Elle est très positive car elle supprimera la dépendance des personnes en situation de handicap à l'égard de leur conjoint, le versement d'une allocation personnelle leur évitant de devoir leur demander les moyens de subsistance. Son adoption ouvre un débat plus large sur la déconjugalisation des aides sociales, au-delà de la particularité de l'AAH, qui est généralement une allocation versée pour une longue durée.

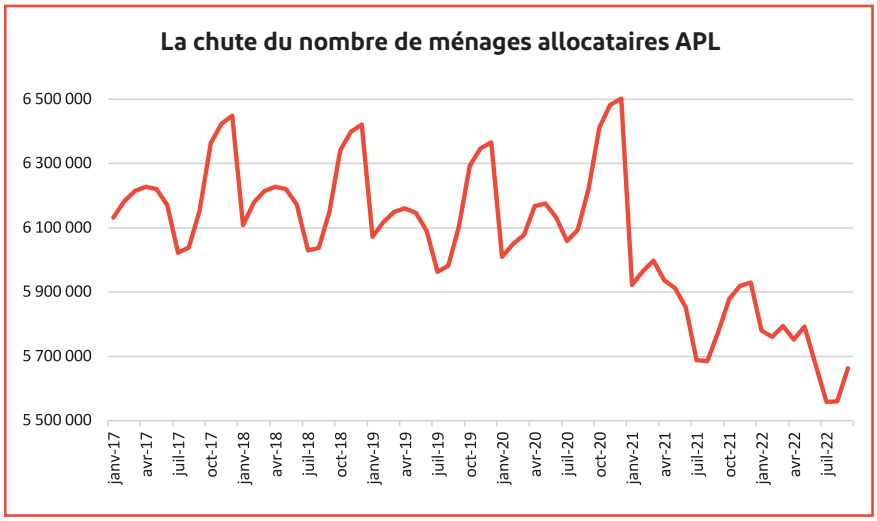
c. Des APL toujours aussi rognées

En ce qui concerne les aides personnelles au logement (APL), toutes les réformes menées depuis 2017 et confirmées cette année, se sont faites au détriment des allocataires, au point de les amputer chaque année de près de 4,2 milliards d'euros, soit un quart du montant total de ces aides destinées aux ménages à bas revenus, même si un quart de ces coupes (la « Réduction de loyer

[14] Conseil d'orientation des politiques de jeunesse, « Le Contrat d'engagement jeune. Suivi et évaluation de sa mise en œuvre dans les territoires », décembre 2022.

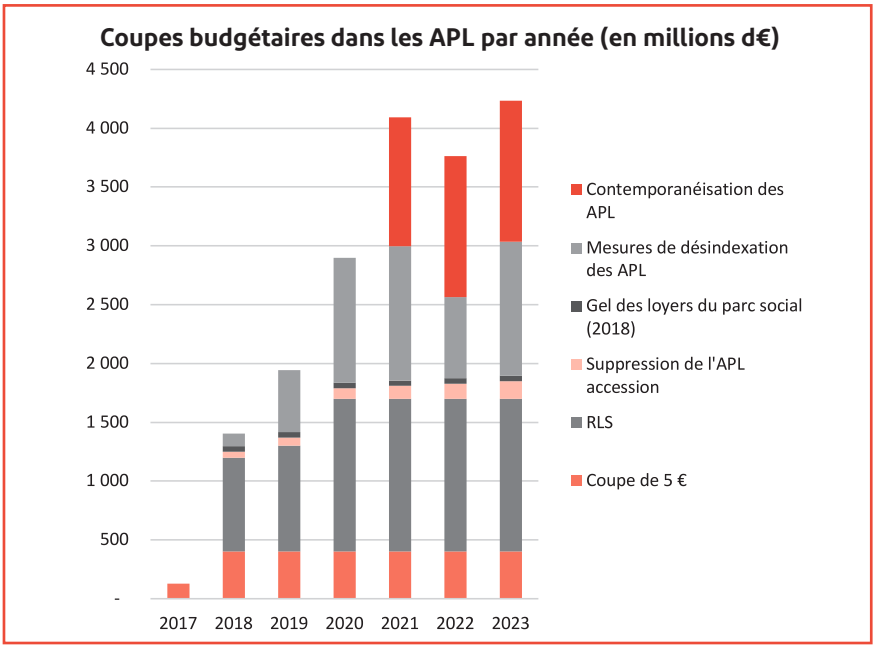
de solidarité » - RLS) a au final été subi par les organismes Hlm qui ont dû baisser leurs loyers dans les mêmes proportions.

Le budget pour 2023 confirme les coupes passées, qu'il s'agisse des gels et quasi-gels précédents, sans rattrapage, de la coupe mensuelle de 5 €, de la suppression des APL pour les accédants à la propriété, de la RLS pour les locataires Hlm ou de leur calcul en « contemporanéité ». Cette dernière réforme instaurée en 2021, marquée par de nombreux bugs informatiques, a abouti à une économie de plus d'un milliard d'euros par an au détriment des allocataires APL et à la suppression des APL pour environ 500 000 ménages. Les perdants se trouvent principalement parmi les allocataires ayant connu meilleure fortune récemment, par exemple les jeunes trouvant un premier emploi, alors que la situation antérieure leur autorisait le maintien des APL plus facilement à cette période de la vie où les premiers emplois sont précaires, les salaires modestes et les loyers plus élevés (loyers à la relocation et petits logements souvent très chers dans les grandes villes…). Si le principe de calculer les ressources allocataires sur l'année en cours plutôt que deux années en arrière n'est pas contestable, il aurait été souhaitable que les économies générées soient fléchées pour améliorer les APL.



Source : DREES

La seule nouveauté cette année, à travers le projet de loi de finances rectificative, a consisté à fixer l'évolution des APL à hauteur de 3,5 %. Une hausse mise en regard avec l'évolution maximale des loyers d'une année sur l'autre ou en cas de relocation fixée également à 3,5 %. Mais cette symétrie est légèrement trompeuse : un allocataire voyant son loyer et ses APL augmenter de 3,5 %, à moins que ses revenus propres aient augmenté fortement, verra tout de même son taux d'effort s'accroître, puisque la hausse des loyers sera plus élevée en valeur absolue que la hausse de ses APL. Quoi qu'il en soit, il aurait été juste d'augmenter cette année les APL de 10 %, de manière à compenser les coupes des années précédentes et le niveau d'inflation.



d. En haut de l'échelle, les plus riches épargnés

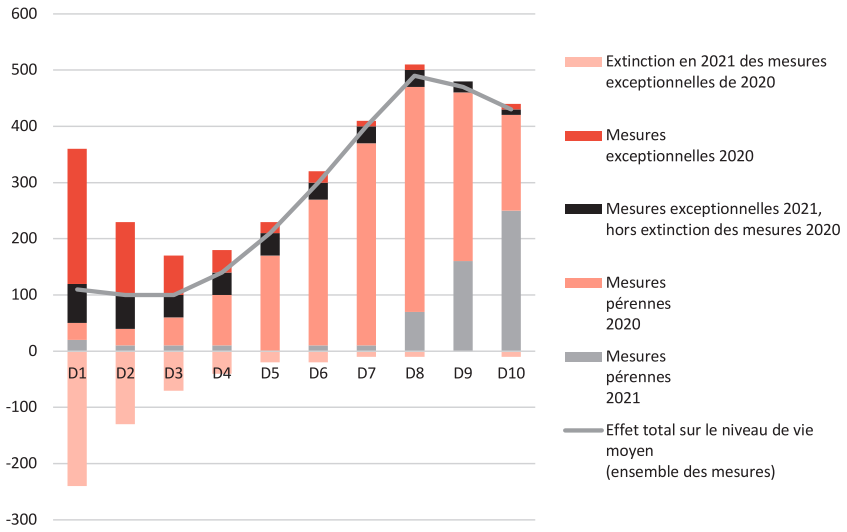
Alors que les prestations destinées aux plus modestes sont rognées, contrôlées, évaluées et maintenues à bas niveau pour ne pas risquer le moindre effet d'aubaine ou désincitatif au travail, les politiques en faveur des plus fortunés semblent toujours intouchables.

Malgré la succession des crises, les cadeaux aux plus aisés ayant marqué le début du premier quinquennat d'Emmanuel Macron ont été sanctuarisés, en particulier la suppression de l'Impôt de Solidarité sur la Fortune et la flat tax sur les revenus du capital. Ces choix, malgré les apparences, ont été plutôt renforcés que nuancés au fil des années. Certes, le mouvement des Gilets jaunes a incité à déployer en 2019 des aides aux ménages des classes moyennes inférieures, comme la hausse de la prime d'activité et du chèque énergie. Certes, la crise Covid a poussé le gouvernement à distribuer des aides exceptionnelles aux plus modestes. Mais dans les grandes masses ce sont les ménages les plus aisés qui ont prioritairement bénéficié des largeurs fiscales du gouvernement au cours des dernières années. D'après l'Insee, les mesures fiscales et budgétaires décidées par le gouvernement en 2020 et 2021, d'une valeur de 13 milliards d'euros, ont apporté en moyenne 280 € par an et par ménage en 2021[15]. Mais, si l'on analyse les bénéficiaires par niveau de vie, on s'aperçoit que les 30 % de Français des classes supérieures ont gagné entre 430 et 490 €, tandis que la moitié la plus pauvre des Français

[15] Insee, « Les réformes sociofiscales de 2020 et 2021 augmentent le revenu disponible des ménages, en particulier pour la moitié la plus aisée », *France, portrait social* édition 2022.

n'a gagné que 100 €. Pire, les 30 % de ménages aisés ont surtout bénéficié de mesures pérennes (poursuite de la suppression de la taxe d'habitation, baisse de l'impôt sur le revenu), tandis que les aides aux plus pauvres ont consisté en aides exceptionnelles et ponctuelles (bonus du chèque énergie, allocation de rentrée scolaire doublée, indemnité inflation…). Aux plus aisés donc les mesures plus pérennes et massives, aux plus modestes et pauvres les mesures plus limitées et temporaires. De plus, comme ces politiques d'aides aux ménages ne reposent pas sur une hausse de la fiscalité, elles contribuent à creuser la dette publique ou à réduire les moyens des services publics.

Effet des mesures pérennes ou exceptionnelles de 2020 et 2021 sur le niveau de vie, par décile de niveau de vie (en € par an et par ménage)



Quant aux inégalités de patrimoine, elles ont été encore creusées par la crise Covid. La sur-épargne consécutive à la crise sanitaire, liée à la baisse de consommation pendant cette période, s'est concentrée dans les mains des catégories aisées de la population, à hauteur de près de 175 milliards d'euros selon la Banque de France. Alors que cette cagnotte inédite aurait pu être en partie redistribuée ou investie utilement, elle a été préservée de toute fiscalisation. Sur un autre registre, on constate que les effets sociaux des crises sanitaire et énergétique n'ont empêché pas les grandes entreprises françaises de verser en 2022 des sommes records à leurs actionnaires ? (80 milliards, dont 57 milliards d'euros de dividendes contre 46 milliards en 2021), d'après la lettre financière Vernimmen.net qui les analyse depuis 20 ans.

