

*Rapport sous embargo
jusqu'au lundi 1er février
à 22 heures*



FONDATION
Abbé Pierre

L'état du mal-logement

en France 2021

RAPPORT ANNUEL #26





FONDATION
Abbé Pierre

L'état du mal-logement en France 2021

RAPPORT ANNUEL #26



Rapport sous embargo

PRÉFACE DU PRÉSIDENT

L'État du mal-logement en France 2021

Depuis le début de l'année 2020, notre pays, le monde, traversent une période de turbulence dont nous n'avons pas encore mesuré toute la portée. Chacun d'entre nous est affecté, d'une façon ou d'une autre, par l'inquiétude, la maladie, la crise sanitaire ou les conséquences sociales et économiques que génère cette période. Nous pouvons dès lors facilement mesurer ce que cela signifie aujourd'hui pour toutes celles et tous ceux qui, déjà avant cette crise, vivaient dans le dénuement, le besoin ou la peur du lendemain.

Il nous faut désormais prendre toute la mesure de ces réalités, leurs origines comme leurs conséquences, pour en tirer un maximum d'enseignements et réorienter autant que nécessaire nos réponses et nos manières d'agir. C'est ce que nous proposons de faire dans cette 26^e livraison du rapport sur « L'État du mal-logement en France ».

Qui a été frappé et avec quelle intensité par la crise sanitaire et ses conséquences ? Qu'est-ce que les confinements nous ont enseigné sur l'importance du logement dans la vie quotidienne des ménages les plus fragiles ? Quelle efficacité, mais aussi quelles limites dans notre protection sociale ou nos politiques du logement, se sont manifestées au cours de ces crises sanitaire, sociale et économique qui ont fini par se superposer ?

Ne pensons pas simplement que cette crise « finira bien par passer », car ses séquelles risquent d'apparaître encore pendant longtemps. Regardons plutôt ce qu'elle révèle de nos fragilités, de nos insuffisances collectives, comme de nos forces politiques, associatives, citoyennes et nos capacités à « venir en aide aux plus souffrants », comme nous l'invitait à le faire sans relâche notre fondateur.

Cette nouvelle édition du rapport de la Fondation Abbé Pierre est aussi l'occasion de revenir sur le niveau d'ambition des politiques publiques mises en œuvre au cours de l'année écoulée, au cœur de la crise sanitaire lorsqu'elle a surgi, comme en rythme de croisière ou au moment de faire des choix pour la « relance » de notre pays et son économie. Politiques sociales, politiques du logement, de lutte contre les inégalités. Mais aussi politiques écologiques, à travers l'ambition de réduire nos émissions de gaz à effet de serre, de rénover les passoires thermiques et lutter contre la précarité énergétique. Sans oublier les politiques locales, six mois après les élections municipales, en cherchant à apprécier dans quelle mesure les élus (nouveaux ou confirmés) ont intégré les enjeux liés à la construction, la rénovation, la mise en œuvre du Logement d'abord en direction des personnes sans domicile...

Nous le savons, il est possible de construire un monde plus solidaire et plus respectueux de notre planète. Possible et surtout indispensable. Mais à l'évidence le compte n'y est pas, malgré les alertes répétées et les souffrances que cela génère pour un nombre croissant de nos concitoyens. La question qui nous est posée est donc de savoir si nous allons enfin nous donner effectivement les moyens d'y parvenir. C'est à la Fondation Abbé Pierre, notre vœu le plus cher en cette nouvelle année pas comme les autres.

LAURENT DESMARD

Président de la Fondation Abbé Pierre



Aidez la Fondation à agir...

La Fondation Abbé Pierre soutien et finance près de 900 projets par an pour lutter contre le mal-logement et l'exclusion et agit chaque jour aux côtés des plus démunis.

Consciente que mettre un terme à la grande précarité générée par le mal-logement nécessite les efforts de tous, la Fondation interpelle les pouvoirs publics sans relâche pour remettre à sa juste place la question du logement dans les priorités politiques.

Reconnue d'utilité publique, la Fondation Abbé Pierre a toujours veillé à son indépendance, laquelle est indispensable au combat dont elle a hérité de son fondateur. Cette indépendance est une force qui perdure grâce à la générosité de ses donateurs et à leur fidélité.

Sans vous, nous ne pouvons rien faire...

« Continuons ensemble ce juste et indispensable combat contre l'exclusion, pour offrir à chacun un toit digne et décent. Continuons ensemble d'agir pour et avec les personnes sans abri et mal logées. En respect de l'héritage qu'il nous a laissé, nous devons à l'abbé Pierre de ne pas baisser les bras... »

Laurent Desmard,
Président de la Fondation Abbé Pierre.

Soutenez les actions de la Fondation Abbé Pierre à l'adresse suivante : don.fondation-abbé-pierre.fr

Déduction fiscale

Si vous êtes imposable, 75 % du montant de vos dons à la Fondation Abbé Pierre sont déductibles de votre impôt sur le revenu, dans la limite de 1 000 euros par an. Au-delà, la déduction est de 66 % dans la limite de 20 % de votre revenu.

Ont participé à la préparation de ce Rapport :

Comité de pilotage

René Ballain, Alice Best, Yves Colin, Sarah Coupechoux, Hélène Denise, Noria Derdek, Manuel Domergue, Jean-Claude Driant, Florian Huyghe, Frédérique Kaba, Patrice Lanco, Frédérique Mozer, Pauline Portefaix, Christophe Robert, Gilbert Santel, Bruno Six, Joaquim Soares, Didier Vanoni, Anne-Claire Vaucher.

Contributeurs externes

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

FORS-Recherche Sociale : Ariane Alberghini, Adèle Aubry, Alice Best, Clément Boisseuil, Justine Lehmann, Pauline Mouton, Clémence Petit, Didier Vanoni.

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

Groupes de travail internes à la Fondation Abbé Pierre

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

Chercheurs auditionnés

Louis Bourgois, Pascale Dietrich-Ragon, Nicolas Duvoux, Pierre Madec.

Aide à la relecture : Sylvie Leroux, Lauriane Silvestri.

Directeur scientifique : René Ballain.

Responsable de la rédaction : Manuel Domergue.

Directeur de la publication : Christophe Robert.

