

L'Appel

de l'abbé Pierre  
1954 - 2024

70 ans



FONDATION  
Abbé Pierre

PREMIER CAHIER

*La bombe sociale  
du logement a explosé*

# L'état du mal-logement

## en France 2024

RAPPORT ANNUEL #29



## PREMIER CAHIER

# La bombe sociale du logement a explosé

L'année 2023 restera celle d'une aggravation alarmante de la crise du logement, qui était pourtant annoncée de toutes parts depuis deux ans, le précédent ministre du Logement Olivier Klein ayant même prédit en 2022 « la bombe sociale de demain ».

**C**ette crise prévisible s'impose par son ampleur et la gravité de ses conséquences économiques et sociales qui plongent les plus vulnérables dans une situation encore plus difficile qu'il y a un an.

Faute d'une réponse suffisante, ce sont des milliers de personnes qui ne disposent toujours pas d'un hébergement et parmi elles toujours plus de femmes et d'enfants, des jeunes qui renoncent à leurs études faute de logement, des demandeurs de logement social en concurrence pour accéder à un logement quand la demande est quatre à cinq fois supérieure à l'offre disponible annuellement, des ménages confrontés au rétrécissement de l'offre locative privée compte tenu de l'emprise croissante des meublés touristiques. Mais aussi cinq millions d'habitants des passoires thermiques qui deviennent en été de véritables « bouilloires », des salariés qui éprouvent des difficultés pour poursuivre leur trajectoire professionnelle comme des entreprises bloquées dans leur recrutement faute de logement...

Bref, les dysfonctionnements s'accumulent sans pour autant qu'à la fin de l'année 2023 se dessinent les prémices d'une politique du logement à la hauteur des difficultés sociales et économiques générées. Malgré quelques annonces gouvernementales depuis l'automne 2023, le compte n'y est toujours pas et certaines initiatives politiques marquent même un recul du principe pourtant constitutionnel de fraternité.

### LES ALERTES SUR L'ÉTAT DU MAL-LOGEMENT SE MULTIPLIENT

Des éléments à la fois récurrents mais aggravés, parfois émergents, nous alertent depuis plusieurs mois sur la crise du logement et ses effets les plus néfastes.

### Les plus vulnérables touchés par la saturation de l'hébergement et du logement social

**La violence extrême de la crise du logement sur les plus modestes** se manifeste par le chiffre intolérable et pourtant croissant du nombre d'enfants à la rue, la progression des expulsions locatives sans solution de relogement, et le désarroi des associations d'aide aux plus précaires.

**La saturation de l'hébergement** n'est plus seulement une alerte saisonnière réservée à la période hivernale, elle se vérifie tout au long de l'année. **Le nombre de personnes sans solution d'hébergement s'accroît** : il y avait 920 demandes d'hébergement émanant d'enfants non pourvus chaque soir à l'automne 2020, 1 700 en 2022 et plus de 2 800 en octobre 2023. Cette situation a conduit des maires de grandes villes à attaquer l'État en justice pour les carences de son action. La pénurie d'offre d'hébergement malgré l'augmentation du nombre de places, conduit à hiérarchiser la misère et parfois à organiser la rotation dans les structures d'hébergement, pour offrir un moment de répit à celles et ceux qui n'ont que la rue comme horizon.

Si l'accès à l'hébergement s'est dégradé si fortement en quelques années, c'est aussi parce que l'accès au logement social a lui aussi connu une chute brutale. Entre 2017 et 2022, la baisse du taux de satisfaction annuelle des demandes Hlm est générale, passant de 22 à 17 % pour l'ensemble des demandes de logement social et elle est particulièrement significative pour les ménages les plus modestes. Ceux qui disposent de moins de 500 euros par mois voient leur taux de succès baisser de 22 % en 2017 à 12 % en 2022. Les chances d'accès au logement social n'ont pas augmenté en cinq ans pour les personnes sans domicile personnel, malgré la mise en place de la politique du Logement d'abord au cours de cette même période. Les personnes sans abri restent les moins bien loties, avec 15 % de taux de succès en 2018 comme en 2022. Les hébergés passent de 31 % de taux de satisfaction à 24 %. Et la disparition progressive du parc de logements très sociaux dans le patrimoine Hlm ne laisse pas présager d'amélioration pour les années à venir.