3 - Fragilités accrues face au logement, insuffisances du gouvernement

Malgré le plan quinquennal Logement d'abord et l'ouverture de 40 000 places d'hébergement supplémentaires lors du dernier quinquennat, la situation des personnes sans domicile est à ce jour très préoccupante.

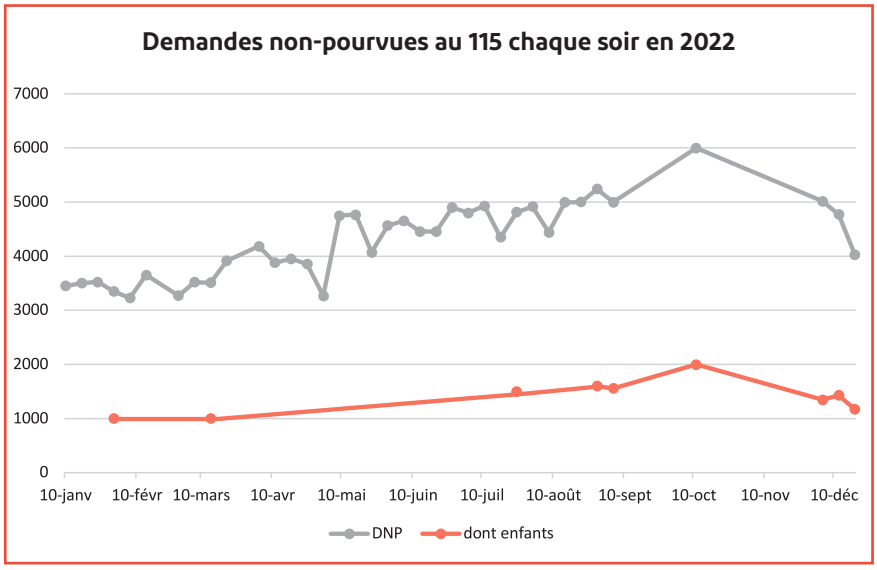
a. La tentation de fin du « quoi qu'il en coûte » face à la recrudescence du sans-abrisme ?

La crise Covid a permis la création de 40 000 places d'hébergement d'urgence, portant à 200 000 le nombre de places d'hébergement généraliste. Cet effort destiné à éviter que des milliers de personnes soient contraintes de rester à la rue en période de confinement, a fait baisser leur nombre et les demandes non pourvues (DNP) par le 115. Un répit de courte durée : certes le gouvernement a globalement respecté son engagement de ne pas diminuer le nombre de places à la sortie du Covid, mais la précarité sociale et résidentielle d'un nombre important de personnes a contribué au renforcement de l'engorgement du secteur de l'hébergement au cours de l'année 2022.

Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer. Des millions de personnes ont vu leur situation professionnelle fragilisée lors des épisodes de confinement, en particulier parmi les travailleurs de l'économie informelle qui ont peu ou pas été indemnisés. Malgré la stabilité du taux de pauvreté monétaire, l'allongement spectaculaire des files d'attente dans les distributions alimentaires montre par ailleurs que pour beaucoup les situations personnelles se sont terriblement dégradées, en particulier parmi les étudiants. La hausse des prix depuis un an, notamment de l'alimentation et de l'énergie (malgré le bouclier tarifaire), a également aggravé les difficultés de centaines de milliers de personnes. Sans compter que les restrictions à l'accès aux guichets des préfectures, par exemple pour renouveler un titre de séjour, ont fait basculer des milliers de personnes dans l'irrégularité malgré elles, leur faisant parfois perdre emploi, ressources voire logement ou les condamnant à demeurer en hébergement d'urgence, chez des tiers ou en bidonvilles sans perspective d'accès à une autonomie en matière d'emploi ou de logement. Enfin, l'accès au logement est rendu plus difficile par la baisse de la production et de la rotation qui diminue depuis des années le nombre de logements sociaux attribués, renforçant encore davantage les difficultés d'accès au logement social dans les zones tendues. En parallèle, les derniers mois ont été marqués dans certains départements par des expulsions sans solution de bidonvilles, squats et lieux de vie informels qui avaient parfois obtenu un sursis durant la crise Covid, projetant dans l'errance des milliers de personnes supplémentaires.

Toujours est-il que l'année 2022 a vu le nombre de demandes d'hébergement non pourvues (DNP) augmenter significativement, passant de 3 500 en janvier à 5 000 en août, 6 000 en octobre, avant de redescendre à 4 000 fin décembre suite au plan Grand froid et à l'ouverture de gymnases essentiellement. Les plus vulnérables

parmi les vulnérables ne sont pas épargnés, suscitant de nombreuses mobilisations de solidarité. Le soir du 31 janvier 2022, près de 1 000 enfants se voyaient opposer un refus au 115 faute de places après que leurs parents ont formulé une demande d'hébergement. Ce chiffre est passé à 1 600 en septembre, puis à 2 000 en octobre, avant de refluer légèrement à 1 400 en décembre puis 1 200 dans les derniers jours de l'année. À la manière du mouvement Jamais Sans Toit à Lyon depuis 2014, des parents d'élèves et enseignants ont créé des collectifs de soutien aux élèves à la rue à Strasbourg, Paris, Clermont-Ferrand, Nantes, Grenoble ou Rennes, avec le soutien du Collectif des Associations Unies, de l'Unicef, de la FCPE, de nombreux maires de grandes villes et de parlementaires de tous bords, depuis la rentrée scolaire.



Dans ce contexte, l'intention du gouvernement, exprimée dans le projet de loi de finances pour 2023, de réduire de 14 000 le nombre de places d'hébergement en 2023 a suscité une vive inquiétude. Face au tollé suscité par cette tentative d'économies au détriment des plus fragiles, l'exécutif a fini par reculer et réintégrer ces places au budget 2023, pour un montant de 40 millions d'euros. Le soulagement de ce revirement de bon sens n'empêche pas que les inquiétudes soient grandes pour les mois à venir, la somme débloquée risquant fort de ne pas suffire à garantir un hébergement stable et de qualité pour tous cette année… De plus, alors que la situation actuelle est déjà très tendue en Île-de-France, la perspective de la coupe du monde de rugby en 2023 puis des Jeux Olympiques en 2024, amène de nombreux hôteliers à récupérer leurs chambres pour les dédier de nouveau aux touristes et ainsi stopper leur activité d'hébergement des ménages orientés par le 115. Plus de 50 hôtels auraient déjà prévu des fermetures pour travaux.

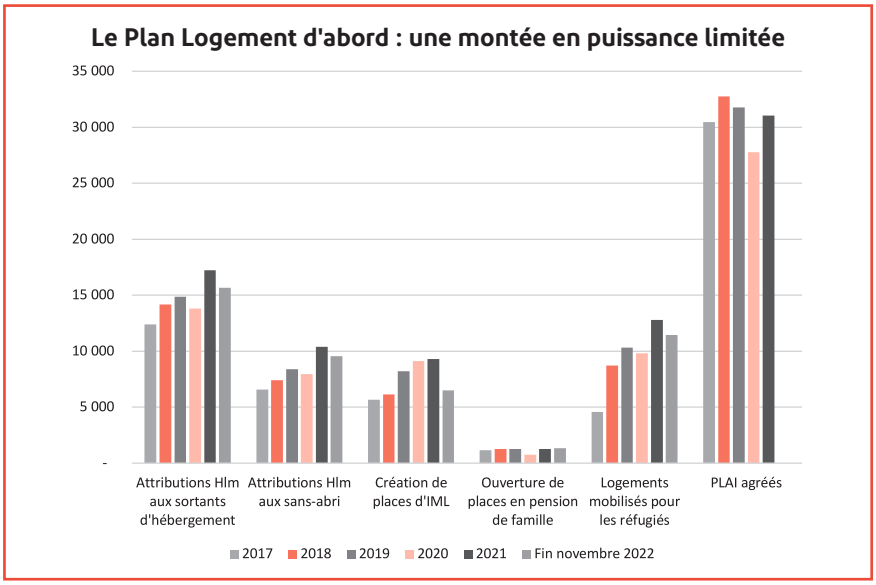
Au final, la parenthèse du « quoi qu'il en coûte » semble bien se refermer, mettant sous pression le secteur de la veille sociale. Le programme 177 (hébergement et accès au logement) est en hausse de seulement 100 millions d'euros, un montant

très insuffisant pour absorber ne serait-ce que l'inflation et les revalorisations salariales liées au Ségur. De nombreux acteurs associatifs sont d'ores et déjà fragilisés par ces budgets contraints alors même que le prix de l'énergie les met en grande difficulté. Rappelons également qu'à la fin du quinquennat précédent, le gouvernement avait promis une programmation pluriannuelle de l'hébergement et de l'accès au logement ; et que si la concertation de 2021-2022, longue et de qualité, n'a jusqu'à présent débouché sur rien de concret, il est désormais annoncé que cette programmation pourrait être remise en discussion à l'occasion de la relance du plan Logement d'abord début 2023.

b. Les limites du plan Logement d'abord

Si la tension reste si vive sur le front de l'hébergement, c'est aussi que le calibrage du plan Logement d'abord (LDA), amorcé en 2017, n'est pas suffisant pour répondre aux besoins en logement des personnes sans domicile.

Comme l'avait montré le rapport sur l'état du mal-logement de l'an dernier, au terme d'une enquête sur les territoires « de mise en œuvre accélérée », le plan LDA a suscité de nombreuses initiatives intéressantes, permis de mieux coordonner les acteurs de l'hébergement et du logement, des collectivités et de l'État, de la veille sociale et de la santé, tout en finançant l'animation de plans locaux. Par ailleurs, le développement de l'intermédiation locative et des pensions de famille ainsi que l'augmentation des attributions Hlm aux personnes sans domicile (qui ne se voient toutefois flécher qu'environ 6 % des attributions de logements sociaux contre 4 % au début du plan) ont conduit à de premiers résultats tangibles avec le relogement de plus de 400 000 personnes entre 2017 et 2022, un rythme qui semble se maintenir malgré l'épisode Covid.