Rapport sous embargo

SOMMAIRE

PRÉFACE DU PRÉSIDENT3

INTRODUCTION : Les plus modestes fragilisés par la crise sanitaire et sociale, négligés par les politiques : 12

CHAPITRE 1 : Double peine et bombe à retardement : les mal-logés face au choc du Covid 34

Introduction 35

Partie 1 : Mal-logés et confinés : « la double peine »..... 37

> A. Une période très difficile à vivre pour les personnes mal-logées37

> B. Le confinement : facteur de ruptures dans l'accès aux droits et l'accompagnement social, mais aussi opportunité de pratiques nouvelles ... 65

Partie 2 : Après les confinements : la bombe à retardements de la crise sociale82

> A. À la sortie du confinement : un système engorgé82

> B. Des ménages durablement fragilisés par la crise91

> C. Des projets de logements retardés, voir ajournés 100

Conclusion 107

CHAPITRE 2 : Quelle place pour les mal-logés dans « le monde d'après » ? 110

> 1 - Une lutte contre la pauvreté peu ambitieuse 112

> 2 - La relance de la politique du logement : une occasion manquée... 124

> 3 - Des signaux encourageants sur les territoires, et quelques inquiétudes 137

Conclusion 147

CHAPITRE 3 : Zoom : Le Plan de relance sera-t-il l'opportunité d'un changement d'échelle pour la rénovation énergétique des logements ? 152

1 - Des objectifs de rénovation ambitieux, des résultats et des investissements décevants 154

2 - Un système d'aide inadapté à la réalisation de travaux performants 159

3 - Les copropriétés et le parc locatif privé, laissés-pour-compte de la rénovation énergétique	170
4 - Le secteur de la rénovation : un déficit d'information et de confiance ...	175
Conclusion	182

TABLEAU DE BORD DU MAL-LOGEMENT	187
> 1 ^{re} dimension	
L'absence de domicile personnel	193
> 2 ^e dimension	
Les difficultés d'accès au logement	223
> 3 ^e dimension	
Les mauvaises conditions d'habitat	254
> 4 ^e dimension	
Les difficultés pour se maintenir dans son logement	286
> 5 ^e dimension	
Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales	307

ANNEXES.....	331
Les chiffres du mal-logement	332
> L'enracinement du mal-logement	338
Glossaire	345
Bibliographie	350

Rapport sous embargo





**Les plus modestes,
fragilisés par la crise
sanitaire et sociale,
négligés par les
politiques**

En novembre 2020, la Fondation Abbé Pierre estimait qu'au moins 300 000 hommes, femmes et enfants étaient privés de domicile en France, au sens de l'Insee. Parmi eux, 27 000 seraient sans-abri, 180 000 en hébergement généraliste, 100 000 hébergés dans le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile¹. Ce nombre a doublé depuis 2012 et triplé depuis 2001, dates des deux dernières enquêtes Sans-domicile de l'Insee. Même si les modalités du décompte ont évolué, la tendance est certaine et particulièrement inquiétante. D'autant plus qu'elle ne prend que marginalement en compte la fragilisation de pans entiers de la société depuis le début de la crise sanitaire et sociale.

Cet inquiétant constat est dressé au terme d'une année 2020 marquée par l'incertitude avec un risque sanitaire toujours présent, l'isolement et le délitement des liens sociaux dus au confinement, la perte de revenus liée au ralentissement de l'activité économique et le chômage qui devient l'horizon de millions d'actifs. Les sources d'inquiétude apparues dès le début du confinement sont toujours présentes et les signes de fragilisation de très nombreuses personnes se multiplient.

C'est ainsi que les demandes d'aide auprès du Secours populaire ont rapidement augmenté de 45 %. De leur côté, les Restos du Cœur enregistrent une explosion de la demande (+45 % en Seine-Saint-Denis, +30 % à Paris), et prévoient d'accueillir plus d'un million de personnes au cours de l'hiver 2020-2021 (contre 875 000 l'an dernier). Une même évolution est enregistrée du côté des banques alimentaires qui au 30 juin 2020 avaient accueilli 20 % à 25 % de bénéficiaires supplémentaires et qui constatent que la demande augmente à nouveau depuis l'automne. Témoignant déjà de « l'onde de choc » provoquée par la crise sanitaire, le nombre d'allocataires du RSA a augmenté de près de 10 % durant l'année 2020, passant de 1,9 million à 2,1 millions de personnes, et ce n'est qu'un début puisque l'on attend entre 800 000 et 900 000 chômeurs supplémentaires, dans un pays qui comptait déjà 9,1 millions de pauvres en 2019 (14,5 % de la population).

¹ Manuel Domergue, « Combien y a-t-il vraiment de SDF en France ? », Alternatives économiques, 18 novembre 2020.

Évolution du nombre d'allocataires du RSA



Source : CAF.

Derrière les statistiques, des personnes de chair et d'os aux parcours déjà fragiles sont déstabilisées, brutalement, par des événements sur lesquels elles n'ont aucune prise. La Fondation Abbé Pierre et ses partenaires associatifs, à travers la mobilisation de fonds d'urgence débloqués grâce à la générosité du public, les accompagnent depuis des mois dans leurs lieux d'accueil. L'Espace Solidarité Habitat à Paris, par exemple, a reçu **dès l'automne 2020 des ménages précipités dans des procédures d'expulsion en raison d'impayés accumulés dès le premier confinement**, montrant la mécanique qui risque de se poursuivre dans les prochains mois si rien n'est fait pour l'enrayer.

Auto-entrepreneurs, artisans, intermittents, aides à domicile, intérimaires, travaillant dans l'évènementiel, la restauration ou encore le bâtiment, ces ménages affrontent pour beaucoup les premiers impayés de loyer de leur vie, et se retrouvent assignés en justice... On peut évoquer Mme B., assignée en janvier 2021 pour une dette locative depuis que le confinement l'a empêchée de travailler (artisane pour la haute couture depuis 20 ans). M. D., sans titre de séjour, n'a plus trouvé de travail dans le bâtiment depuis le printemps et a accumulé 5 000 euros de dette, incapable depuis lors de payer les 500 euros mensuels pour son 15 m². Mme L., aide-soignante à domicile à qui ses employeurs ne font plus appel, sans pour autant accomplir les démarches qui pourraient lui permettre de bénéficier des aides de l'État, est assignée pour une dette de 5 000 euros. Même montant pour Mme C., guide touristique vacataire, sans emploi depuis le printemps. Intermittente du spectacle, Mme M. n'a pu payer son loyer pendant trois mois ; pour 3 000 euros d'impayés, son bailleur a tenté de défoncer sa porte, avant que la police intervienne. Les forces de l'ordre n'ont pas pu empêcher en revanche l'expulsion illégale de Mme R. dont le bailleur a changé la

serrure. Le confinement l'avait privée des revenus informels qui lui permettaient de payer son loyer, de la main à la main.

Parfois aussi, ce sont des dettes préexistantes qui se creusent à cause des conséquences des confinements, hypothéquant les chances de rétablir sa situation. Comme pour le couple M., qui paie 1 200 euros de loyer pour 60 m², depuis que monsieur a perdu un de ses deux emplois, dans l'événementiel. C'est aussi le cas de Mme H., locataire de 30 m² pour 750 euros par mois, qui a perdu son emploi dans la restauration pendant le premier confinement avant que le second lui fasse perdre à nouveau celui qu'elle avait retrouvé, sa dette locative s'élève désormais à 9 000 euros. Autant de « **nouvelles** » **situations de mal-logement qui viennent s'ajouter à celles, plus habituelles**, de personnes victimes d'habitat indigne, de surpeuplement ou de menace d'expulsion, qui étaient déjà nombreuses avant la crise du Covid.