## LA CRISE EN CHIFFRES

- **26 % DES MÉNAGES** ont eu froid chez eux en 2023 (14 % en 2020),
- **767 000 INTERVENTIONS POUR IMPAYÉS** d'électricité en 2022 (553 000 en 2019),
- **93 000 MÉNAGES PRIORITAIRES DALO** en attente de relogement en 2022 (78 000 en 2021),
- **330 000 PERSONNES SANS DOMICILE** (143 000 en 2012),
- **9 157 000 PERSONNES** sous le seuil de pauvreté en 2021 (8 565 en 2020),
- **8 351 PERSONNES EN DEMANDE** non pourvue **AU 115** chaque soir dont plus de 2 822 mineurs le 2 octobre 2023 (6 351 personnes dont 2 087 mineurs un an auparavant),
- **2,4 MILLIONS DE MÉNAGES** en attente de logement social en 2022 (2 millions en 2017),
- **93 000 LOGEMENTS SOCIAUX** financés en 2023 (125 000 en 2016),
- **166 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS IMMOBILIERS** sur 12 mois en octobre 2023 (271 milliards un an auparavant),
- **295 000 LOGEMENTS** mis en chantier sur les 12 derniers mois en novembre 2023 (371 000 en 2022),
- **378 000 LOGEMENTS** autorisés sur les 12 derniers mois en novembre 2023 (500 000 en 2022),
- **900 000 TRANSACTIONS** immobilières en 2023 (1,13 million en 2022).

## Une pauvreté qui gagne du terrain

Cette crise aggravée du logement que nous traversons se déploie alors que **la précarité et la pauvreté progressent à nouveau au sein de la société. Le chômage** qui baissait régulièrement depuis plusieurs années **a de nouveau augmenté** au troisième trimestre 2023. Selon l'Insee, **les inégalités se sont creusées en France en 2021 et le taux de pauvreté monétaire a augmenté**. Ces 25 dernières années jamais autant de personnes n'avaient vécu sous le seuil de pauvreté : 9,1 millions en 2021, 545 000 de plus qu'en 2020, et 1,5 million de plus que 20 ans plus tôt. La faim progresse. Les Restos du Cœur prévoient de servir 170 millions de repas au cours de l'hiver 2023-2024, contre 142 millions l'an dernier et 8,5 millions à leur création en 1985, et peinent à répondre à toutes les demandes.

### Nouvelles populations, nouveaux territoires, nouvelles problématiques : les alertes s'élargissent

Les alertes qui se succèdent depuis plusieurs mois ne concernent pas seulement les plus vulnérables, **elles s'élargissent à bien d'autres publics et concernent désormais de très nombreux territoires.**

Avec la rentrée universitaire, les difficultés des étudiants les plus modestes, ceux qui ne peuvent s'appuyer sur la solidarité familiale, sont revenues sur le devant de la scène avec plus d'acuité que les années précédentes. Précarisée par la crise sanitaire, la population étudiante est confrontée à la spirale inflationniste depuis 2022 qui prive régulièrement les plus précaires d'un repas par manque d'argent. Selon la FAGE et l'Union étudiante, à la dernière rentrée universitaire les loyers étudiants ont augmenté en moyenne de 9 % à 10 % avec de fortes variations selon les villes.

Les locations touristiques de courte durée louées sur des plateformes comme Airbnb continuent de se développer en France, profitant de niches fiscales existantes, faisant grimper les prix et limitant l'offre locative de longue durée. Malgré des volontés d'élus locaux et nationaux de tous bords d'encadrer davantage cette activité, l'exécutif semble engagé dans une course de lenteur pour agir réellement, qui illustre la grande difficulté du gouvernement à réguler un tant soit peu l'immobilier, même ses segments les plus contre-productifs.

### UNE CRISE DE L'IMMOBILIER QUI TOUCHE TOUS LES SECTEURS

Au-delà d'un élargissement des manifestations de la crise du logement, ce qui est nouveau tient à la **constitution d'un diagnostic assez largement partagé** sur la crise du logement.

### Une crise systémique qui grippe la mobilité résidentielle

On pourrait résumer la situation en quelques mots : la construction est au point mort, les acheteurs modestes ne parviennent plus à acheter, les banques prêtent bien moins qu'avant, les locataires ne trouvent plus rien à louer à des prix abordables, le logement social est saturé et la liste des demandeurs s'allonge. **Cette crise est « inédite » dans la mesure où elle grippe toutes les sphères du logement en même temps, avec une force et une rapidité inouïes.** Tous les secteurs d'activité sont touchés, comme l'évoquent les responsables des principales organisations professionnelles. Certes, la hausse des taux du crédit immobilier est le facteur déclencheur, mais la vitesse à laquelle la chaîne du logement s'est bloquée est révélatrice d'une situation de pénurie en particulier sur le marché locatif qu'il soit public ou privé, ce qui explique que les prix ne baissent pas réellement malgré la baisse des transactions.