Si les avancées sont réelles, les limites n'en sont pas moins connues. L'intermédiation locative (IML) continue sa montée en puissance conformément au plan LDA d'origine, avec 37 600 places d'IML créées entre 2017 et 2022, proche de l'objectif de 40 000. L'affectation de 40 millions d'euros pour 8 000 places de plus en 2023 constitue d'ailleurs le principal engagement budgétaire en faveur du LDA de la part du gouvernement dans la loi de finances pour 2023. Plus largement, la mobilisation du parc privé s'appuie sur un stock d'environ 100 000 logements conventionnés (mais seulement 10 000 nouveaux logements captés chaque année). La réforme du conventionnement de l'Anah (« Louer abordable » devenu « Loc'Avantages » en 2022) a pour but de clarifier les avantages offerts aux bailleurs volontaires en remplaçant l'abattement fiscal par une réduction d'impôt. Elle se veut plus simple et équitable en conditionnant cet avantage fiscal à une décote de loyer calculée par rapport au loyer moyen de la commune. Une formule qui vise à mieux proportionner l'aide fiscale à l'effort réalisé par le bailleur, mais qui ne permet pas dans les zones tendues d'atteindre des niveaux de loyers suffisamment accessibles à des locataires en difficulté. Un loyer de 800 euros hors charge pour un T2 à la frontière suisse par exemple relève du régime « social »… À l'inverse, en zone détendue, la décote aboutit à des niveaux de loyer tellement bas qu'ils attirent peu de propriétaires. Les premiers retours des associations Soliha, FAPIL et Habitat & Humanisme font d'ailleurs état d'un démarrage très lent du nouveau produit : au 8 novembre 2022, sur 60 organismes membres de ces réseaux, plus de la moitié constatent une baisse de la captation contre 18 % seulement qui notent une augmentation. L'Anah estime toutefois que le nombre de captations de logements, avec ou sans travaux, serait plutôt en légère hausse en 2022.

Par ailleurs, 6 400 places en pensions de famille ont été produites depuis 2017 et 2 000 nouvelles sont inscrites au budget 2023, alors que l'objectif était de 10 000 places à créer d'ici 2022. L'offre nouvelle de logements très sociaux (PLAI), qui devait quant à elle atteindre 40 000 logements par an, a été pénalisée au même titre que les mauvais chiffres de la production Hlm générale et n'a pas dépassé 33 000 PLAI depuis 2017, tombant même à 28 000 en 2020.

Du côté des collectivités locales, la mobilisation des 45 territoires ayant répondu aux deux appels à manifestation d'intérêt de l'État en 2018 et 2021 avait suscité un certain enthousiasme, mais le soufflé semble retomber ici ou là, en raison de financements limités et d'un contexte de pénurie de logements accessibles et de coupes budgétaires. En dehors des programmes ciblés très intensifs en accompagnement, comme « Un chez soi d'abord », qui essaime dans de nombreux territoires, le quotidien de l'accompagnement des ménages sans domicile vers et dans le logement reste marqué par le manque de moyens. À certains endroits même, comme en Seine-Saint-Denis, où l'association gestionnaire du SIAO Interlogement 93 avait lancé une expérimentation consistant à tirer au sort des ménages identifiés par le SIAO pour leur attribuer sans conditions un logement social, l'innovation a tourné court. Malgré des résultats très positifs pour les ménages relogés, le département et l'État ont mis fin à cette pratique pilote et fait licencier la dizaine de chargés de mission spécialisés.

Sur les principaux indicateurs du plan quinquennal LDA, qu'il s'agisse des PLAI, de l'IML, des pensions de famille ou des attributions Hlm aux personnes sans domicile, les premiers chiffres pour 2022 montrent une forme de stagnation. Le gouvernement a promis un second plan quinquennal pour le Logement d'abord pour le début de l'année 2023, qui poursuivrait les priorités du précédent et serait doté de quelques dizaines de millions d'euros supplémentaires par an, destinés entre autres à renforcer diverses actions de veille sociale (maraudes, accueil de jour, SIAO…) et de prévention des expulsions locatives, ainsi qu'une poursuite de la contractualisation avec les 45 territoires de « mise en œuvre accélérée » du LDA.

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

Une des principales limites du plan Logement d'abord est liée au traitement pour le moins inhospitalier de nombreuses personnes exilées sur notre territoire, à différentes étapes de leur parcours migratoire. Certes, le dispositif national d'accueil (DNA) continue sa montée en puissance, avec 120 000 places en 2022 (contre 80 000 en 2017) et 5 000 places supplémentaires budgétées en 2023. Mais seulement 58 % des demandeurs d'asile y ont trouvé refuge le temps de la procédure en 2021 (52 % en 2020)[16]. Les autres sont renvoyés vers l'hébergement d'urgence généraliste saturé ou l'errance, et voient leur droit à un accompagnement juridique et à des moyens de subsistance gravement bafoué. Raison pour laquelle la France vient d'être condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pour avoir privé trois familles de demandeurs d'asile congolaises et géorgiennes de leurs droits à Toulouse en 2018.

Parmi les différents profils et situations concernés par ces difficultés, certains sont exposés à des traitements dégradants. C'est le cas en particulier des mineurs non accompagnés (MNA) trop souvent laissés à la rue. Malgré là aussi les engagements de la France, la présomption de minorité est bien souvent bafouée, et les jeunes rejetés par le conseil départemental se retrouvent bien souvent sans abri en attendant la décision du juge des enfants, qui fréquemment les reconnaît finalement mineurs. Cette errance donne régulièrement naissance à des campements, à l'instar de ceux d'Ivry-sur-Seine ou de Paris devant le Conseil d'État, où 200 jeunes réclamaient une mise à l'abri en décembre 2022 après des semaines d'errance.

Autre situation locale déplorable : celle que subissent des milliers de personnes exilées qui survivent tant bien que mal dans la Calaisis et le Dunkerquois, malgré le harcèlement policier, les arrêtés anti-distribution alimentaire et les expulsions à répétition. Désireuses de traverser la Manche pour rejoindre le Royaume-Uni, elles subissent quotidiennement des expulsions de leurs campements par les forces de l'ordre, au nom d'une politique visant à éviter les « points de fixation ». L'acharnement est allé récemment jusqu'à dépêcher un hélicoptère pour déloger les

[16] Bleu budgétaire Immigration et asile, programme 303, ministère de l'Intérieur, projet de loi de finances pour 2023.

squatters d'un immeuble désaffecté, à défricher des zones forestières ou retourner la terre d'un terrain vague pour dégrader au maximum les conditions d'installation.

En ce qui concerne les personnes concernées par une « obligation de quitter le territoire français » (OQTF), le ministre de l'Intérieur souhaite *« leur rendre la vie impossible*[17]*»*. Reprenant une initiative du quinquennat précédent qui avait fait long feu, la circulaire Collomb, Gérald Darmanin a publié le 17 novembre 2022 une instruction ministérielle destinée à leur empêcher de trouver un abri. D'une part, elle demande aux préfets de *« signaler »* aux organismes Hlm la présence de personnes sous ce statut dans leur parc. Or, s'il faut être en situation régulière pour obtenir un logement social, être privé de titre de séjour n'est en revanche pas un motif légal de résiliation de bail. De plus, les règles RGPD de protection des données personnelles interdisent aux bailleurs sociaux de collecter ce type d'informations, si tant est que ces situations probablement exceptionnelles se présentent. D'autre part, de manière plus inquiétante, l'instruction demande aux préfets qu'ils œuvrent à *« une application effective de la vérification des situations administratives des étrangers pris en charge indûment par l'hébergement d'urgence »*. Cela, alors même que l'hébergement est un droit inconditionnel pour toute personne en détresse. Cette instruction exerce de fait une pression sur les structures d'hébergement, qui dépendent des financements de l'État, dans l'objectif de délégitimer la présence en hébergement de personnes en situation irrégulière. Les prochains mois nous diront si ces pressions se traduisent par des actes discriminatoires, mais la répétition de ces injonctions aboutit déjà, dans bien des endroits, à des traitements différenciés, dans un contexte d'engorgement du 115. À Strasbourg, par exemple, des ménages sous OQTF viennent de voir leur prise en charge à l'hôtel prendre fin pour être dirigés vers un centre provisoire d'aide au retour. Il est probable que ces orientations aboutissent pour les ménages contraint ou souhaitant rester sur le territoire à une pure et simple mise à la rue.

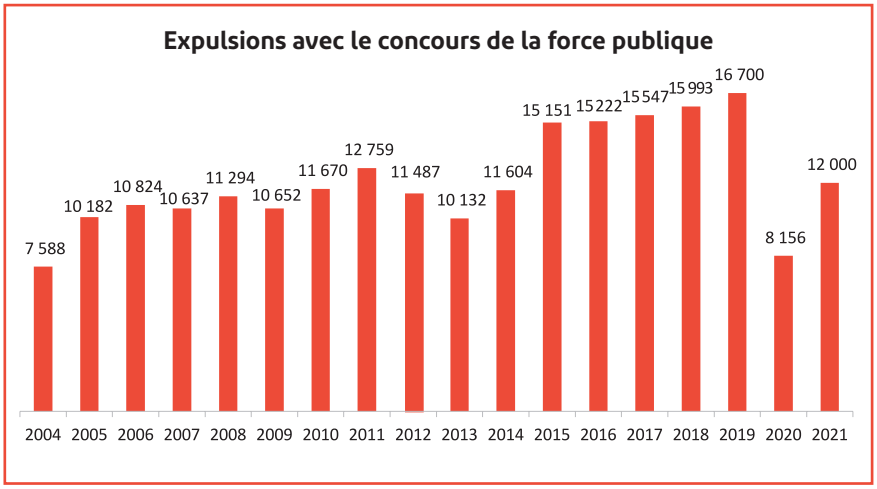
À rebours de ces logiques répressives, les acteurs du Logement d'abord répètent depuis des années qu'il faut faciliter l'accès aux titres de séjour des personnes bloquées dans l'hébergement d'urgence pour améliorer leur quotidien et désengorger le système. À dire d'experts, environ la moitié des 200 000 personnes accueillies dans l'hébergement généraliste seraient en situation de « droits incomplets », parfois depuis des années. Beaucoup finiront par être régularisées, mais ces longues années reportent inutilement leurs difficultés et leur prise en charge[18]. Alors que la circulaire Valls de 2012 permet une régularisation selon des critères d'ancienneté de présence ou de travail, ces régularisations stagnent depuis des années autour de 30 000 personnes par an. Les annonces du gouvernement, dans le cadre de la préparation d'un projet de loi sur l'asile et l'immigration, ouvrent une perspective de régularisation plus large pour les personnes travaillant dans les « métiers en tension » sans nécessiter l'aval de l'employeur. Cette annonce, si elle se concrétise, peut ouvrir une brèche sur un sujet longtemps tabou, mais il serait

[17] France Inter 27 octobre 2022.
[18] Fondation Abbé Pierre, « Fabrique des personnes sans-papiers, fabrique des mal-logés », 2021.

indispensable de prendre davantage en considération les besoins des personnes maintenues administrativement dans la clandestinité, et non exclusivement ceux des employeurs. L'accueil en 2021 et 2022 de 100 000 réfugiés ukrainiens en France a d'ailleurs montré que notre pays était capable d'accueillir dignement des personnes en détresse, en mobilisant l'hospitalité des citoyens et de la puissance publique et en accordant une protection administrative et un droit au travail.