Toutes ces évolutions inquiétantes plaident pour qu'on ne considère pas la crise sanitaire comme une parenthèse qui pourrait se refermer rapidement avant le retour de jours heureux. Elle va durablement marquer la réalité de millions de nos concitoyens, parce que le risque sanitaire perdurera encore un certain temps, mais aussi parce que la crise économique qu'elle a engendrée aura des effets profonds et durables qui ne s'effaceront pas rapidement. Il n'est pas attendu un retour au niveau d'activité de l'année 2019 avant 2022.

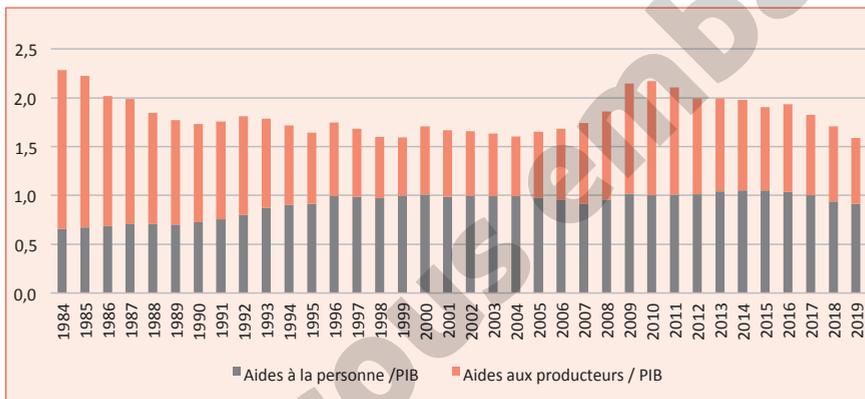
Durant la période de confinement du printemps 2020, la crise sanitaire a brusquement fait apparaître la précarité extrême des personnes privées de domicile personnel. Elle a conduit à une aggravation de leurs conditions de vie, et rendu l'accès à une aide alimentaire, à l'hygiène et aux soins, plus difficile et plus incertain. Elle a ainsi révélé l'extrême fragilité des systèmes de survie, et de façon symétrique la fragilité des réponses qu'apportent en temps ordinaire les acteurs de la solidarité et de la veille sociale.

Très rapidement aussi, durant la période de confinement, de nouvelles personnes qui passaient précédemment sous les radars de la politique sociale, ont basculé dans l'incertitude et la précarité. Celles qui, disposant d'un logement et d'un travail fût-il précaire, arrivaient plus ou moins à s'en sortir mais que la crise a poussées à solliciter une aide alimentaire ou à s'adresser aux associations et structures qui interviennent essentiellement auprès des plus pauvres. Celles qui jusque-là s'en sortaient grâce à des petits boulots, à la possibilité de disposer de revenus complémentaires, déclarés ou non, mais aussi des auto-entrepreneurs, des commerçants et artisans, des intermittents du spectacle, tous pénalisés par la rétraction de l'activité économique. Ce mouvement inquiétant sera-t-il durable ou s'estompera-t-il ? Ce qui est sûr, c'est qu'il est déjà engagé.

La crise sanitaire, notamment dans les périodes de confinements, a aussi mis en lumière le rôle et l'importance du logement (*a fortiori* pour ceux qui n'en disposaient pas), ce qui semble avoir été rapidement oublié quand on constate la

faible place qu'il prend (exception faite de la rénovation thermique des logements, qui fait l'objet d'un chapitre spécifique de ce rapport) dans le Plan de relance annoncé par le gouvernement en septembre 2020. Les prélèvements décidés en 2018 sur les bailleurs sociaux sont maintenus contribuant à limiter d'autant leurs capacités d'action. Et les choix politiques des derniers mois n'apportent pas de réponse à la hauteur des enjeux révélés par la pandémie : **le logement n'apparaît pas comme une priorité de ce gouvernement, comme c'est le cas au fond depuis 2017**. À tel point que les aides publiques au secteur du logement, exprimées en pourcentage de PIB, n'ont jamais été aussi basses (1,59 % du PIB).

Aides publiques au logement (en % du PIB)



Source : Comptes du logement.

Bref, si le plan de relance a fait une place mineure à la question sociale et aux plus démunis, l'acte 2 de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté présenté en octobre 2020 est lui aussi décevant. Les responsables politiques ont certes pu mettre en place des mesures ponctuelles et conjoncturelles indispensables au plus fort de la crise (augmentation du nombre de places d'hébergement, prolongement de la trêve hivernale des expulsions, allocations ciblées sur les personnes les plus fragiles), mais ils opposent toujours de fausses bonnes raisons à l'adoption de mesures structurelles (augmentation du RSA et des minima sociaux, élargissement de ces aides aux jeunes, revalorisation des aides au logement, etc.), alors que la crise en a révélé l'urgence. **Relance économique et relance de la solidarité ne pourraient-elles pas aller de pair ?**

Cette introduction met d'abord en évidence « l'effet loupe » de la crise sanitaire et du confinement sur les personnes les plus modestes ou éloignées du logement. Elle montre ensuite que la crise sanitaire a renforcé les inégalités dans une période où elles progressaient déjà de manière inquiétante. Puis, elle souligne les effets probablement durables de cette crise, moins une parenthèse qu'un point de rupture tant pour les personnes les plus fragiles que pour les dispositifs leur venant en aide, en l'absence de réponses sociales pérennes. Enfin, elle analyse les

réponses apportées aux plus démunis depuis le début de la crise sanitaire, qu'elles soient innovantes et porteuses de transformations ou qu'elles soient insuffisantes ou défailtantes.

1 - Des fragilités plus graves et plus profondes révélées par la crise

1.1 - DES FRAGILITÉS RENFORCÉES POUR LES PERSONNES PRIVÉES DE DOMICILE

La crise sanitaire, notamment au cours des périodes de confinement, a contribué à **une aggravation de la situation des personnes sans domicile** vivant à la rue, dans des squats ou campements, hébergés chez des tiers ou dans des structures d'urgence. Le premier chapitre de ce rapport en fournit une présentation inquiétante. Il souligne notamment **l'accentuation des vulnérabilités** pour les personnes dont les principales ressources se trouvent dans la rue et qui dépendent d'associations souvent fragiles pour tenir la tête hors de l'eau.

Dès le début du premier confinement, la situation des personnes sans domicile a basculé. Avec la restriction du nombre de maraudes et la fermeture d'un certain nombre de lieux qu'elles fréquentent habituellement, qu'ils soient publics (accueils de jour, médiathèques, bains douches...) ou privés (centres commerciaux, fast-foods, cafés...), elles se sont retrouvées dans l'incapacité de satisfaire leurs besoins de première nécessité. Leur accès à l'alimentation, à l'eau, à l'hygiène, à un lieu permettant de se poser, a ainsi été fortement restreint. Ces mêmes difficultés se retrouvent pour les personnes vivant en bidonvilles ou dans des campements. Et au total, la majorité ont subi de nombreux mois des conditions de vie totalement inadaptées à une crise sanitaire sévère.

Le confinement a aussi renforcé l'isolement et la solitude de personnes privées de leurs repères, de leurs ressources et occupations habituelles, parfois amenées à se cacher pour échapper aux contrôles, moins protégées du risque sanitaire et moins informées avec l'affaiblissement de leurs liens avec les structures d'aide.