**La bombe sociale du logement a explosé.**



## Une crise aux effets économiques déstabilisateurs

L'inquiétude liée aux effets économiques et financiers de la crise du logement commence à poindre, d'autant plus que les décisions touchant le logement pour peu qu'elles prennent la mesure de la situation, sont pour la plupart d'entre elles longues à produire des effets de redressement.

D'après le PDG de Nexity, la chute de la production neuve pourrait entraîner le licenciement de 300 000 personnes dans tout le secteur de l'immobilier compte tenu du contexte. Derrière ce chiffre alarmant, c'est donc bien une **déstabilisation de la filière logement** qui pourrait se produire et une perte de savoir-faire qui manquera cruellement en cas de relance du secteur.

Avec la chute des ventes de logements, la **baisse des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** perçus par les collectivités locales pourrait avoir un impact significatif sur leurs finances. Des départements risquent donc de se retrouver en grande difficulté pour assurer leurs missions notamment celles relatives à la solidarité et pour réaliser leurs programmes d'investissement. Quant à l'État, la baisse de l'activité de construction neuve devrait se traduire par **une chute de quatre milliards d'euros de TVA** en 2024, d'après le rapporteur du budget Logement François Jolivet, et ce « dans le meilleur des scénarios ».

Aux situations résidentielles qui se figent répond le **ralentissement des mutations professionnelles**. Dans toutes les métropoles et zones attractives, administrations et entreprises sont confrontées à des difficultés, qu'elles soient de recrutement ou simplement pour conserver leurs salariés, compte tenu des difficultés pour accéder à un logement ou pour faire face au coût de loyers trop élevés. Les tensions logement-emploi ne sont pas nouvelles mais selon le président d'Action Logement, elles seraient aujourd'hui à leur paroxysme.

## La mobilisation inédite de tous les acteurs du secteur du logement

Progressivement, tous les acteurs de la chaîne du logement se trouvent confrontés à une baisse de leur activité indexée sur le ralentissement de la construction et des ventes. **Leurs interpellations ont pris de plus en plus d'ampleur** au fil des mois et par leur caractère inédit et leur convergence, elles représentent un indice de la gravité de la crise du logement, qui est devenue une crise de l'immobilier en général. Les organismes Hlm sont affectés depuis 2018 mais l'accumulation de décisions néfastes touche aujourd'hui leur capacité à répondre à leur mission sociale. Le nombre de nouveaux logements produits annuellement est passé de 125 000 en 2016 à 93 000 environ en 2023. Et les prévisions annoncent que, sans changement de cap, la chute pourrait se poursuivre.

## LE SILENCE DES POLITIQUES ET LE MANQUE D'AMBITION DE L'ACTION PUBLIQUE

Bien malmenée depuis 2017, la question de l'habitat continue à être traitée avant tout à travers le prisme budgétaire, comme un gisement d'économies, au détriment de la dimension sociale alors même que la fiscalité du logement rapporte beaucoup à l'État.

## Une approche partielle et limitée de la part des pouvoirs publics face à la crise

Longtemps insensible aux effets de la crise du logement et sourd aux appels des acteurs de toute la chaîne du logement, notamment à la suite de la remise des conclusions du Conseil national de la refondation (CNR) Logement en mai 2023, porté par la Fondation Abbé Pierre et Nexity, le gouvernement a commencé à réagir à partir de l'automne dernier, avec **l'annonce de mesures ponctuelles** et limitées qui **ont déçu les acteurs du**



**secteur** et qui ne sont pas à la hauteur des enjeux. La rigueur budgétaire continue sur les APL, les bailleurs sociaux et même à présent sur l'investissement locatif. Certaines décisions sur l'élargissement des zones tendues, le PTZ ou le Bail réel solidaire, restent peu ambitieuses. Au-delà de ces réponses ponctuelles, **l'analyse du projet de budget pour 2024 montre qu'il ne suffira pas à enrayer la crise du logement.**

### Un diagnostic réducteur de la part du gouvernement

L'absence de réponse réelle du gouvernement à la crise du logement ou ses propositions ponctuelles et sectorielles qui ne traitent pas au fond les causes de la crise, tient sans doute pour beaucoup au **refus de prise en compte de la complexité et de la gravité** de la situation.