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

D'après les premières remontées de la Fondation Abbé Pierre, qui semblent confirmées par le gouvernement, le niveau des expulsions locatives serait revenu à celui d'avant crise Covid, au-delà de 15 000 expulsions par an, après deux années de répit relatif pour motif sanitaire (8 000 expulsions en 2020, 12 000 en 2021). Différents dispositifs de prévention mis en place durant la crise Covid se sont éteints ou ont été réduits. La durée de la trêve des expulsions, qui avait été allongée en 2020 et 2021, est revenue à la normale. Le fonds d'indemnisation des bailleurs en cas de non-expulsion n'est semble-t-il quasiment plus abondé de manière supplémentaire. Le fonds national visant à renforcer les fonds de solidarité logement (FSL) gérés par les départements, qui n'avait guère été mobilisé en 2021 du fait de sa complexité, a été abandonné.



L'observatoire des impayés de loyer, qui avait été mis en place en 2021, n'indique pas pour l'instant d'augmentation nette des impayés, mais la hausse des prix de l'énergie est décrite par tous les acteurs du secteur comme une menace importante sur la capacité des ménages à régler leurs charges notamment dans les copropriétés fragiles et mal isolées, où les appels de charge ont parfois connu des hausses très importantes. Au dernier trimestre 2022, la moitié des bailleurs sociaux ont par ailleurs noté une hausse de plus de 10 % des impayés de loyer.

Dans les squats, bidonvilles et lieux de vie informels, la situation est encore pire. D'après l'observatoire associatif dédié à cette question, elle atteindrait de nouveaux records d'expulsions[19] : 2 078 expulsions collectives ont été constatées entre le 1er novembre 2021 et le 31 octobre 2022, touchant chaque fois 130 personnes en moyenne, contre 1 330 expulsions l'année précédente. À 97 %, elles sont réalisées sans diagnostic social. À 95 %, aucune solution n'a été proposée à la totalité ou une partie des occupants.

Le Calaisis comme les années précédentes concentre l'essentiel des expulsions, illustrant la stratégie gouvernementale d'empêcher sans relâche les lieux de « fixation » des milliers de personnes cherchant à passer au Royaume-Uni. Mais d'autres territoires ont été marqués par des politiques d'expulsion, à rebours de ce que préconisent la Dihal et les instructions interministérielles successives. À Bordeaux, après l'expulsion brutale du squat de Cenon en 2021, la préfecture a poursuivi sa politique répressive. À Montpellier, à l'été 2021, le préfet avait mis fin à l'objectif de trouver des solutions négociées en expulsant de nombreux lieux de vie informels sans concertation, puis à nouveau à l'été 2022. À Lille, le préfet semble sourd aux rappels à l'ordre du ministère du Logement, en multipliant les expulsions sans hébergement. À Strasbourg, des squatters ont été intimidés par le bailleur social de la métropole, tandis que la préfète a expulsé le bidonville de la place de l'Étoile sans que des solutions d'hébergements stables pour ses occupants soient réellement proposées. À Lille comme à Strasbourg, les préfectures assument devant la justice administrative de ne même pas proposer d'hébergement à tous les occupants des campements, certains étant présentés comme « défavorablement connus des services de police », sans autre forme de procès comme si ce critère, nulle part défini suffisait à les priver de droit à l'hébergement. Et pendant ce temps, à chaque fois, après un temps de dispersion, les squats et bidonvilles finissent par se reformer, faute de mieux.

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

Depuis des années, certains parlementaires parmi les « plus durs », multipliaient les amendements dits « anti-squats » sans grand succès. Mais le 2 décembre 2022, une proposition de loi signée du député Renaissance Guillaume Kasbarian, portée par la majorité et soutenue par le gouvernement, a été adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale grâce au soutien des Républicains et du Rassemblement national. Ce texte durcit de manière inédite la législation contre ce qui est qualifié « d'occupations illicites ». Présentée à l'origine comme une initiative pour venir en aide aux « petits propriétaires » qui auraient été « mis à la rue » par des squatters, la proposition de loi a donné lieu, au fur et à mesure de son examen, à un véritable engrenage répressif et finit par cibler les squats de logements totalement vacants, puis de locaux d'activité, ainsi que les locataires condamnés à l'expulsion.

[19] Rapport annuel de l'Observatoire des expulsions collectives de lieux de vie informels, 2022.

Le texte prévoit dans un premier temps de tripler les peines pour les squatters de domicile (jusqu'à trois ans de prison), et élargit la notion de « domicile » squatté à des logements totalement vacants sans le moindre meuble, alors que cette notion se limitait jusqu'alors aux résidences principales, secondaires ou occasionnelles. Cette extension abusive risque de criminaliser davantage des occupations de propriétés vides, de fragiliser leurs occupants et d'autoriser les préfectures à les expulser sous 48 heures sans passer par un juge, quand bien même personne n'habite les lieux en question ; elle risque par ailleurs de priver de leurs droits à une défense des squatters parfois en grande détresse ou des habitants abusés par leur bailleur ou par des personnes se faisant passer pour le propriétaire. Dans un avis d'une rare sévérité, la Défenseure des droits a d'ailleurs dénoncé en réaction à ce texte le fait que *« les atteintes au droit au respect de la vie privée des occupants illicites ne sont ni proportionnées ni nécessaires à la préservation des droits des propriétaires*[20]*»*.

Dans sa dernière version, le texte de loi s'affranchit même totalement de la notion de « domicile » squatté pour condamner à trois ans de prison tout squat de local d'habitation, y compris donc totalement abandonné, mais aussi de locaux « à usage économique » (hangar, entrepôt, usine, grange, bureaux désaffectés). Alors que les squats de « domicile » sont en réalité très rares (170 cas recensés par an), cette extension soudaine du domaine de la répression touche donc désormais tous les squats de locaux, y compris des occupations qui en pratique ne gênent personne. Si cette loi venait à être définitivement promulguées, ce sont donc des milliers de personnes en situation de précarité absolue, acculés aux marges de la ville, qui risqueraient de se retrouver menacées de peines de prison, d'amendes allant jusqu'à 45 000 €, de garde à vue et de casiers judiciaires.

Dans un tout autre registre, la proposition de loi s'en prend aussi aux locataires menacés d'expulsion de leur logement après un impayé, un congé-vente ou un congé-reprise de la part de leur bailleur. La procédure d'expulsion, jugée longue et inutile, est raccourcie : les délais entre le commandement de payer et l'assignation, puis entre l'assignation en justice et l'audience, sont réduits de moitié, alors qu'ils servent justement à éviter un procès en trouvant une solution amiable en amont. Pire, le juge n'aurait même plus le droit d'examiner de sa propre initiative la réalité de la dette de loyer invoquée par le bailleur et de suspendre la résiliation du bail si le locataire s'engage à respecter un échéancier de remboursement de sa dette. Il n'aurait cette faculté que si le locataire en a fait la demande et s'il a repris le paiement intégral du loyer. Or, les locataires dans cette situation, noyés dans leurs difficultés et souvent découragés, se défendent peu et se présentent rarement à l'audience. Une fois le commandement de quitter les lieux prononcé, les habitants qui ne partiraient pas d'eux-mêmes deviendraient coupables d'une infraction pénale punissable de six mois de prison, qui rappelle la « prison pour dette » abolie en 1867.

Toutes ces mesures risquent d'augmenter le nombre d'expulsions locatives, alors qu'aujourd'hui 90 % des assignations en justice ne se traduisent pas par

[20] Avis de la Défenseure des droits n°22-07, 25 novembre 2022.

une expulsion avec le concours de la force publique. Ce ne sont donc plus 15 000 expulsions par an mais bien davantage que la police devrait mettre à exécution, avec en prime un procès pour occupation sans droit ni titre pour les ménages expulsés. Et cela dans un contexte où le 115 est fortement engorgé.

Plusieurs facteurs ont semble-t-il contribué à une telle dérive législative. Pendant des mois, différentes affaires de « squats » mettant en scène la détresse de « petits propriétaires », tout en occultant la situation des occupants, ont été relayés dans différents médias peu consciencieux. Pourtant, dans bien des affaires médiatisées, on s'est par la suite aperçu que la réalité était plus complexe et, à plusieurs reprises, ledit « squatter » n'en était finalement pas un, mais simplement un locataire en impayé, voire à jour de ses loyers mais confronté à un bailleur qui souhaitait le voir quitter son logement avant la fin du bail. Rappelons aussi que la législation actuelle prévoit l'expulsion en 72 heures, sans jugement, des squats de domicile (situation très exceptionnelle) et en quelques semaines ou mois celle des squats de locaux vacants après intervention de la justice. Mais cette réalité a peu été rappelée dans les médias qui ont traités ce texte de loi.

Ce traitement médiatique partiel et bien souvent caricatural a par ailleurs fréquemment été associé à la situation de « petits propriétaires » modestes, « au bord de la ruine ». Si certains bailleurs sont effectivement en difficulté financière, rappelons, comme l'a montré l'Insee, que 50 % du parc locatif privé est entre les mains de seulement 3,5 % des ménages. Que 75 % des logements locatifs privés appartiennent à des propriétaires de trois logements ou plus, c'est-à-dire à des ménages très riches[21]. De même, ce traitement médiatique a quasi systématiquement négligé le point de vue des squatters qui ont la plupart du temps été « diabolisés », « déshumanisés », considérés comme « dangereux »... Dans l'hémicycle le rapporteur Kasbarian a assumé n'avoir rencontré aucun squatter ou représentant de squatters indiquant qu'il : *« n'auditionne pas les délinquants »*. Des milliers de mal-logés, parmi les plus déshérités de notre société, dont les droits au logement ou à l'hébergement sont bafoués au quotidien, se voient ainsi privés de toute légitimité, ne serait-ce qu'à exprimer leurs difficultés.

Au final, cette proposition de loi ne cherche pas des solutions à des problèmes rencontrés par des bailleurs, rares mais réels, mais des boucs émissaires faciles à malmener parmi les plus vulnérables de nos concitoyens. De nombreuses solutions existent pourtant pour pacifier les rapports locatifs, comme par exemple créer une garantie publique et gratuite contre les impayés ou encore confier sans risques son logement à des agences immobilières à vocation sociale, via un conventionnement avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah), mais elles n'ont jamais été évoquées dans ce débat parlementaire qui, s'il venait à déboucher en l'état à la promulgation d'une nouvelle législation, marquerait une étape inédite dans la criminalisation des mal-logés depuis l'abolition du délit de vagabondage.