Dès les premières semaines de la crise sanitaire, des besoins qui n'étaient pas couverts jusque-là ou qui ne s'exprimaient pas, sont devenus plus visibles. La gravité du risque sanitaire comme l'ouverture de nouvelles places d'hébergement ont en effet fait surgir les demandes, notamment des hommes pour lesquels les solutions d'hébergement sont limitées, ainsi que des personnes hébergées chez des tiers, du fait du risque sanitaire lié à ce mode d'hébergement. Deux catégories pour lesquelles on observe habituellement un non-recours très important.

Au-delà de son effet aggravant, la crise sanitaire a aussi révélé **l'extrême fragilité du système de survie dans lequel se trouvent les personnes**

privées de domicile. Le confinement, surtout à ses débuts, a été marqué par le retour de la faim, certaines personnes ayant parfois attendu deux ou trois jours avant de pouvoir se nourrir. De même, la crise a mis en évidence l'instabilité de l'hébergement chez des tiers qui tient pourtant une place importante dans la gamme des solutions auxquelles recourent les personnes privées de domicile personnel.

En réduisant le nombre de points d'accueil et d'accès à des services de base, ouverts, ainsi que la possibilité d'accéder à un référent social, la crise a souligné l'importance des échanges qui se déploient à travers l'accès à un conseil, ou à un service. La perte du lien occasionnée a été à l'origine d'un renforcement des difficultés psychologiques rencontrées par de très nombreuses personnes privées de domicile personnel (renforcement du sentiment de solitude, privation du cadre de vie habituel, absence de lien avec les associations ou services habituellement fréquentés). Au-delà des demandes de prestations (distribution alimentaire, de vêtements...), les personnes rencontrées par les maraudes durant le confinement ont exprimé un besoin d'écoute et de soutien dans un contexte difficile et d'isolement².

Mais c'est aussi **la fragilité du système qui leur vient en aide qui est révélée** ; système fondé sur l'engagement des structures de première ligne (mal équipées, sous-dotées...) et de ceux qui les animent, parmi lesquels on compte de très nombreux bénévoles, souvent retraités.

1.2 - DES FRAGILITÉS RÉVÉLÉES POUR LES PERSONNES LOGÉES MAIS QUE LE CONFINEMENT A FAIT BASCULER DANS LA PRÉCARITÉ

Un des effets majeurs de la crise a été de rendre visibles ceux qui sont logés mais se retrouvent sur le fil, terminent le mois avec quelques dizaines d'euros, le plus souvent en moins, et que la baisse des ressources engendrées par le confinement fait basculer dans la précarité. **La crise a ainsi déstabilisé des publics jusqu'ici protégés** et le phénomène est suffisamment massif pour inquiéter.

Le Secours populaire indiquait en septembre 2020 que près de 600 000 personnes, jusqu'alors inconnues de l'association avaient sollicité une aide alimentaire durant le premier confinement, soit près de la moitié (45 %) de l'ensemble des bénéficiaires de l'association durant cette période. La Fédération française des banques alimentaires, qui approvisionne 5 400 structures, a augmenté sa distribution de 25 % pour faire face à l'afflux de nouvelles demandes. Même après le premier confinement, elles n'ont pas faibli au cours de l'été 2020, à tel point que l'organisation a été contrainte de piocher dans ses stocks de longue durée. Le ministre des Solidarités et de la Santé, Olivier Véran, avançait le 8 septembre

² « Impact du Covid-19 sur l'activité du 115 et le public pris en charge », Fédération des acteurs de la solidarité.

dernier le chiffre de 8 millions de personnes ayant besoin de cette aide alors qu'elles n'étaient que 5,5 millions en 2019³.

De très nombreuses personnes ont été confrontées à une diminution de leurs ressources plus ou moins durable qui n'a pas été compensée par les allocations de chômage partiel ou les aides ponctuelles mises en place par le gouvernement. Se croisent ainsi dans les files de distribution d'aides, à côté des publics traditionnels, des étudiants qui ont perdu leurs petits boulots dans la restauration et l'animation, des apprentis qui n'ont pas trouvé de contrat, des personnes dont le CDD n'a pas été renouvelé ou avec un contrat d'intérim non prolongé, mais aussi des salariés qui avaient un travail plus stable mais ont vu leurs revenus diminuer avec le chômage partiel ou l'impossibilité de bénéficier de revenus complémentaires (petits boulots, travail non-déclaré, etc.), comme des auto-entrepreneurs, commerçants, artisans ou intermittents du spectacle fragilisés par la rétraction de l'activité économique.

Au fond, ce qui caractérise toutes ces personnes c'est la faiblesse et l'instabilité de leurs ressources ; le moindre incident les fait basculer dans la précarité, les expose à un arbitrage impossible entre des dépenses toutes nécessaires et à des choix dramatiques (payer son loyer ou se nourrir) avec au bout la nécessité de solliciter une aide sociale ou alimentaire. Mais toutes ces personnes ne sont pas familiarisées avec le système des aides sociales, souffrent souvent en silence, éprouvent la peur du lendemain et poussent avec réticence les portes des centres de distribution d'aides (« *Jamais je n'aurais pensé venir ici après avoir travaillé toute ma vie* », dit un retraité).

Cette évolution souligne les limites du système de protection sociale, qu'il s'agisse du chômage qui ne couvre pas toutes les pertes d'emploi (et même de moins en moins avec les réformes de l'assurance chômage), du RSA et des autres minima sociaux insuffisants pour vivre décemment, sans compter que les jeunes de 18 à 25 ans en sont exclus. Dans le domaine du logement, les dispositifs de prévention des impayés sont insuffisamment dotés pour faire face à leur augmentation et la prévention des expulsions locatives n'arrive pas à en tarir le flux.

2 - La crise sanitaire et sociale renforce les inégalités

La crise sanitaire et sociale a généré de nouvelles inégalités notamment en matière de santé et de logement, vulnérabilité sanitaire et vulnérabilité sociale allant souvent de pair, **le logement étant à la fois la source et le réceptacle d'inégalités profondes.**

³ Isabelle Rey-Lefebvre, « *Un million de nouveaux pauvres d'ici à fin 2020* », Le Monde, 3 octobre 2020.

2.1 - DES INÉGALITÉS SOCIALES FACE À LA MALADIE

Dès le début du mois d'avril, le Collectif des associations unies alertait les pouvoirs publics sur les conditions d'hébergement collectif et le risque de transmission de la maladie qu'elles faisaient peser sur les personnes accueillies. Une étude de Médecins sans Frontières portant sur les migrants et les plus précaires en Île-de-France est venue confirmer que les lieux de vie collectifs, en gymnase, foyers de travailleurs migrants ou campements, ne permettent pas de protéger les habitants une fois que le virus y a fait son apparition.

Sur les quelque 800 personnes interrogées à l'été 2020 (dont 540 dans des centres d'hébergement), le pourcentage de cas positifs était de 52 %, alors qu'il n'était que de 10 % dans le reste de la population francilienne. De tels résultats confirment que **les conditions de vie précaires comptent parmi les principaux facteurs d'exposition au virus** et plaident pour la solution du Logement d'abord. La Finlande, pays phare de ce nouveau paradigme, n'a pas connu les difficultés de la France à faire respecter les gestes barrières dans des lieux d'hébergement collectif, toute la population étant déjà logée.