Il y a à l'évidence un différend sur le diagnostic avec d'un côté, les représentants de l'État qui anticipent la baisse de la croissance démographique et surestiment les capacités du parc existant à y répondre et de l'autre les acteurs de terrain qui constatent l'ampleur de la demande insatisfaite et les blocages dans l'accès au logement. Pourtant, **le cadrage national des besoins est une nécessité** pour adapter et calibrer les moyens et les outils d'intervention, et devrait être porté à 400 000 voire 500 000 logements (contre seulement 302 000 dans les documents de planification de l'État), avec une priorité sur les logements sociaux en zones tendues.

Le président de la République semble avoir surtout retenu que la crise se limitait au logement des couches moyennes et qu'il fallait développer du logement locatif intermédiaire à leur intention, décentrant les organismes Hlm par rapport aux caractéristiques de la demande de logement

social : **70 % des 2,4 millions de demandeurs** ont des niveaux de ressources qui les rendent **éligibles aux logements très sociaux** financés en PLAI. Avec les loyers des logements locatifs intermédiaires, deux fois supérieurs aux loyers moyens Hlm, la cible sociale n'est à l'évidence pas la même.

### Les piliers de la solidarité dans le domaine du logement sont fragilisés

Les deux piliers de la solidarité dans le domaine du logement sont affaiblis par la longue série de mesures gouvernementales défavorables adoptées depuis 2017 et guidées par la seule rigueur budgétaire.

La situation financière des organismes Hlm est tendue sous l'effet de la ponction dite « réduction de loyer de solidarité » (RLS) qui ampute depuis 2018 leurs ressources d'1,3 milliard d'euros par an, d'une TVA portée à 10 % sur la production PLUS et PLS et de **la remontée du taux du Livret A de 0,5 % à 3 %**, qui représente financièrement l'équivalent de deux RLS supplémentaires. Cela les amène à faire des choix difficiles, comme réduire certains investissements ou encore bloquer l'évolution de la masse salariale, au moment où il faudrait construire davantage pour répondre à la demande qui augmente, réhabiliter le parc existant pour répondre aux exigences de la transition écologique et renforcer les capacités d'intervention sociale auprès de locataires fragilisés.

**Les APL**, grâce auxquelles 6 millions de ménages sont aidés à payer leur loyer, **sont également affaiblis depuis 2017**. Leur nombre et leur montant sont en baisse compte tenu des mesures qui érodent leur efficacité dans la seule perspective de faire des économies budgétaires. Les effets sociaux de ces mesures auraient pu être quelque peu compensés par des mesures de régulation des marchés, mais il n'en est rien. L'encadrement des loyers progresse mais son développement et son efficacité



sont désormais bloqués pour toutes les villes qui n'ont pas postulé dans les délais prévus par la loi Elan et la loi 3DS. Quant à l'encadrement du foncier il est purement et simplement oublié alors que le CNR Logement en avait fait une priorité.

## Un plan Logement d'abord 2 aux ambitions plus limitées que le premier

Longtemps attendu, ce deuxième plan quinquennal pour le Logement d'abord, dans la continuité du premier, entend accélérer l'entrée dans le logement de personnes ou familles ne disposant pas de domicile personnel, avec un accent utile sur la prévention des ruptures ou la production de résidences sociales. **Mais le plan ne vise pas, contrairement au premier, à augmenter la production de logements très sociaux.** Alors qu'il était prévu de faire passer de 30 000 à 40 000 PLAI par an la production de logements très sociaux entre 2017 et 2023, ce chiffre a stagné entre 27 000 et 32 000. Le gouvernement semble prendre acte de cet échec et abandonne purement et simplement tout objectif en la matière. Outre la pénurie de logements accessibles, ce second plan risque également de se heurter, comme le premier, aux problèmes d'accès à la régularisation administrative et à des prestations sociales suffisantes pour des centaines de milliers de personnes.

## UN DÉNI DE FRATERNITÉ

La montée de la pauvreté et la crise du logement actuelles reflètent avant tout, dans une société pourtant riche comme la nôtre, une forme d'abandon. Les politiques publiques ne se font pas seulement en oubliant les plus pauvres mais en les attaquant directement.

