



PREMIER CAHIER

*Des ménages à bout de souffle*

# L'état du mal-logement

**en France 2022**

RAPPORT ANNUEL #27





## PREMIER CAHIER



# QUAND LA CRISE SANITAIRE ET LA CRISE DU LOGEMENT SE SUPERPOSENT : DES MÉNAGES À BOUT DE SOUFFLE

**L**a parenthèse ouverte par la crise sanitaire n'est pas près de se refermer et les premiers signaux d'une déstabilisation durable d'une part de la population, la plus vulnérable, se précisent. Parmi elle, les laissés-pour-compte de l'hébergement, les jeunes très nombreux à avoir été fragilisés, les habitants des quartiers populaires et toutes les personnes dont la survie dépend de revenus informels.

Deuxième effet durable : la hausse des ruptures de droits et du non-recours provoquée par la fermeture puis la réouverture partielle des services administratifs sociaux, la généralisation du fonctionnement à distance et l'accélération de la dématérialisation. Si l'augmentation des impayés de loyer n'a pas eu lieu grâce notamment aux mesures de protection mises en place par le gouvernement, certains signaux laissent penser que la menace n'a pas disparu. La situation économique dégradée de certains ménages a par ailleurs mis en évidence le besoin d'aide alimentaire, que l'on n'imaginait pas aussi important, et qui perdure.

La réduction de l'offre de logements sociaux disponibles (80 000 attributions de moins dans le parc Hlm en 2020), la chute de la construction de logements sociaux qui n'a jamais été aussi basse depuis 15 ans et le blocage de la mobilité résidentielle qui en résulte dessinent **les tendances lourdes d'une crise du logement dont l'ampleur n'est pas suffisamment prise en compte par les responsables politiques**. Le logement, dont

le rôle essentiel a été particulièrement mis en évidence lors des périodes de confinement, n'a d'ailleurs pas fait l'objet d'une attention particulière dans le plan de relance de l'automne 2020. Depuis, bien peu de mesures d'ampleur sont venues pallier les manques du plan de relance, alors que le logement a un impact majeur sur le pouvoir d'achat et les conditions de vie des ménages.

## LES CHIFFRES-CLÉS DE L'ÉVOLUTION DE LA CRISE DU LOGEMENT

- ☞ Le nombre de **sans domicile** a doublé depuis 2012 et s'élève aujourd'hui à 300 000 personnes au moins.
- ☞ Début décembre 2021, près de 4 000 personnes ont appelé chaque soir **en vain le 115** faute de places d'hébergement d'urgence disponibles.
- ☞ À la mi-novembre, en Seine-Saint-Denis, 60 enfants de moins de 3 ans **et à la rue** n'ont pas pu être mis à l'abri.
- ☞ Le nombre de **nuitées hôtelières** a quintuplé en 11 ans (14 000 en 2010 à 74 000 en 2021).
- ☞ Un **demandeur d'asile** sur deux n'est pas hébergé dans le dispositif national d'accueil, structurellement sous-dimensionné.
- ☞ Le nombre **d'expulsions** des lieux de vie informels (bidonvilles, squats...) enregistre un record : entre le 1<sup>er</sup> novembre 2020 et le 31 octobre 2021, **1 330** expulsions ont été recensées en France métropolitaine (472 personnes expulsées chaque jour), dont 64 % pendant la trêve hivernale ; 91 % de ces expulsions sont sans solution apportée aux personnes concernées. En mai 2021, **22 189 personnes** vivent dans 439 lieux de vie informels, soit une augmentation de 2 810 personnes par rapport à décembre 2018, dont **5 965 mineurs**.
- ☞ En sept ans, la **demande de logement social** a progressé cinq fois plus vite que le nombre de ménages et deux fois plus vite que le nombre de logements sociaux, pour atteindre 2,2 millions de ménages.
- ☞ La **production de logements sociaux** est en baisse constante depuis le début du quinquennat, à un niveau qui n'a jamais été aussi bas depuis 15 ans (87 000 agréments en 2020, environ 95 000 en 2021).
- ☞ Les prix des logements ont crû de 154 % depuis 20 ans.
- ☞ Les **aides publiques** au secteur du logement, exprimées en pourcentage de PIB, diminuent depuis 10 ans et n'ont jamais été aussi basses (1,6 % du PIB en 2020) alors que les recettes fiscales que rapporte le logement à l'État ont plus que doublé en 20 ans (79 milliards d'euros).
- ☞ Selon l'Institut des politiques publiques (IPP), les mesures prises au cours du quinquennat ont abouti à diminuer le niveau de vie des 5 % les plus pauvres de 39 euros par an.