Être logé ne suffit pas, encore faut-il l'être correctement. D'après l'Inserm⁴, le surpeuplement constitue un facteur propice à la circulation du virus. Alors que le taux de contamination est de 2,1 % pour les personnes seules dans leur logement, il est de 8,5 % pour celles habitant un logement avec au moins quatre autres personnes. Les catégories professionnelles les plus exposées à ces situations de logement surpeuplé sont celles considérées comme essentielles au fonctionnement du pays au quotidien, notamment pendant la crise sanitaire. Arrivent en premier lieu le personnel de nettoyage (21 %), les ouvriers du bâtiment (20 %) et les personnels d'aide à domicile (18 %). **Toutes ces personnes cumulent deux risques de contamination, celui lié à un travail exposé et celui qui tient à la suroccupation de leur logement.** Dans les quartiers de la politique de la ville « deux fois plus de personnes sont positives que dans les autres quartiers, avec une séroprévalence de 8,2 % contre 4,2 % hors Quartier politique de la ville ».

Cette dimension socialement inégalitaire du Covid apparaît aussi avec l'évolution temporelle de la contamination : si les 10 % les plus riches étaient les plus touchés par le virus en mars compte tenu de leur mode de vie et de la densité de leurs interactions sociales, en mai ce sont les plus pauvres du fait des conditions dans lesquelles s'est déroulé le confinement, alors que la contamination a reflué chez les plus riches, mieux logés et pouvant plus facilement télétravailler. **Finalement les pauvres, urbains, mal-logés, immigrés ont été les plus affectés par la maladie.**

⁴ Enquête EpiCov (épidémiologie et conditions de vie) de l'Inserm, parue le 9 octobre 2020.

2.2 - DES INÉGALITÉS FACE AU LOGEMENT

Les enquêtes de MSF et de l'Inserm ont souligné le lien entre la santé, le contexte social et les conditions d'habitat. Plus ces dernières sont dégradées ou précaires, plus la contamination par le Covid est importante, plus la détresse psychologique des personnes vivant dans ces conditions est grande⁵.

Le premier chapitre de ce rapport apporte de ce point de vue des informations essentielles en soulignant notamment que les difficultés vécues au cours de la période de confinement ont été amplifiées pour les personnes vivant dans des logements dénués de confort ou surpeuplés. Dans l'un et l'autre cas, le mot d'ordre « restez chez vous » n'est pas allé de soi. La cohabitation en continu, à plusieurs dans un espace restreint, avec ses conséquences sur le sommeil, le rythme de vie et l'intimité des différents membres de la famille⁶, s'est révélée difficile et a été source de tensions voire de violences intra-familiales. Une étude récente⁷ montre que les hospitalisations d'enfants de zéro à cinq ans suite à des violences physiques ont connu une hausse de 50 % en mars et avril 2020, comparées à la même période en 2017, 2018 et 2019.

L'équipement du logement en matériel informatique et la qualité du réseau internet ont également constitué un élément favorable pour vivre le confinement, accéder à l'enseignement pour les enfants ou à la possibilité de télétravailler pour les parents. Sans compter que certains ont pu changer de logement pour bénéficier de meilleures conditions d'habitat et de l'accès à un espace extérieur. La part des Français résidant dans une maison est passée de 56 % en temps normal à 63 % durant le confinement, reflétant l'accès très inégal à une résidence secondaire, possédée ou mise à disposition par des proches.

Au total, l'appréciation portée sur son logement au temps du confinement est apparue strictement corrélée au revenu : seules 37 % des personnes qui vivent avec moins de 1 250 euros par mois jugent leur logement « tout à fait adapté au confinement », contre 61 % des personnes disposant de revenus supérieurs à 3 000 euros par mois⁸. Pour ceux qui disposaient de bonnes conditions de vie, le logement a ainsi pu être vécu comme une « bulle » confortable, alors qu'il a constitué un « enfermement » pour tous les mal-logés.

⁵ Premiers résultats de l'enquête COCLICO du 3 au 14 avril 2020, Questions d'économie de la santé, n°249, juin 2020.

⁶ Fondation Abbé Pierre, « *Le surpeuplement, un problème de taille* », Rapport annuel sur l'état du mal-logement, 2018.

⁷ Étude réalisée par une équipe scientifique du CHU de Dijon et du Centre de recherche en épidémiologie et santé des populations Paris-Saclay de l'Inserm, citée par Le Monde du 23 décembre 2020.

⁸ « *Les actifs et le télétravail à l'heure du confinement* », Étude Ifop pour la Fondation Jean Jaurès réalisée par questionnaires auto-administrés en ligne, du 21 au 23 mars 2020 auprès de 1 600 actifs issus d'un échantillon de 3 011 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus.

2.3 - LA CRISE SANITAIRE, ACCÉLÉRATRICE DES INÉGALITÉS DE REVENUS

La crise sanitaire et sociale a non seulement permis de révéler de profondes inégalités, mais elle les a aussi exacerbées. Certains ont perdu leur emploi, d'autres ont vu leur activité s'effondrer pendant des périodes plus ou moins longues. Les Français les plus modestes travaillent dans les secteurs les plus durement touchés par les restrictions sanitaires (hébergement, restauration, services, transports). Ce sont aussi ces « premiers de corvée » qui occupent des postes les moins susceptibles de télétravailler, les exposant soit à une prise de risque sanitaire accrue soit à une baisse d'activité et de revenus, malgré la généralisation du chômage partiel. Enfin, comme le signale l'Institut des politiques publiques (IPP), ils sont moins protégés par leurs contrats (moins de 50 % de CDI chez les 20 % le plus modestes, contre plus de 70 % parmi les plus aisés).

La crise sanitaire et sociale reflète des inégalités qu'elle conforte, qu'il s'agisse du poids des revenus du patrimoine, des mutations de l'emploi (ubérisation des emplois, auto-entrepreneurs, emplois à durée déterminée de courte durée, temps partiels subis, etc.), de la flexibilisation du marché du travail qui ouvre la voie à l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres, ou de l'insuffisante progression des salaires, qui s'accompagne d'une dépendance accrue aux transferts sociaux (surtout au bas de l'échelle sociale). Parallèlement à ces transformations, le logement joue un rôle considérable dans l'augmentation des inégalités puisque son poids dans le budget des ménages contribue à accentuer les écarts de niveau de vie qui se sont creusés en dix ans⁹.