[21] Insee, « France, portrait social », édition 2021.

4 - Face à la précarité énergétique et à l'habitat dégradé, des politiques à trop courte vue

La hausse des prix de l'énergie, liée à la reprise post-Covid et à la guerre en Ukraine, a été avec l'inflation l'événement marquant de 2022. Face à cette nouvelle donne pour les ménages, le gouvernement a agi massivement et rapidement pour déployer un « bouclier tarifaire » et limiter les hausses de prix, mais sans prendre suffisamment en compte les inégalités sociales face à l'énergie ni les besoins plus structurels de transition énergétique dans l'habitat.

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

Face à la hausse des prix de l'énergie, le gouvernement a déployé un coûteux bouclier tarifaire (24 milliards d'euros en 2022 et 44 milliards en 2023[22]) qui a fortement atténué les effets de la hausse des prix de l'énergie[23]. Grâce à lui, l'augmentation de la facture énergétique des logements a été contenue au niveau de 2021, en passant de 1 463 € de facture annuelle moyenne en 2019, à 1 624 € en 2022. Il reste toutefois incomplet et inégalitaire.

Le bouclier protège moins bien les immeubles disposant d'un chauffage collectif en copropriété ou en logement social que les habitants bénéficiant du tarif réglementé appliqué aux abonnements individuels. Le bouclier sur l'électricité ne leur a été octroyé que tardivement. Les deux boucliers sur le gaz et l'électricité de plus ne prennent pas entièrement en charge l'écart entre le tarif réglementé et le prix de marché. Les charges, qui vont fréquemment jusqu'au doublement ou triplement, risquent d'aggraver les impayés et d'hypothéquer des projets de rénovation ou d'entretien, entraînant certaines copropriétés fragiles dans une spirale de difficultés. Les acteurs du logement accompagné se retrouvent également dans une situation très difficile. Selon une étude de l'Unafo, seuls 30 % des surcoûts liés à l'augmentation de l'électricité subie par les gestionnaires de résidences sociales de leur réseau seraient compensés en application du projet de décret sur le bouclier tarifaire électricité. Ce bouclier est en effet plafonné à un niveau inférieur au prix de nombreux contrats signés récemment par les gestionnaires. De plus, il ne s'applique qu'aux dépenses de chauffage collectif, et laisse de côté les dépenses individuelles d'électricité des occupants et des parties communes des résidences. Au final, ce

[22] Le coût « net » serait de 29 milliards en 2023 si l'on retranche les recettes supplémentaires pour l'État français liées au prix de rachat pour les énergies renouvelables qui devient inférieur aux prix de marché.

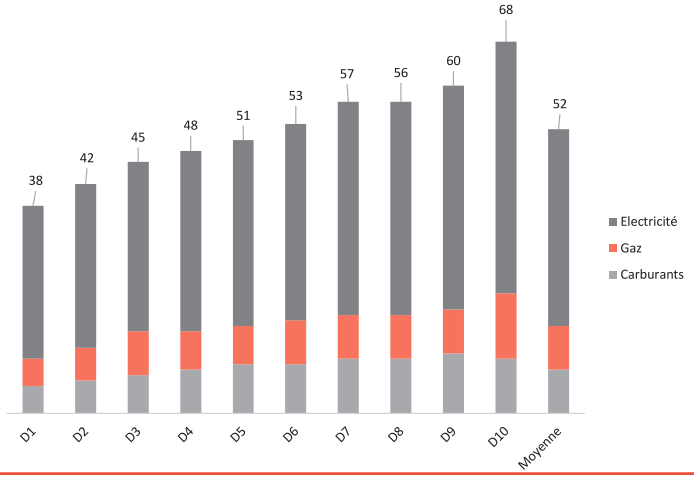
[23] Entre les deuxièmes trimestres 2021 et 2022, les prix de l'énergie ont ainsi augmenté de 28 % pour les ménages, mais cette hausse aurait été deux fois plus élevée sans le bouclier tarifaire (+54 %), avec même un doublement du prix du gaz[23]. Sans bouclier, la facture d'électricité aurait dû bondir de 426 € par an entre 2019 et 2022[23]. De même pour le gaz : la facture de chauffage pour un T1 aurait augmenté de 1 056 € si le bouclier tarifaire n'avait pas limité cette hausse à 334 € entre 2019 et 2022.

serait environ 500 € supplémentaires par an et par logement qui seraient à la charge des gestionnaires, fragilisant ainsi fortement leur équilibre financier.

Plusieurs décrets finalement pris le 31 décembre 2022 complètent partiellement ces carences pour le chauffage collectif, et réhaussent l'aide apportée par l'Etat aux résidences sociales pour faire face à la hausse des prix, sans que l'on connaisse encore son montant précis.

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

Gains de pouvoir d'achat par ménage en avril 2022 selon les produits concernés par des mesures contre l'inflation, par décile de niveau de vie (en €)



Source : Asteres[24]

Une politique plus juste du point de vue écologique et social aurait pu passer par un effort budgétaire mieux ciblé socialement. Et cela, même si les pistes pour y parvenir amènent parfois de la complexité, s'il s'agit par exemple de prendre en compte le niveau de consommation « contrainte » d'énergie de chaque ménage ou d'instaurer une tarification progressive de l'énergie pour rendre plus accessibles les premiers kWh. En tout état de cause, l'outil déjà existant du chèque énergie aurait pu être davantage mobilisé à cet effet en faisant l'objet d'une augmentation significative.

[24] Asteres, « Les mesures visant à limiter la hausse des prix sur les carburants et l'énergie abaissent l'inflation de 1,7 point », 3 mai 2022.

Ce chèque, qui permet de verser entre 48 et 277 € par an à des ménages à très bas revenus pour les aider à payer leur facture d'énergie, a été abondé ponctuellement au cours des derniers mois : 100 € supplémentaires versés aux bénéficiaires habituels en décembre 2021, puis un « chèque inflation » pour 12 millions de ménages de 100 à 200 € en décembre 2022, ainsi qu'un chèque spécial pour les ménages modestes chauffés au fioul et au bois. Un vrai effort budgétaire mais un geste ponctuel d'un montant finalement faible quand la précarité énergétique et le « taux d'effort énergétique » supérieur à 8 % touchent plus de trois millions de ménages modestes et nécessiteraient au moins un triplement durable du chèque énergie[25].

Et cela dans un contexte où les interventions pour impayés de facture d'électricité ont déjà augmenté de 17 % entre 2019 et 2021[26], et où près de 22 % des ménages déclaraient avoir souffert du froid chez eux en 2022 (contre 20 % en 2021 et 14 % en 2019) à cause d'auto-restrictions ou d'une mauvaise isolation[27]. En 2023, avec la hausse des prix du gaz et de l'électricité certes plafonnée, mais à 15 % supplémentaires tout de même, et de façon indifférenciée pour l'ensemble des ménages, les effets se feront inévitablement sentir encore plus durement pour les ménages pauvres et modestes.

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

Face à la précarité énergétique, outre l'aide à la facture, **une solution en aval consisterait à lutter contre les effets des impayés, à savoir les coupures d'énergie.** En octobre 2021, en réponse à une campagne de la Fondation Abbé Pierre, le fournisseur historique EDF s'est engagé à abolir les coupures d'électricité pour les ménages en impayés et à les remplacer par des réductions de puissance, comme l'avait déjà expérimenté sans problème le petit fournisseur Plüm énergie. La réduction de puissance permet de maintenir des équipements de base fonctionnels comme la lumière, le frigidaire pour conserver les aliments et les médicaments, les ordinateurs, les téléphones ou la télévision. Mais le gouvernement refuse d'inscrire ce minimum dans la loi, ce qui permettrait pourtant de ne plus dépendre de la bonne volonté des fournisseurs et faire que cette mesure de bon sens s'applique à tous de manière permanente.

De nombreux parlementaires ont soutenu cette idée dans le projet de loi portant mesures d'urgence pour le pouvoir d'achat, discuté à l'été 2022, et le Sénat l'a même votée, avant que le gouvernement s'y oppose et fasse retirer du texte cette avancée sociale en commission mixte paritaire, sans prendre la peine d'argumenter. À la place, il faudra se contenter d'un sursis avant la coupure, sous forme de réduction

[25] ONPE, Tableau de bord, septembre 2022.
[26] Selon le Médiateur de l'énergie, 785 096 interventions pour impayés en 2021 (+17 % d'impayés en 2021 par rapport à 2019), dont 254 422 coupures d'électricité.
[27] Médiateur de l'énergie, baromètre info énergie 2021.

de puissance dont la durée doit encore être définie par décret et pourrait être d'environ deux mois. Il faut pourtant savoir que les premiers retours d'expérience montrent que la réduction de puissance, même de longue durée, qui permet de fournir les kWh de base nécessaires pour continuer à vivre un minimum dignement n'emporte pas d'effets pervers : les ménages restent incités à reprendre le règlement des factures dès qu'ils en ont les moyens car la vie sous réduction de puissance est très handicapante et rudimentaire.

c. Modération des loyers des passoires : une avancée notable

Deux avancées sont venues cette année soulager un tant soit peu les locataires de logements énergivores, dont le diagnostic énergétique est classé en F ou G.

D'abord, **l'interdiction d'augmenter le loyer** de ces passoires énergétiques, dans le parc privé, depuis le 1er août 2022. À l'heure où l'inflation dépasse les 5 % et que la loi autorise des hausses de loyers de 3,5 % en 2022, le gel total des loyers des passoires pourrait aboutir, au bout de quelques années, à une certaine compensation de pouvoir d'achat pour les locataires, qui en ont bien besoin pour acquitter leurs factures de chauffage. Dans le parc social, les loyers ne sont pas gelés mais l'Union sociale pour l'habitat (USH) demande aux bailleurs de pratiquer des remises de quittance pour que la facture logement n'augmente pas pour les locataires concernés.

Ensuite, dans les zones d'encadrement des loyers (Paris, Lille, Lyon, Bordeaux…), depuis la loi sur le pouvoir d'achat de l'été 2022, les bailleurs ne peuvent plus prévoir de complément de loyer (montant dépassant les plafonds de loyer légalement possible pour les logements possédant des caractéristiques particulières) pour les logements présentant certains défauts de confort, notamment ceux dont l'étiquette énergétique s'établit à F ou G. Cette avancée n'est pas anodine quand les compléments de loyer s'élèvent en moyenne à 192 € par mois à Paris et que le critère du DPE présente l'avantage d'être précis et affiché obligatoirement sur tous les baux et annonces de locations, ce qui pourrait rendre le recours aux droits plus facile pour les locataires. À condition que cette règle soit connue et que les abus soient réellement combattus par les autorités.