# LE RUISSELLEMENT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LE MAL-LOGEMENT

Si nous n'avons pas assisté à une augmentation massive des impayés et des expulsions, la crise sanitaire a eu d'autres effets particulièrement violents sur le mal-logement. Ces effets s'inscrivent dans une évolution du mal-logement, dont ils exacerbent certaines manifestations.

## Un secteur de l'hébergement complètement engorgé

Les limites de l'hébergement d'urgence (locaux inadaptés, parfois insalubres, durée d'accueil limitée, manque d'accompagnement social, éloignement) se sont révélées encore plus douloureuses en contexte de crise sanitaire et sont désormais vécues par des dizaines de milliers de personnes pour qui la vie à l'hôtel et souvent sans accompagnement se prolonge.

De plus, malgré l'augmentation continue du nombre de places (40 000 créations depuis la crise sanitaire), le secteur de l'hébergement d'urgence est de nouveau saturé dans les grandes villes et des milliers de nouveaux demandeurs restent à la porte du 115. **Début décembre, près de 4 000 personnes appelaient chaque soir en vain le 115 faute de places.** Ce chiffre important ne reflète pas le besoin réel, puisque d'après la dernière enquête de la Fédération des Samu Sociaux, 80 % des personnes à la rue rencontrées par les maraudes n'avait pas appelé le 115 ce jour-là.

## Une réduction durable de l'offre de logements abordables

Déjà difficile, l'accès au logement des plus modestes a été plus contrarié encore par la crise sanitaire. La baisse de la construction constatée en 2020 se poursuit en 2021 sans que se dessine un réel mouvement de rattrapage. Les logements qui n'ont pas été construits ces deux dernières années semblent définitivement perdus. Le secteur est passé sous la barre des 400 000 logements produits annuellement pour ces deux années, alors qu'il s'agit d'un chiffre plancher si l'on veut répondre aux besoins de la population et renouveler le parc le plus dégradé.

Cette baisse concerne en premier lieu la construction de logements sociaux : seulement 87 000 Hlm agréés en 2020, contre près de 125 000 en 2017, sous l'effet conjugué de la crise sanitaire et des élections municipales. La situation est inquiétante car elle s'inscrit dans une **dynamique de baisse de la construction de logements sociaux qui préexistait à la crise sanitaire, sous l'effet des coupes budgétaires de l'État dans les fonds propres des organismes Hlm**, alors que la demande de logements sociaux ne cesse d'augmenter. L'année 2021 ne semble guère meilleure, avec environ 95 000 logements sociaux financés.



## Malgré un contexte sanitaire encore fragile, les expulsions sans solution ont repris

Après une prolongation de la trêve hivernale, les expulsions ont bel et bien repris, fût-ce à un rythme moindre qu'à l'habitude, dans un contexte encore marqué par l'épidémie. **Alors que 17 000 expulsions avaient eu lieu en 2019, 8 156 auraient été réalisées en 2020 et 12 000 en 2021**, d'après de nouvelles estimations du gouvernement, plus inquiétantes que les premiers chiffres annoncés. De plus, l'instruction interministérielle du 28 avril 2021 enjoignant les préfets à ne pas exécuter une décision d'expulsion sans solution d'hébergement n'a été que très partiellement respectée, voire ignorée, sur les territoires les plus touchés où l'expulsion sèche est la norme plus que l'exception.