Loin de combattre ces écarts, la politique menée depuis le début de ce quinquennat a eu tendance à les accroître. Un rapport récent du Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité¹⁰ montre que les mesures fiscales et sociales du gouvernement adoptées depuis 2017 (dont la suppression de l'ISF et l'instauration de la « flat tax ») ont eu pour effet de faire exploser les revenus des 0,1 % les plus riches. Sous la pression du mouvement des gilets jaunes, le gouvernement a été amené à rééquilibrer, en 2019, les premières mesures inégalitaires du début du quinquennat. Il a augmenté la prime d'activité, diminué l'impôt sur le revenu, défiscalisé les heures supplémentaires et élargi le chèque énergie. Autant de choix qui profitent plutôt aux couches moyennes en emploi, très peu aux plus pauvres, et en tout état de cause ne suffisent pas à compenser les mesures fiscales mises en œuvre au début du quinquennat et à inverser le mouvement d'aggravation de la pauvreté perceptible avant même l'irruption de la crise de 2020. D'autant que, dans les prochaines années, 10 milliards d'euros supplémentaires seront rétrocédés aux 20 % les plus riches quand ils commenceront à bénéficier à leur tour de la suppression de la taxe d'habitation.

⁹ Les dossiers de la DREES, « Dépenses pré-engagées : quel poids dans le budget des ménages ? », 2018.

¹⁰ Publié le 8 octobre 2020.

Alors que tous les effets de la crise sanitaire et sociale ne sont pas encore perceptibles dans les données statistiques, de nombreuses informations soulignent que **l'aggravation de la situation des plus modestes est en cours** puisqu'ils sont les plus touchés par la réduction de l'activité économique et la dégradation du marché de l'emploi. Et il ne s'agit pas seulement de ceux qui sont sous le seuil de pauvreté, mais aussi de ménages appartenant aux couches intermédiaires fragilisés par la crise. Le Conseil d'analyse économique (CAE) souligne ainsi qu'entre mars et août 2020, les 20 % des ménages les plus aisés ont concentré 70 % de la croissance du patrimoine financier, tandis que les 20 % les plus modestes se sont endettés.

3 - Une crise aux effets durables

À l'évidence, la parenthèse de la crise sanitaire et sociale n'est pas prête de se refermer, le risque épidémique est encore présent et sans doute pour un moment encore, et les effets économiques de cette crise ne sont pas tous encore visibles, ni clairement perçus. L'OFCE estime ainsi que l'emploi salarié s'est contracté de 790 000 personnes en 2020 par rapport à la situation du dernier trimestre 2019, portant ainsi le taux de chômage à 9,5 % fin 2020. Et le mouvement se prolongerait en 2021, malgré le rebond de l'activité économique, pour atteindre un taux de chômage de 10,6 % fin 2021 (+ 2,7 points par rapport à 2019), principalement sous l'effet des faillites d'entreprises. En effet, de nombreuses entreprises « zombies » échappent pour l'instant artificiellement à la faillite grâce à des aides publiques forcément temporaires, mais de nombreux emplois seront supprimés dans les prochains mois (180 000 en 2021 du fait de faillites d'après les prévisions de l'OFCE)¹¹.

La crise sanitaire va laisser des traces durables : des entreprises et des emplois disparaissent, des compétences sont perdues, des jeunes voient leurs formations perturbées et restent aux portes de l'emploi. Il convient donc de **prêter attention aux premiers signaux d'une déstabilisation durable** des ménages les plus vulnérables qui seront les premiers affectés par les impacts économiques de la crise sanitaire. Des populations sont plus touchées que d'autres et malgré les aides mises en place en 2020, leur situation reste plus qu'incertaine. L'accès aux droits a été réduit le temps des confinements et a sans doute provoqué une augmentation du non-recours, la montée des impayés de loyer, déjà visible, est appelée à s'accroître ; enfin le ralentissement de la construction va entraîner une diminution de la mobilité résidentielle et contribuer à réduire l'offre de logements disponibles.

¹¹ Bruno Ducoudré et Eric Heyer, « *Quel rebond de l'emploi en 2021 ?* », blog de l'OFCE, 18 décembre 2020.

3.1 - DES POPULATIONS PLUS EXPOSÉES : LES LAISSÉS-POUR-COMPTÉ DE L'HÉBERGEMENT ET LES JEUNES

Malgré l'augmentation du nombre de places d'hébergement, toutes les demandes n'ont pas pu être prises en compte durant la crise sanitaire, d'autant que l'absence de solutions alternatives pour les hébergés et la non remise à la rue n'ont pas permis de libérer des places. Les hommes seuls, comme le montrent les données consolidées du 115¹², ont la proportion la plus importante de demandes non satisfaites au cours de la période du confinement (27 % le 13 mars, 36 % le 13 mai).

Les jeunes sont également nombreux à avoir été fragilisés. Occupant plus souvent des emplois temporaires, arrivés plus récemment sur le marché du travail, ils ont été les premières victimes de la crise économique payant ainsi un lourd tribut, sans pour autant bénéficier de certaines aides puisqu'ils n'ont généralement pas acquis le minimum de droits pour y accéder et que le RSA est réservé aux plus de 25 ans.

Une analyse réalisée par Prism'Emploi, en octobre 2020 montre que la crise sanitaire a entraîné une baisse des ressources pour plus de 4 jeunes sur 10, les obligeant à réduire leur niveau de vie et à compter sur les aides de leur famille (quand celle-ci est en capacité de le faire) et de l'État. Cette situation est d'autant plus inquiétante qu'elle frappe une population qui se paupérise (20 % des 18-29 ans étaient déjà sous le seuil de pauvreté avant la crise). La crise sanitaire aggravera sans aucun doute leur situation au moins pour un temps, avec le risque qu'une entrée ratée sur le marché du travail suscite un « effet-cicatrice » de plusieurs années sur les jeunes, comme l'ont montré de précédentes crises. Bref, pour eux la crise du Covid met en péril leurs projets, les affecte durablement et peut les conduire à des renoncements à poursuivre leurs études ou à des bifurcations de trajectoires.

Plus largement, comme nous l'avons déjà évoqué **les personnes qui sont hors travail et dépendent des minima sociaux pour vivre** constituent une autre population dont la situation s'est aggravée. Et ce ne sont pas les mesures qui privilégient les personnes en emploi qui sont de nature à infléchir cette évolution inquiétante. Le ciblage des mesures sur les personnes en emploi ou qui peuvent y accéder rapidement risque d'accentuer le fossé entre le monde des salariés stables et ceux qui sont dans le halo du chômage ou éloignés de l'emploi.

De manière générale, si la crise met en avant les « nouveaux pauvres », il ne faut pas oublier ceux qui sont plus nombreux, à savoir ceux qui étaient déjà pauvres. Même si leur situation monétaire ne s'est pas forcément dégradée au cours de l'année, ils ont perdu avec la crise des perspectives de s'en sortir. À cet égard, la montée de la pauvreté ou du nombre de chômeurs ou d'allocataires du RSA ne s'explique

¹² Fédération des acteurs de la solidarité, « Impact du Covid-19 sur l'activité du 115 et le public pris en charge ».

pas uniquement par l'apparition de « nouveaux pauvres » mais, au moins autant, par la persistance des anciens alors qu'en temps normal, les personnes entrent et sortent régulièrement de ces statistiques.