## De la prévention à l'accélération des expulsions ?

En même temps que la porte d'accès au logement social se referme ou devient plus étroite, **le risque d'être rejeté du logement s'accroît pour les ménages les plus vulnérables.** En 2022, les expulsions locatives et les expulsions de lieux de vie informels ont atteint un niveau record. La précarisation croissante et l'inflation qui se manifestent déjà par une augmentation des impayés, risquent de conduire à une nouvelle progression des expulsions locatives en 2023 et 2024. Jusqu'ici, les pouvoirs publics cherchaient à prévenir les expulsions, avec plus ou moins de succès. Mais cette approche est désormais ouvertement concurrencée par une vision purement répressive, à travers l'adoption de la loi dite « anti-squat » du 27 juillet 2023 et la doctrine d'expulsion des ménages dont un membre a commis des faits de délinquance, au risque d'aggraver les problèmes et de faire subir une punition collective aux familles.

## SRU, Dalo... : ces zones interdites aux ménages mal-logés

Fin octobre 2023, Elisabeth Borne a demandé aux préfets de ne plus loger les ménages prioritaires Dalo dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville au nom de la mixité sociale. Mais **cette mesure d'un apparent bon sens est en fait très réductrice** et stigmatisante. Concrètement, réduire leurs possibilités de relogement ne fera pas disparaître ces ménages et risque de les pousser vers des formes d'habitat précaire. Plutôt que de refuser de loger les familles en attente dans les QPV, **le gouvernement**, s'il était disposé à favoriser la mixité sociale sans sacrifier le droit au logement, **ferait mieux d'exiger un respect strict de la loi SRU**, car jamais autant de communes n'ont été hors la loi (659 sur 1 031 n'ont pas atteint leur objectif 2020-2022).

## Les chômeurs sous contrôle

Les vents mauvais qui freinent le développement des solidarités collectives dans le domaine du logement, soufflent aussi de façon plus générale sur les mécanismes de solidarité.

**Le durcissement des règles de l'assurance chômage est entré en vigueur.** Fondé sur le raccourcissement de la durée maximale d'indemnisation de 25 % quand le chômage se situe sous la barre des 9 %, le nouveau système est censé inciter les demandeurs d'emploi à reprendre plus vite une activité. Résultat : moins d'ouvertures de droits et **une allocation réduite de 16 %** pour la moitié des entrants, en particulier des intérimaires, des saisonniers ou des jeunes selon l'Unédic.

Poursuivant cette logique du soupçon envers les personnes sans emploi, la loi « pour le plein emploi » votée en octobre dernier porte une réforme importante du RSA qui conditionne notamment le versement de l'aide à 15 heures d'activité dites « de formation et d'insertion » et introduit une nouvelle forme de sanction. Au final, **cette réforme risque d'appauvrir encore davantage les plus pauvres** alors même que le non-recours à cette prestation est élevé. Elle fait peser un risque d'arbitraire sur les allocataires compte tenu de la marge d'appréciation laissée au niveau départemental. Plus fondamentalement cette réforme porte avec elle un changement de regard sur la situation des plus vulnérables en les tenant responsables de leur pauvreté.

## La loi immigration, de graves attaques contre les personnes en exil

Le texte de loi concernant l'immigration adopté en décembre, si le Conseil constitutionnel ne le censure pas, va multiplier de manière systématique et inédite les obstacles déjà existants à l'accès aux soins, à l'accueil, à l'intégration, au travail, au logement, à l'asile et même à la nationalité des personnes étrangères résidant en France. Sans autres effets que de **porter atteinte aux droits fondamentaux et à l'intégration des personnes** concernées, à la santé publique et même aux entreprises à la recherche de salariés. Il n'est pourtant pas raisonnable de laisser des centaines de milliers de personnes dans une zone de non-droit sans perspective d'intégration, sans autorisation de travailler, au risque de les laisser à la merci des réseaux mafieux de toutes sortes d'exploitations dans un travail illégal et de voir leur santé se dégrader.

## EN CONCLUSION

### Sans logement, la dignité due aux personnes est bafouée

L'affaiblissement des dispositifs de solidarité dans le domaine du logement comme le recul des mécanismes collectifs de protection au sein de la société ont des effets dévastateurs. **La liste est longue des actions urgentes à mener de la part d'un gouvernement qui voudrait faire reculer le mal-logement** : relancer le financement du logement social, revaloriser les APL, rehausser les minima sociaux, soutenir le travail social, généraliser l'encadrement des loyers, ériger en priorité nationale que plus personne ne dorme à la rue, en prenant appui sur la philosophie du Logement d'abord...