Bientôt l'interdiction de location des passoires : une mesure utile à défendre

Depuis le 1er janvier 2023, les pires des passoires énergétiques sont interdites à la location : celles qui affichent une consommation supérieure à 450 kWh /m² en énergie finale, c'est-à-dire 190 000 logements locatifs. Cette première étape, encore limitée, annonce les suivantes, plus importantes : l'interdiction de location de toutes les passoires classées en G en 2025, puis en F en 2028 et en E en 2034.
Les obligations de travaux afférentes font d'ores et déjà l'objet d'une vaste mobilisation pour s'y opposer. Pour autant, le ministre du Logement,

Olivier Klein, a réaffirmé son soutien à ces mesures issues de la convention citoyenne pour le climat et de la loi climat et résilience. Contrairement aux prévisions alarmistes qui annoncent la sortie soudaine du parc locatif de millions de logements, il s'agit plutôt d'offrir aux locataires de ces logements « indécents » une voie de recours pour faire baisser leur loyer à proportion de la qualité de leur logement et de demander à leur bailleur d'engager des travaux, ces derniers pouvant bénéficier de différentes aides publiques. De fait, l'expérience nous montre que bien peu nombreux sont ceux à se lancer dans ce type de démarches. Sachant aussi que dans les logements collectifs, les bailleurs qui auront démontré que leur AG de copropriété refuse de voter les travaux en question seront exonérés de leur obligation, comme le précisait l'article 17 de la loi énergie-climat de 2019. Bref, après tant d'années de simples incitations, cette obligation de travaux annoncée depuis la loi Transition énergétique de 2015 et échelonnée dans le temps (les locataires en place n'en bénéficieront qu'au moment du renouvellement de bail) constitue un palier important pour pousser les bailleurs à procéder aux travaux même si l'on sait que ses effets seront très progressifs. Le point d'ores et déjà positif de cette mesure est que de nombreux bailleurs souhaitent d'ailleurs désormais engager des chantiers de rénovation, comme en témoigne par exemple l'Agence locale de l'énergie (ALEC) de Grenoble. Ces échéances poussent également les pouvoirs publics à accroître les aides aux bailleurs : ouverture de MaPrimeRénov', doublement du « déficit foncier » déductible des revenus locatifs en cas de travaux, conventionnement Anah avec travaux… Des aides qui devront continuer à évoluer en particulier pour aider les bailleurs qui rencontrent des difficultés financières pour boucler ces nécessaires travaux.

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

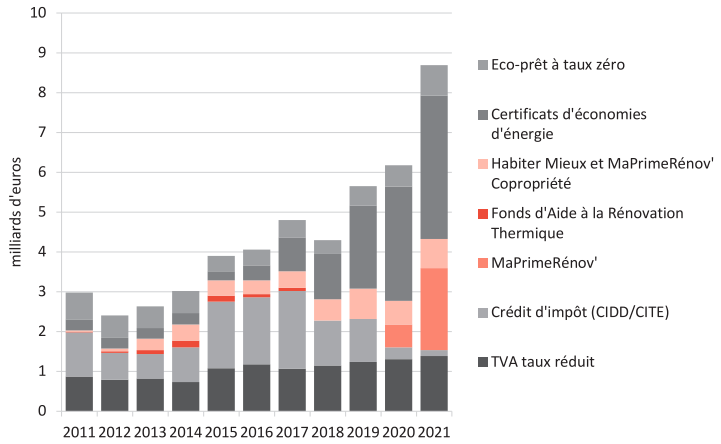
Les rénovations sont nombreuses mais insuffisamment « performantes ». En effet, le succès quantitatif de MaPrimeRénov' (MPR) créée en 2020 à la place du crédit d'impôt transition énergétique (CITE), a beaucoup reposé sur la massification de simples « gestes » de rénovation isolés et insuffisamment efficaces (changer la chaudière, isoler les combles, changer de fenêtres…) : ils concernaient 86 % des 650 000 travaux financés avec MPR, en 2021, au détriment de la performance à long terme que permet une rénovation globale. Les résultats sont un peu meilleurs au premier semestre 2022, puisque 27 % des dossiers MPR concernent des travaux comportant au moins deux gestes[28]. Mais le barème des aides pousse à multiplier les simples gestes, qui sont mieux financés que des rénovations globales, en dépit du bon sens, comme le déplore le rapporteur pour avis de la commission du développement durable, *« tant pour MaPrimeRénov' que pour les primes délivrées dans le cadre des certificats d'économies d'énergies (CEE)*[29]». Forte de ces constats, la réforme

[28] France Stratégie, Deuxième rapport du Comité d'évaluation du plan France Relance, 2022.

récente des aides de l'Anah augmente légèrement en 2023 l'aide à la rénovation globale de MPR envers les ménages intermédiaires (passage de 7 000 à 10 000 €) et aisés (de 3 500 à 5 000 €).

Alors que le budget de MPR et des CEE a connu une nette augmentation, sous l'effet notamment du plan de relance de 2021, il n'en va pas de même pour l'aide la plus vertueuse de l'Anah, Habiter Mieux sérénité (rebaptisée MaPrimeRénov' Sérénité) réservée depuis près de 10 ans aux ménages modestes pour des bouquets de travaux permettant un gain de performance énergétique d'au moins 35 %, avec un accompagnement systématique. Cela alors même que le nombre de logements ainsi rénovés continue à stagner : en 2021, 45 000 projets avaient été réalisés, à peu près autant que les années précédentes alors que l'objectif avait un temps été d'atteindre 70 000 puis 100 000 logements. L'année 2022 ne semble pas marquer d'inflexion sensible, puisque, au 25 septembre, seuls 22 740 logements étaient engagés dans une rénovation, moitié moins qu'en 2021. MPR Sérénité ne semble pas pour autant bénéficier de réel coup de pouce en 2023, puisque les plafonds de travaux pris en charge passent de 30 à 35 000 euros, couvrant ainsi simplement la hausse des prix.

Les aides publiques pour le financement de la rénovation énergétique des logements privés



Les rénovations les plus performantes, permettant d'atteindre le niveau BBC, restent rarissimes. En 2021, d'après l'Anah, très peu de logements rénovés ont atteint le niveau BBC : 922 rénovations bénéficiant du « bonus BBC » pour MPR (à peine 0,14 % des logements en question), 2 782 logements en copropriété et 2 988 grâce à MaPrimeRénov' Sérénité. L'immense majorité des 700 000 logements rénovés en 2021 n'atteignant par cet objectif. Pour la plupart, il sera

[29] Antoine Armand, Avis présenté au nom de la commission du Développement durable de l'Assemblée nationale sur le programme Transition énergétique du projet de loi de finances pour 2023.

donc nécessaire d'engager de nouveaux travaux dans les prochaines années si l'on veut que tout le parc soit porté au niveau BBC ou équivalent en 2050.

Même en s'en tenant à un objectif plus modeste, comme réduire le nombre de logements passoires qui se monte à 5,2 millions de logements (DPE F ou G), les chiffres basés sur les primes « sorties de passoires » confirment que le rythme reste très lent… Si certaines sorties de passoires semblent ne pas avoir été comptabilisées car elles n'auraient pas touché le bonus dédié, le résultat n'en reste pas moins particulièrement faible : 556 « bonus sorties de passoires » en 2021, 1 248 dans les copropriétés. Heureusement l'aide classique Habiter Mieux sérénité a permis 23 043 sorties de passoires en 2021. La tendance 2022 ne semble quant à elle pas meilleure, voire pire si l'on se fie aux neuf premiers mois : autant de logements sortis de passoires avec MPR (555), beaucoup moins avec MPR copro (789) et presque deux fois moins avec MPR Sérénité (12 214).

Pour atteindre les objectifs fixés (ensemble du parc au niveau BBC ou équivalent en 2050, 700 000 rénovations performantes par an entre 2030 et 2050) il faudrait rénover 58 % des logements individuels et 42 % du parc collectif. Les montants d'aide publique sont de fait trop insuffisants pour une telle montée en puissance, **tant que les foyers très modestes et ceux en grande précarité, premiers concernés par la précarité énergétique, sont ceux qui s'engageront le moins dans des rénovations globales et performantes.** De nombreux parlementaires avaient souhaité augmenter ce budget déterminant mais leurs amendements, adoptés dans un premier temps à l'Assemblée nationale, ont été rejetés par le gouvernement au moment de l'adoption du projet de loi de finances pour 2023 via l'article « 49-3 »[30].

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

Sur les 650 000 dossiers MPR en 2021, 68 % concernent des ménages modestes et très modestes. Au cours des neufs premiers mois de 2022, 64 % du montant des primes engagées a même été destiné aux ménages « très modestes ». Du côté du volet ciblage social des bénéficiaires, MaPrimeRénov', par son barème et son mode d'attribution plus rapide, est donc bien plus efficace que le CITE qu'elle est venue remplacer en 2020, lequel bénéficiait davantage aux ménages favorisés. Toutefois, bien loin du 10 % de **reste à charge** promis, après mobilisation de toutes les aides (y compris CEE et aides locales), c'est en moyenne 33 % du montant des travaux qu'il reste à payer aux ménages très modestes (52 % pour les ménages modestes), d'après les calculs de France Stratégie en 2021[31].

[30] Le budget de MaPrimeRénov', de 2,45 milliards d'euros dans le budget pour 2023, a été présenté comme une hausse substantielle par rapport à la loi de finances initiale pour 2022. Mais le montant réel des sommes engagées en 2022 était en réalité de 2,4 milliards, en y incluant le plan de relance, ce qui montre une quasi-stagnation pour 2023.

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

Les chiffres du premier semestre 2022 confirment ces ordres de grandeur. Pour les ménages « très modestes », MaPrimeRénov' et les autres aides laissent un reste à charge encore accru, de l'ordre de 35 %, en raison de la baisse des CEE, et de 55 % pour les modestes[32]. Pour isoler ses murs, une personne au SMIC ou au-dessous doit débourser plus de 9 000 €[33]. Dans ces conditions, ces ménages, sauf s'ils disposent d'un peu d'épargne, renoncent à mener des travaux ambitieux.

Lorsque des logements énergivores et dégradés sont traités dans le cadre d'opérations de rénovation globales (pouvant afficher des devis de 70 000 euros), les plafonds de travaux – et donc *in fine* les montants des subventions publiques – sont déconnectés des réalités de chantier. Par exemple, Habiter Mieux sérénité ne couvre que 30 000 euros de travaux avec une aide maximale de 19 000 euros. Un reste à charge rédhibitoire pour des ménages à faibles ressources.