3.2 - DES DIFFICULTÉS RENFORCÉES POUR L'ACCÈS AUX DROITS

Le confinement a incontestablement constitué un frein pour l'accès aux droits, notamment pour les plus fragiles. Avec le confinement, moins au cours de la seconde période que de la première, de nombreux lieux d'accueil essentiels pour l'accès aux droits des personnes les plus fragiles (services sociaux départementaux, CCAS, etc.) ont été fermés ou ont connu une activité réduite qui n'a que très progressivement repris et souvent sur un mode dégradé avec prises de rendez-vous systématiques et entretiens téléphoniques. Sans compter que les moyens humains réduits dans les centres d'hébergement ont privé les personnes accueillies de l'aide habituelle.

La situation s'est révélée encore plus difficile pour les demandeurs d'asile. Entre la rue qui exposait aux contrôles de police et la fermeture des services préfectoraux ou de traitement de la demande d'asile (OFII, OFPRA, CNDA), ils se sont retrouvés dans une situation particulièrement précaire, de même que les personnes en attente de régularisation.

Mais de façon plus générale la fermeture des services sociaux ou leur fonctionnement à distance ou uniquement sur rendez-vous, a pénalisé de nombreuses personnes occasionnant des retards pour faire valoir leurs droits et prestations, solliciter une aide, faire une demande d'hébergement ou de logement. Le risque étant qu'un retard se transforme en non-recours, en abandon des démarches ou en perte du contact avec les services sociaux.

Les dispositifs d'aide au maintien dans le logement et de prévention des expulsions ont également fonctionné au ralenti, pénalisant ceux qui avaient besoin d'y avoir recours et reportant à plus tard le traitement de situations urgentes, notamment d'impayés de loyers, qui se sont alors aggravées.

3.3 - LA PRÉVISIBLE AUGMENTATION DES IMPAYÉS DE LOYER

Les données disponibles à la fin de l'année 2020 n'indiquent pas une envolée des impayés de loyers, mais fournissent des indices d'une situation fragile. Les organismes Hlm ne constatent pas de progression significative mais ils ont accompagné leurs locataires dans les premiers mois de la crise sanitaire et maîtrisent relativement bien les différents dispositifs d'aide qui peuvent être mobilisés. La perte de loyers enregistrée durant le premier confinement s'est en partie résorbée, mais en octobre il manquait encore 65 millions d'euros de loyers par rapport à l'avant-crise, et la vigilance reste de mise. En fin d'année, les représentants du secteur locatif privé n'enregistrent pas de dérive importante mais ils craignent une augmentation des impayés à venir provoquée par la dégradation

de la situation économique de locataires qui consacrent une part très importante de leur budget aux dépenses de logement. Les constats de l'ANIL invitent également à la vigilance puisque ses agences départementales ont enregistré une hausse de 15 % des consultations pour impayés pour les locataires du parc privé entre septembre-octobre 2019 et 2020.

Même si l'impact des impayés paraît encore limité, **il faut tout faire pour suivre l'évolution de la situation et pour que les dettes de loyers ne nourrissent pas les expulsions de demain.** Comme l'a montré la crise de 2008, une dépression économique ne se traduit en impayés, puis en expulsions, que plusieurs années plus tard (après avoir épuisé les aides des proches, liquidé l'épargne familiale, épuisé l'assurance-chômage et s'être serré la ceinture sur les autres postes de consommation).

C'est pourquoi la situation actuelle est inquiétante. De nombreux impayés de loyers émanent de personnes qui n'avaient pas de difficultés avant la crise sanitaire, comme le montrent les sollicitations du fonds d'urgence débloqué par la Fondation Abbé Pierre auprès de ses partenaires associatifs.

Il est à craindre que les difficultés économiques des ménages apparaissent avec encore plus de netteté dans les mois à venir. Les banques qui n'enregistraient pas, jusqu'à l'automne 2020, de dégradation de la situation de leurs clients, avaient mis en place pendant plusieurs mois des mesures de report des échéances de crédit, avaient modéré les rejets de prélèvements et différé les contentieux. Cette période de répit touche à sa fin. Et les crédits à la consommation souscrits après le premier confinement risquent d'être difficiles à rembourser. La Banque de France s'attend ainsi à une hausse des dépôts de dossiers de surendettement en 2021, alors que depuis 2014 leur nombre était orienté à la baisse. De même, selon le baromètre de la pauvreté Ipsos pour le Secours populaire publié le 30 septembre 2020, 18 % des sondés déclaraient vivre à découvert. Parmi eux, 8 % craignaient alors de basculer dans la précarité (+2 points par rapport à 2019). Il est aussi probable que les plus précaires soient particulièrement touchés par l'ajustement à la baisse du marché du travail en cours.

Compte tenu du poids des dépenses de logement dans leurs budgets qui vont devenir encore plus contraints¹³, on ne voit pas ce qui pourrait enrayer la hausse prévisible des impayés de loyer.

3.4 - LA RÉDUCTION DE L'OFFRE DE LOGEMENTS DISPONIBLE ET LE BLOCAGE DES MOBILITÉS RÉSIDENIELLES

Un autre effet de la crise sanitaire qui risque d'être durable réside dans le blocage des mobilités sur toute la chaîne de l'hébergement et du logement. Il y a sans

¹³ « Dépenses pré-engagées, quel poids dans le budget des ménages ? », Les Dossiers de la DREES, n°25, mars 2018.

doute eu moins de personnes à la rue durant la période du confinement, mais plus de personnes bloquées en hébergement sans perspectives. Soit parce que leur statut administratif ou l'insuffisance de leurs ressources ne leur permettaient pas d'accéder à un logement social, soit parce que les services de traitement des demandes et les commissions d'attribution des bailleurs sociaux avaient fortement réduit leur activité. Un rapport de la Cour des comptes signale ainsi que seulement 6 600 logements ont été attribués à des ménages issus de l'hébergement généraliste au cours du premier semestre 2020, ce qui représente un recul d'un quart par rapport à 2019¹⁴.

La crise a eu aussi pour effet de réduire les sorties du parc Hlm, de ralentir la libération des logements et donc de restreindre l'offre disponible pour de nouveaux demandeurs, puisqu'environ 85 % des logements à attribuer le sont suite au départ d'un locataire. Il est donc à prévoir que le nombre d'attributions réalisées en 2020 soit bien inférieur aux 500 000 réalisées régulièrement depuis 2011. Le taux de rotation dans le parc social qui mesure le nombre de départs de locataires, est en effet passé de 10,3 % en 2011, à 8,8 % en 2019 et probablement moins de 8 % en 2020 d'après l'USH¹⁵. La situation est encore plus dramatique en Île-de-France, pour ces mêmes années (passé de 7 % à 6 % puis à 5 %). Au total, **les demandeurs en attente ont bénéficié d'environ 100 000 attributions Hlm de moins en 2020.**

Nous ne disposons pas de données sur l'évolution de l'offre locative privée durant la même période, mais il est probable qu'elle ait été confrontée à une même tendance, la crise sanitaire n'incitant évidemment pas les locataires à déménager, sans compter que durant les trois mois de confinement du printemps 2020, il a été difficile de procéder aux actes techniques permettant la libération et la mise en location des logements, et que le deuxième confinement en novembre 2020 a temporairement empêché les visites de logement.