Si l'explosion redoutée des expulsions locatives au 1<sup>er</sup> avril 2021 n'a pas eu lieu et si des mesures gouvernementales pour indemniser les bailleurs ont été prises, cela ne signifie pas que les situations sont réglées. La crainte demeure, qu'à partir du 1<sup>er</sup> avril 2022, le stock accumulé de décisions de justice d'expulsion soit exécuté par les préfetures après le relatif sursis accordé ces deux dernières années. On pourrait alors s'attendre à près de 30 000 demandes d'expulsions en 2022 si rien n'est fait, notamment si l'enveloppe qui permet d'indemniser les bailleurs lorsque le ménage est maintenu dans son logement n'est pas suffisante.

Concernant les habitants des lieux de vie informels, **cette dernière année de quinquennat enregistre des chiffres records** : entre le 1<sup>er</sup> novembre 2020 et le 31 octobre 2021, 1 330 expulsions ont été comptabilisées en France métropolitaine, soit 472 personnes expulsées par jour, une augmentation de 23 % par rapport à l'an dernier.

## Dématérialisation, services publics engorgés, guichets inaccessibles... : l'accès aux droits entravé

Près de deux ans après le premier confinement, les difficultés croissantes d'accès aux droits sont confirmées. **Le fonctionnement « dégradé » des administrations et des organismes chargés d'une mission de service public semble s'inscrire dans la durée.** La reprise partielle des guichets d'accueil physique, le fonctionnement à distance ou uniquement sur rendez-vous, l'allongement des délais et les difficultés à joindre les services par téléphone intensifient les ruptures de droits et le non-recours.

Cette dématérialisation trop rapide des administrations ignore la fracture numérique de toutes les personnes précaires bloquées dans leurs démarches et intervient dans un contexte de fonctionnement à flux tendu qui entravait déjà l'accès aux droits et l'accompagnement de nombreux ménages. Elle invisibilise le **manque structurel de moyens de l'administration et des organismes d'aide**, en faisant disparaître les files d'attente et en limitant la présence physique des usagers dans les locaux. Cet affaiblissement du service public fait reposer l'accompagnement des ménages sur un **secteur social et associatif à bout de souffle.**





# L'ENRACINEMENT DANS LA PAUVRETÉ

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

## L'intensification de la pauvreté

Les chiffres de l'Insee montrent que le taux de pauvreté monétaire s'est aggravé au cours du quinquennat, passant de 14,1 % en 2017 à 14,6 % en 2020, soit **300 000 personnes supplémentaires**. La hausse de la pauvreté et des inégalités en 2018 s'explique clairement par les premières mesures fiscales et budgétaires de la nouvelle majorité, avec des coupes dans les prestations sociales des classes populaires d'un côté et des cadeaux fiscaux de l'autre pour les plus aisés. Ce mouvement a été ensuite partiellement corrigé sous la pression du mouvement des Gilets jaunes, avec la hausse du chèque énergie et de la prime d'activité, la défiscalisation des heures supplémentaires et la baisse de la taxe d'habitation des ménages modestes et moyens.

L'évolution de la pauvreté en 2020 est plus difficilement lisible, en raison de la crise inédite du Covid et de données encore peu disponibles. Selon les premières simulations de l'Insee, il semblerait que le taux de pauvreté monétaire n'ait pas augmenté et s'établisse en 2020 comme en 2019 à 14,6 % de la population, soit 9,2 millions de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté. Cette **apparente stabilité masque vraisemblablement, selon l'Insee, une intensification de la pauvreté,**

tout en bas de l'échelle. **L'épidémie semble donc bel et bien avoir aggravé la situation de ceux qui étaient déjà fragilisés.** Les mesures de soutien à l'activité (activité partielle) ont bien protégé les salariés en emploi stable, mais bien moins les populations pauvres en emploi précaire ou en travail non-déclaré. D'après l'étude Ipsos pour la Fondation Abbé Pierre menée en janvier 2021, ce sont les plus modestes qui avaient déclaré le plus avoir subi des pertes de revenus (42 % des CSP-).