Par ailleurs, la rénovation bénéficie toujours trop peu aux locataires du parc privé et aux copropriétés. Pour les copropriétaires modestes qui vivent au sein d'une copropriété qui n'est pas en difficulté, les devis sont très peu pris en charge par l'aide publique. Malgré l'ouverture de MaPrimeRenov' aux copropriétés en 2021, un reste à charge moyen de 70 % est généralement demandé aux ménages précaires, une dépense impossible à couvrir. MaPrimeRénov' Copropriétés ne décolle pas, avec 11 sorties de passoires en 2021 seulement (Anah). Dans de nombreux cas, « MPR copro » s'avère moins généreuse pour les copropriétaires modestes que les aides précédentes[34], et même moins que pour des propriétaires-occupants ou bailleurs aisés en logement individuel. Un constat partagé largement, au point que l'Anah a adopté un nouveau barème un peu plus avantageux en décembre 2022 : les primes individuelles pour les copropriétaires modestes et très modestes doublent pour atteindre respectivement 1 500 euros et 3 000 euros, tandis que les plafonds de travaux passent de 15 000 à 25 000 euros (l'aide couvrant 25 % des travaux).

f. Le difficile démarrage de Mon Accompagnateur Rénov'

Les freins à la rénovation globale et performante des logements énergivores des personnes les plus modestes sont connus. Outre le financement du reste à charge, les obstacles majeurs sont l'identification de ces ménages, l'absence d'un accompagnement spécifique renforcé de bout en bout des travaux et l'insuffisance des formations techniques et sociales des accompagnateurs et des tiers de confiance. Les différents dispositifs nationaux et locaux mis en place par les pouvoirs publics (ceux de l'Anah en particulier), par les collectivités territoriales (CCAS, PIG…), par les associations (ALEC, SLIME, plateformes rénovation…) ont les plus grandes difficultés à atteindre les foyers en grande précarité énergétique. Les guichets « FAIRE » déployés sur le territoire ont vite

[32] France Stratégie, Deuxième rapport du Comité d'évaluation du plan France Relance, 2022.
[33] Arnaud Armand, Avis présenté au nom de la commission du Développement durable de l'Assemblée nationale sur le programme Transition énergétique du projet de loi de finances pour 2023.
[34] ADEME, rapport sur le financement de la rénovation énergétique des logements, 2022.

été débordés[35] tandis que les modalités d'utilisation de MaPrimeRénov' en ligne, sans présence humaine pour dénouer les multiples dysfonctionnements, ont été largement décriés, notamment par la Défenseure des droits[36].

Pour accélérer le rythme des rénovations, la loi climat et résilience de 2021 prévoit la mise en place d'un accompagnement pour les foyers souhaitant engager des travaux de rénovation : **Mon Accompagnateur Rénov'.** Ses missions comprendront : un diagnostic de l'état du logement et de la situation du ménage, un audit énergétique, la définition du projet de travaux en lien avec le ménage (choix du projet, de professionnels, plan de financement), l'accompagnement à sa réalisation, l'aide à l'appropriation du logement post-travaux.

Cet accompagnement sera disponible sur demande et obligatoire pour toute mobilisation de MPR Sérénité (en janvier 2023) ainsi que pour les bouquets de travaux d'au moins deux gestes dépassant 10 000 € d'aides (à partir de septembre 2023). Demeure un doute sur la neutralité des organismes qui pourront être agréés « Mon Accompagnateur Rénov' ». Les filiales d'entreprises de rénovation pourront obtenir l'agrément et aider les ménages à choisir leur entreprise. On perçoit ici le potentiel conflit d'intérêt qui fragiliserait d'emblée la confiance qui pourrait leur être accordée.

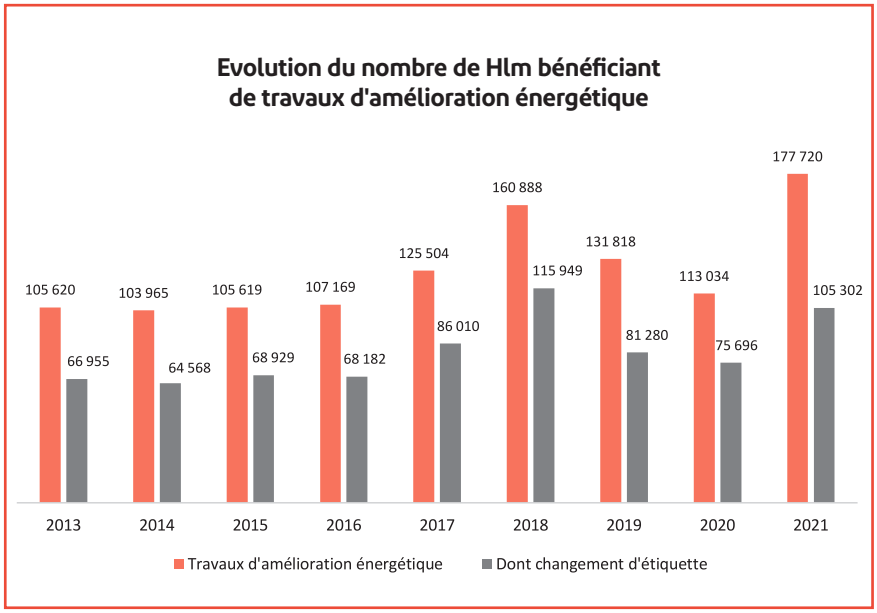
Ce dispositif intégrera un accompagnement social renforcé[37] pour les ménages fragiles (insalubrité, péril, indécence, perte d'autonomie, précarité énergétique), que seuls les espaces conseils France Rénov', les opérateurs Anah ou les collectivités territoriales pourront délivrer. Son financement et le reste à charge laissé aux ménages restent en revanche une énigme. Il semble qu'il ne sera pas gratuit pour les ménages modestes et très modestes, ce qui pourrait alors conduire à leur fermer l'accès à la rénovation énergétique dès la première étape de leur parcours.

g. La rénovation Hlm limitée par les coupes budgétaires

Le défi de la rénovation énergétique dans le secteur Hlm a fait l'objet d'une mobilisation des organismes Hlm, qui ont pu exceptionnellement compter sur les crédits du Plan de relance pour obtenir des résultats en hausse en 2021 (177 720 travaux dont 105 302 changements d'étiquette énergétique). Pourtant, le chantier serait plus ambitieux dans un contexte financier plus encourageant. Les opérations de rénovation énergétique sont en effet fortement freinées par les coupes budgétaires dont les bailleurs sociaux font l'objet. D'après l'Ancols, 71 % des bailleurs sociaux ont renoncé, revu à la baisse ou décalé des projets de rénovation thermique au cours des cinq dernières années ; la moitié d'entre eux, en raison de

[35] Fondation Abbé Pierre, « Faire : les carences du guichet unique de la rénovation énergétique », 2021.
[36] Défenseure des droits, Décision n°2022-199, 14 octobre 2022.
[37] Diagnostic multicritère, des visites à domicile supplémentaires, une étude du budget détaillé avec le titre possible de mandataire financier et administratif du ménage, une coordination avec les acteurs susceptibles d'intervenir auprès du ménage (associations, travailleur social de droit commun, maître d'œuvre…), un suivi de la bonne appropriation du logement et de ses équipements sur six mois.

difficultés financières liées en particulier à la RLS[38]. Les scénarios de l'étude Perspectives de la Banque des Territoires, qui prend en compte cette ponction (RLS), se veulent rassurants mais indiquent que les organismes Hlm ne pourront réaliser que 100 000 réhabilitations par an, moins qu'aujourd'hui, alors qu'ils doivent rénover 1,5 million de logements caractérisés par des étiquettes allant de E à G d'ici 2034, puis encore 1,5 million de logements en DPE D, pour tenir les objectifs officiels, soit 135 000 rénovations performantes par an d'après l'Ancols d'ici 2050.



Source : USH

L'apport de 200 millions d'euros de l'Etat au Fonds national des aides à la pierre pour la rénovation énergétique en 2023 paraît, au regard de ce contexte et de ces objectifs, bien insuffisant. Et l'on peine à comprendre le rejet par le gouvernement des amendements au projet de loi de finances pour 2023 destinés à mieux financer la rénovation énergétique au prétexte que le secteur ne serait pas prêt à absorber des investissements supplémentaires. Pourtant, comme le dit la présidente de l'Union sociale pour l'habitat (USH), Emmanuelle Cosse, *« si on nous donne un milliard de plus l'an prochain, on saura le dépenser »*[39].

[38] Ancols, « Étude sur la rénovation thermique des logements du parc social. État des lieux, panorama des pratiques et freins à son développement », juin 2022.
[39] Colloque de la Fondation Abbé Pierre sur la rénovation énergétique, 23 novembre 2022.

La précarité énergétique d'été, impensée de l'action publique

La lutte contre la précarité énergétique se concentre essentiellement sur la question de la production de chaleur à domicile, mais l'été 2022, marqué par de fortes vagues de chaleur, a montré s'il en était besoin que la question de la précarité énergétique d'été était également devenue un enjeu majeur. D'après l'Insee, 10 000 personnes de plus sont mortes par rapport à la moyenne des années précédentes lors de l'été 2022, en grande partie en lien à une impossibilité de se protéger des fortes chaleurs à domicile lors des trois vagues caniculaires[40] ; sachant que « les territoires les plus exposés aux chaleurs anormales abritent également près de 1,2 million de personnes vivant sous le seuil de pauvreté, habitant parfois dans des logements mal isolés[41] ».

L'enjeu que recouvre le confort d'été renforce la nécessité de rénover thermiquement les logements passoires, car l'amélioration de leur performance énergétique permet aussi bien de lutter contre le froid en hiver que contre la chaleur en été. Cela sachant par ailleurs que la tentation est forte, pour les ménages qui ont les moyens d'assumer cette dépense, d'installer la climatisation, au risque d'augmenter les factures d'énergie, d'accroître notre empreinte carbone et de repousser l'air chaud dans le voisinage non-climatisé.

Les nouvelles normes de construction, comme la RE 2020, commencent à prendre en compte le confort d'été, mais les politiques d'amélioration des logements ne semblent pas avoir encore suffisamment pris la mesure de l'urgence sanitaire. Des actions à court terme pourraient pourtant être engagées à moindre frais, à commencer par un plan pour systématiser les volets, rideaux, persiennes et autres protections solaires dans les logements, pour faire baisser la température intérieure de 2 à 5°C. Idem pour les revêtements réfléchissant la chaleur pour améliorer leur « effet albédo » (la part d'énergie solaire réfléchie par rapport à celle reçue). Or, les actions en ce sens se développent peu et les règlements d'urbanisme ou intérieurs de copropriété les interdisent parfois. À plus long terme, il serait par ailleurs nécessaire que les aides prennent en compte les équipements liés au confort d'été, en-dehors de la climatisation qui devrait être réservée aux bâtiments accueillant des personnes fragiles (hôpitaux, EHPAD).