## Au sortir de la crise sanitaire : de « nouveaux vulnérables »

Au-delà des ménages déjà pauvres et particulièrement touchés par la crise, il semble que de nouvelles franges de la population soient affectées. Une récente étude du Crédoc<sup>1</sup> souligne par exemple que **quatre millions de Français ont été fragilisés par la crise sanitaire**, comme le montre l'ampleur des besoins alimentaires qui ont émergé : le Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (Cocolupa) estime que **plus d'un million de personnes nouvelles ont eu besoin d'une aide alimentaire en 2020**. En témoigne également la campagne hiver 2022 des Restos du Cœur qui note une augmentation des inscriptions de bénéficiaires de 10 %.

Cette vulnérabilité accrue est renforcée par un plus fort isolement des personnes en difficulté. D'après la Fondation de France, le nombre de personnes en isolement relationnel, mesuré début 2021, a bondi de 14 à 24 % de la population en un an, alors que ce taux oscillait depuis dix ans entre 10 et 14 % d'isolés.

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

## Des décisions politiques qui creusent les inégalités

Un autre effet remarquable de la crise sanitaire réside dans **l'aggravation des inégalités**. Les plus riches ont gonflé leur épargne à cette occasion alors que les plus modestes ont éprouvé des difficultés pour continuer à assumer le paiement de leurs loyers, se nourrir ou se déplacer, et se seraient plutôt endettés. Plutôt que de redistribuer ces richesses, les décisions politiques adoptées depuis le début du quinquennat ont provoqué des effets inverses. Les aides ponctuelles distribuées aux ménages à bas revenus ne représentent **que des mesures conjoncturelles qui n'engagent pas de réorientation fondamentale de l'action publique**. Au contraire, les réformes structurelles qui avaient été mises en pause pendant la crise sanitaire et relancées depuis ont pénalisé les ménages les plus pauvres, en particulier les réformes de l'APL et de l'assurance chômage.

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

# LES VISAGES DES VICTIMES DE LA CRISE

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

## Les jeunes en première ligne

De nombreux indices attestent de l'aggravation d'une situation économique déjà précaire avant le déclenchement de la pandémie mais que celle-ci a indéniablement accentuée. La hausse des demandes d'aides financières notamment auprès des missions locales et des demandes d'hébergement indiquent la dégradation de leur situation pendant la crise sanitaire.

Le **spectre d'une « génération sacrifiée »**, appauvrie et endettée, hante les responsables gouvernementaux qui ont multiplié les dispositifs pour s'adresser aux étudiants ou aux jeunes adultes à la recherche d'un emploi. Autant d'aides et de dispositifs nécessaires et utiles mais qui ne remplacent pas pour les plus exclus la nécessaire extension (refusée par le gouvernement) de l'accès au revenu de solidarité active (RSA) aux jeunes de 18 à 25 ans, qui permettrait de sortir de la logique du dispositif et d'aller vers un véritable droit ouvert et non limité dans le temps (contrairement au Contrat d'engagement jeunes adopté en toute fin de quinquennat).

Leur situation a même été aggravée par le renchérissement du coût du logement et la réforme récente des APL, qui a surtout pénalisé les jeunes actifs dont les revenus sont proches du SMIC, et de l'assurance chômage qui affecte particulièrement les titulaires de contrats courts.

## Le lourd tribut des quartiers populaires

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

**Les habitants les plus précaires et les plus isolés de ces quartiers ont vu soudainement leur survie dépendre des solidarités de proximité**, tandis que les associations nationales et les services publics peinaient parfois à faire face à cette demande nouvelle. Ces nouvelles formes de solidarités sont nées et se poursuivent là où le sentiment d'abandon de la part des acteurs politiques résonne le plus. Des actions mises en place dans l'urgence pour répondre à des besoins qui restent toujours aussi prégnants aujourd'hui. Pour preuve, les Restos du Cœur annoncent un bond de 45 % des inscrits à leur campagne hivernale 2022 en Seine-Saint-Denis.





## Les personnes exilées, victimes invisibles de la crise

Parmi les victimes de cette crise figurent également les personnes étrangères résidant sur le sol français. **Souvent moins bien traitées par les administrations, les personnes « à droits incomplets » sur le territoire bénéficient rarement des aides publiques** déployées pour faire face à la crise économique. On retrouve leur surreprésentation parmi les personnes rencontrées par les équipes du Secours catholique, puisque les personnes sans-papiers représentent 28 % des bénéficiaires des aides de l'association en 2020, contre 23 % en 2019 (et 8 % en 2010)<sup>2</sup>.

La Fondation et ses partenaires associatifs constatent également que les **difficultés récurrentes d'accès au service public des préfectures** qu'elles rencontrent, quel que soit leur

statut administratif, se sont grandement aggravées dans le contexte de la crise sanitaire, du fait de l'accélération de la fracture numérique et du retard pris dans l'instruction des dossiers qui n'a jamais été résorbé. Ces obstacles ont pourtant d'importants effets sur les parcours d'insertion de ces personnes puisque le droit au séjour conditionne beaucoup d'autres droits essentiels. N'étant pas ou plus en mesure de démontrer qu'elles se trouvent en situation régulière sur le territoire, elles voient par exemple leur contrat de travail s'interrompre et elles perdent alors l'ensemble des prestations qu'elles percevaient, et se retrouvent dans l'incapacité de poursuivre le paiement de leur loyer<sup>3</sup>.

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

2. Secours catholique, « Faim et dignité. État de la pauvreté en France en 2021 », 2021.

# AVEUGLEMENT FACE À LA CRISE QUI VIENT OU REMOBILISATION GÉNÉRALE ?

Les causes et les manifestations de la crise du logement comme l'existence d'un noyau dur de 4 millions de personnes mal logées dont 300 000 sans domicile, ne datent pas d'aujourd'hui. La première manifestation préoccupante de cette crise réside dans **la progression incontrôlée du prix du logement qui pénalise les plus modestes, alors que le nombre de demandeurs Hlm en attente ne cesse de progresser, pour atteindre 2,2 millions de ménages.** C'est ce qui nous conduit à redouter une « crise qui vient », qui risque de pénaliser encore davantage les plus modestes d'entre nous, si une réorientation de la politique du logement ne s'amorce pas.

Mais **loin de résorber les difficultés, de nombreuses mesures adoptées ces dernières années ont contribué à aggraver la situation.** Plutôt qu'un « choc de l'offre » appelé de ses vœux par le président de la République élu en 2017, on enregistre une baisse du nombre de nouveaux logements. **Les attaques contre les piliers structurels de la politique sociale du logement (les APL et le logement social avec la RLS) et les attermolements face à la régulation du marché de l'immobilier expliquent également la difficile montée en puissance du plan quinquennal pour le Logement d'abord,** pourtant de nature à redynamiser un

secteur de l'hébergement et du logement en crise face à la pression des demandes insatisfaites.

**Au final, on constate que la place du logement dans les politiques publiques et le faible intérêt que suscite le sujet, empêchent d'en faire un enjeu politique majeur.** C'est pourtant la condition indispensable pour que des solutions structurelles soient apportées aux diverses manifestations du mal-logement dont souffrent d'abord les plus modestes.

**Les propositions élaborées par la Fondation Abbé Pierre** à la veille d'échéances politiques majeures, détaillées dans ce rapport, développent cette orientation : **éradiquer le sans-abrisme en accélérant le Logement d'abord, prioriser la production de logements très sociaux, réguler les marchés en encadrant les loyers et en créant une sécurité sociale du logement, redistribuer les richesses issues de la rente foncière et immobilière, éradiquer les passoires énergétiques...** La Fondation appelle les candidates et candidats aux élections présidentielle et législatives à s'emparer de ces thèmes pour ne pas se résigner à voir s'accroître la crise du logement et les fractures qu'elle creuse dans notre société. ■









*Être humain !*



**DÉLÉGATION GÉNÉRALE**

3, rue de Romainville. 75019 PARIS

**Téléphone** 01 55 56 37 00

**Télécopie** 01 55 56 37 01

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