[41] « Un habitant sur sept vit dans un territoire exposé à plus de 20 journées anormalement chaudes par été dans les décennies à venir », Insee Première n°1918, août 2022.

h. La lutte contre l'habitat indigne négligée

Le chantier de la lutte contre l'habitat indigne est gigantesque. Sur les 600 000 logements potentiellement indignes ou très dégradés, seuls 15 000 ont été rénovés en 2021, grâce aux 167 millions d'euros d'aides de l'Anah et des collectivités territoriales. Ce chiffre est encore bien trop faible au regard des besoins, même si l'on constate une hausse de 50 % en deux ans, retrouvant ainsi les niveaux de réhabilitation d'il y a 10 ans.

Les cas les plus lourds, bien identifiés, font l'objet de plans à des degrés d'avancement très divers. En Île-de-France, les quatre Opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD-IN) sont désormais lancées à Grigny, Clichy-sous-Bois, Mantes-la-Jolie et Villepinte. Ce type d'opération exceptionnelle a été également acté pour le quartier Pissevin à Nîmes. Mais le sauvetage de copropriétés dégradées avance bien trop lentement dans de nombreux territoires, comme le montre le chantier de Marseille, laissant perdurer pendant des années des situations d'habitat dégradé, avec parfois des conséquences tragiques, comme l'a montré encore récemment l'incendie d'une copropriété à Vaulx-en-Velin le 16 décembre 2022, qui a entraîné la mort de 10 personnes[42]. Alors que la première génération d'opérations de rénovation urbaine s'était concentrée en priorité sur les logements sociaux, l'enjeu sera désormais de mieux prendre en compte les copropriétés.

Les alertes et propositions formulées récemment dans une tribune par les maires des villes de Saint-Denis et de Marseille[43], tout comme les 44 recommandations de la Sorequa, opérateur public dédié au traitement global de l'habitat indigne en Île-de-France[44], recoupent le constat selon lequel la législation et les modalités d'intervention sont encore loin d'être optimales. Au-delà, les moyens financiers sont indispensables. A cet égard, les passoires énergétiques connaissent bien souvent aussi des problèmes d'insalubrité ou de dégradation du bâti. Inversement, les personnes qui occupent les 600 000 logements indignes que compte notre parc résidentiel sont généralement - et entre autres - victimes de précarité énergétique. Ces deux programmes doivent converger pour plus d'efficacité et les aides être cumulées.

La politique de rénovation urbaine portée par l'Anru, conduit parfois à des interventions qui contribuent à lutter contre l'habitat indigne. Le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) entre dans la phase opérationnelle, même si les ambitions de 150 000 réhabilitations sont

[42] Cet immeuble était identifié depuis des années et une opération de rénovation était enfin programmée dans le cadre du plan Initiative Copropriétés (PIC) de 2018

[43] Mathieu Hanotin et Benoît Payan, « La loi doit évoluer pour protéger les citoyennes et les citoyens face aux dangers du mal-logement », *Le Monde*, 28 novembre 2022.

[44] Soreqa, « 44 propositions pour mieux traiter l'habitat indigne ! », 7 décembre 2022.

relativement modestes par rapport au PNRU. À mars 2022, 11 000 logements ont ainsi été réhabilités dans le cadre du NPNRU. En revanche, l'objectif de plus de 100 000 démolitions de logements laisse craindre une baisse de l'offre sociale et un engorgement accru des procédures d'attributions Hlm pendant des années.

La Cour des comptes relevait en 2020 les incertitudes financières autour de la mise en œuvre du NPNRU, incertitudes qui expliqueraient en partie son « démarrage tardif » et qui ne semblent pas résolues à ce jour, tant en ce qui concerne les crédits de l'Etat, annoncés à hauteur de 1,2 milliard mais pour l'instant très modérément débloqués, que de l'engagement d'Action Logement, dans l'attente du renouvellement de sa convention quinquennale 2018-2022 pour une nouvelle période[45].

[45] Jean-Baptiste Blanc, « Projet de loi de finances pour 2023 : Cohésion des territoires - Logement et ville. Avis de la commission des Finances », Sénat, 2022.

Conclusion

La nécessité d'une remobilisation générale

La politique du logement du gouvernement, en ce début de second quinquennat d'Emmanuel Macron, manque singulièrement d'ambition. Faute de programme établi, de budget suffisant et de volonté de faire du logement un axe central, les quelques avancées pointées dans ce chapitre se heurtent à des limites et des contradictions fortes. En l'absence de priorités défendues avec détermination à l'échelle intergouvernementales pour les mal-logés, Bercy impose ses priorités budgétaires et prive la politique du logement des aides publiques dont elle a besoin. En parallèle, le ministère de l'Intérieur plaque une vision sécuritaire sur des victimes du mal-logement, à travers une politique migratoire bien peu hospitalière ou des expulsions à répétition de bidonvilles et lieux de vie informels. Récemment, le vote en première lecture d'une proposition de loi considérant les squatters et les locataires confrontés à l'expulsion comme des délinquants reflète cette vision où la répression l'emporte sur l'accompagnement, où le droit de propriété s'impose de force sur le droit au logement. Et c'est une vision bien peu humaine de la politique du logement qui se dessine, où les baisses d'impôts et la baisse des dépenses de l'Etat sont prioritaires sur le respect des droits sociaux, où la rente immobilière prédomine sur le partage équitable, où le chacun pour soi tend à l'emporter sur la solidarité.

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

Le législateur, plutôt que de complexifier la politique du logement, peut fixer de grandes orientations et leur affecter les moyens nécessaires. Il peut voter une loi de programmation pluriannuelle ramenant à 2 % du PIB l'effort public en faveur du logement, alors que celui-ci s'est effondré au cours de la dernière décennie. Des moyens stables et accrus sont en effet nécessaires pour viser la production de 150 000 logements vraiment sociaux par an, rénover de manière complète 700 000 logements par an, éradiquer l'habitat indigne en 10 ans et financer le virage vers le Logement d'abord. Une loi ainsi dotée pourrait fixer des objectifs contraignants adaptés à chaque acteur et situation, par exemple porter la loi SRU à 30 % de logements sociaux dans les communes les plus tendues (plutôt que de multiplier les dérogations possibles, comme l'a fait la loi « 3DS »), rénover les logements énergivores dans des délais réalistes pour les bailleurs et les propriétaires-occupants et modérer réellement les loyers proposés par les bailleurs dans les villes

chères en échange d'une garantie des loyers impayés gratuite. Des prestations sociales socles permettant à chacun de vivre décemment, à travers la revalorisation des APL, la hausse des minima sociaux et leur ouverture aux moins de 25 ans ainsi que le triplement du chèque énergie assureraient une sécurité sociale du logement garante du droit au logement de base dans un contexte de fortes incertitudes.

Une nouvelle étape de décentralisation serait également l'occasion de clarifier les rôles de l'Etat et des collectivités locales, et de donner aux intercommunalités les moyens d'action – encadrés par des critères nationaux – en matière de régulation des marchés (zonage des dispositifs d'investissement locatif, encadrement des loyers et des locations touristiques, fiscalité immobilière…), en s'emparant du nouveau statut d'Autorité organisatrice de l'habitat (AOH) créé par la loi 3DS du 21 février 2022. Cela sachant que nombreuses se (re)mobilisent et s'organisent : réseau ANVITA, constitutions de partie civile en matière d'habitat indigne et réseau de villes contre l'habitat indigne, mobilisations contre la multiplication des locations touristiques, encadrement des loyers, Logement d'abord, aide à la rénovation énergétique…

La mobilisation générale autour du logement nécessite donc un État pro-actif, volontaire et un partenariat de confiance avec les collectivités locales, maîtres d'œuvre de la politique du logement à l'échelle locale, et d'en finir avec les conflits réguliers entre les grandes métropoles et l'État sur les finances publiques ou l'hébergement d'urgence. Le « Conseil national de la refondation » consacré au logement, lancé en novembre 2022, pourrait devenir le véhicule pour amener tous les acteurs du secteur dans cette direction, pour peu que l'État prenne cette concertation au sérieux, lance un nouveau plan quinquennal Logement d'abord ambitieux et accepte de revoir les aspects les plus inquiétants de sa non-politique du logement.

Cette 28e édition du rapport sur « L'État du mal-logement en France » de la Fondation Abbé Pierre intervient dans un contexte social tendu. Après la crise sanitaire liée au Covid-19, qui a fragilisé de nombreuses personnes sur le fil, l'année 2022 a été marquée par une hausse des prix inédite depuis 30 ans. La facture logement, liée à trois décennies de hausse des prix à l'achat et à la location, est encore alourdie par des dépenses énergétiques devenues insoutenables pour de nombreux ménages modestes qui doivent régulièrement choisir entre se chauffer, manger et se soigner convenablement, payer leur loyer.

Dans ce contexte et alors que le logement occupe une place de plus en plus importante dans le développement de l'exclusion et des inégalités, la puissance publique et le gouvernement ne semblent pas avoir pris toute la mesure de l'enjeu. Face à des situations indignes, à l'heure où des milliers de personnes, notamment des enfants, sont refusées chaque soir par le 115 faute de places d'hébergement, il est pourtant devenu urgent de relancer la politique du Logement d'abord et de cesser les coupes budgétaires sur les allocataires des APL et sur le monde Hlm. Face à la pénurie de logements accessibles, à la hausse des coûts de construction et à la panne de production de logements sociaux, il est pourtant essentiel que les pouvoirs publics investissent à nouveau fortement dans la construction et la rénovation de logements à prix modérés.

Par delà ces analyses critiques sur l'action des pouvoirs publics face au mal-logement, ce rapport se focalise sur « le genre du mal-logement » : dans quelle mesure et comment les femmes et les minorités de genre sont-elles particulièrement touchées par les difficultés de logement ? À bien des moments-clés de leur vie, qu'il s'agisse de la décohabitation de chez les parents, de la séparation conjugale, de la prise en charge des enfants pour les mères célibataires, de l'héritage ou du veuvage, les femmes et les personnes LGBT+ subissent des ruptures résidentielles douloureuses, sont parfois victimes de violences sexuelles et sexistes et de discriminations qui reflètent les rapports de domination qu'elles subissent encore trop souvent dans la famille, le couple et le monde du travail. Même à logement équivalent, les femmes sont également souvent en première ligne pour affronter les conséquences domestiques de l'habitat indigne, du surpeuplement ou de l'errance résidentielle. C'est à ces aspects trop méconnus de la question du logement que ce rapport consacre une large enquête, en s'attachant à donner la parole aux premières concernées.

FONDATION Abbé Pierre

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

DON en CONFIANCE comitecharte.org

© Pierre Faure pour FAP.