De son côté le **ralentissement de la construction**, en limitant à moyen terme le développement d'une offre nouvelle, a affecté autant la production sociale que privée. Le nombre de logements Hlm financés en 2020 se situera autour de 95 000, à un niveau inférieur aux 105 000 à 125 000 financés chaque année depuis 2016. Le marasme est le même concernant le parc privé puisque le nombre de ventes de logements neufs a, sur les 11 premiers mois de 2020, comparé à la même période de 2019, reculé de 33 %¹⁶ (de 45 % en Île-de-France). Au total, le nombre de logements commencés est repassé sous la barre de 400 000 et les anticipations pour 2021 ne sont pas bonnes puisque le nombre de logements autorisés a chuté encore plus fortement (- 15 % en 2020). Ces évolutions ont contribué à différer de

¹⁴ Cour des comptes, « *Relevé d'observations provisoires : l'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020* ».

¹⁵ Rapportée à un parc social qui compte environ 5 millions de logements, une baisse de 1 % du taux de rotation entraîne une diminution annuelle de 50 000 du nombre de logements qui peuvent être proposés à la location.

¹⁶ Estimation établie par le bureau d'études Adéquation, citée par Le Monde du 23 décembre 2020.

nombreux projets d'accession à la propriété mais ont aussi provoqué une moindre libération de logements occupés et contribué ainsi à une contraction de l'offre de logements.

Bref, **c'est toute la chaîne du logement qui s'enraye**. On peut penser que la situation va progressivement se débloquer mais elle va laisser des traces. Des projets résidentiels ont dû être différés, parfois abandonnés, des trajectoires résidentielles infléchies.

4 - Les défis que la crise sanitaire fait surgir pour l'action publique

4.1 - LA MOBILISATION DES ACTEURS ET L'INNOVATION SOCIALE

Dès les premiers jours, la crise sanitaire a mis en lumière le travail des acteurs de l'urgence sociale mobilisés pour répondre aux besoins de base des personnes les plus vulnérables, bien qu'il s'agisse pour la plupart d'associations à l'équilibre budgétaire fragile, recourant largement au bénévolat.

La crise sanitaire, à travers les pratiques qu'elle a suscitées, a fait apparaître le besoin de coordination des acteurs associatifs et publics qui intervenaient chacun dans leur « couloir » et contribué à renforcer les solidarités et l'organisation territoriale de l'urgence sociale. Le contexte de crise a en effet révélé **le rôle majeur des acteurs de l'urgence sociale** qui, après une période de sidération, ont fait preuve d'une capacité d'adaptation et d'initiative souvent remarquable alors que de très nombreux services publics étaient fermés ou fonctionnaient au ralenti. De nombreuses coordinations se sont ainsi mises en place pour apporter une réponse aux besoins de base essentiels, parfois entre associations, parfois sous l'égide de CCAS ou des DDCS, soulignant ainsi l'engagement du secteur associatif, des collectivités locales et des services de l'État. Les coopérations développées durant la période ont ainsi dessiné les contours de systèmes d'action locale de l'urgence sociale qu'il convient aujourd'hui de renforcer.

La période du confinement a aussi favorisé **l'émergence de nouvelles initiatives et coopérations** entre les acteurs de différents domaines d'action. Parmi les initiatives les plus intéressantes, il faut noter le rapprochement entre le secteur de l'accueil et de l'hébergement et celui de la santé. Cela s'est notamment traduit par la création d'équipes mobiles d'appui sanitaire pour intervenir auprès des personnes en hébergement d'urgence.

La crise a fait apparaître la nécessité d'une action de proximité en capacité de faire preuve de souplesse et d'adaptabilité, comme celle de développer une démarche d'« aller vers » pour favoriser l'accès aux droits. Elle a aussi montré **l'importance de donner de l'autonomie** aux personnes aidées, en particulier via l'accès à un logement et des revenus, et de les libérer de leur dépendance quotidienne à l'égard du 115 ou des distributions alimentaires.

Mais les associations de « première ligne » qui ont maintenu une activité durant le confinement et ainsi assuré le contact avec les personnes les plus vulnérables sont toujours fragilisées après plusieurs mois de crise sanitaire. Elles n'ont pas toutes redéployé l'ensemble de leurs services et ont pour certaines d'entre elles encore une activité réduite. Elles ont souvent dû engager des dépenses nouvelles qui les fragilisent financièrement malgré la solidarité citoyenne, et n'ont pas retrouvé tous les bénévoles souvent âgés, mobilisés avant la crise. Elles se retrouvent donc confrontées à l'épuisement des travailleurs sociaux et des bénévoles moins nombreux, et à l'insuffisance de leurs ressources.

4.2 - LE DROIT AU LOGEMENT, COMME RÉPONSE À LA CRISE

Sont recensés ici les principaux défis relatifs à l'hébergement et au logement qu'a fait apparaître la crise sanitaire. Défis pour les acteurs et plus généralement pour les politiques publiques.

Le logement social a fait la preuve de son rôle d'amortisseur face à la crise sanitaire et sociale du fait du niveau du reste à charge des locataires, mais aussi de sa capacité à les accompagner. Certains bailleurs sociaux ont assuré un suivi de leurs locataires les plus âgés, ont renforcé leur accompagnement des locataires les plus fragiles et proposé des remises de quittance ou des échéanciers à ceux qui étaient en difficulté pour payer leurs loyers dans un moment où l'accès aux dispositifs d'aide et notamment aux FSL était ou suspendu ou plus difficile.

Les organismes Hlm ont de ce fait dû engager des dépenses nouvelles (ou supporter le poids des impayés) qui réduisent les ressources qu'ils avaient prévu de consacrer à des travaux d'entretien ou de sécurité comme à des améliorations de leurs logements. Si certaines collectivités locales sont en capacité de leur apporter une aide financière, comme la Ville de Paris, toutes ne le peuvent pas.

La situation des organismes Hlm est d'autant plus difficile qu'ils sont soumis à des ponctions financières importantes, notamment celle qui est liée à l'application de la réduction de loyer de solidarité (RLS) qui ampute leurs ressources de 1,3 milliard d'euros par an. Ponction maintenue pour 2021 malgré la crise et la nécessité de soutenir, davantage qu'avant, l'amélioration du parc existant et la construction de nouveaux logements. On peut donc déplorer le fait que le logement soit aussi peu présent dans les mesures du Plan de relance annoncé par le gouvernement, si ce n'est une aide aux rénovations lourdes.

Le chiffre dramatique de 300 000 personnes sans domicile évoqué au début de cette introduction justifierait à lui seul une relance et une mise à niveau de la stratégie du Logement d'abord. Faute de sortie vers le logement, le nombre de personnes en hébergement augmente, et le provisoire se prolonge, l'urgence se pérennise dans des conditions totalement inadaptées. La baisse du nombre de personnes sans domicile devrait s'appuyer sur la stratégie prometteuse du Logement d'abord lancée en 2017. Mais trop de freins et des

moyens insuffisants l'empêchent de se déployer suffisamment pour obtenir des résultats significatifs à la hauteur de l'ambition affichée. La crise de 2020 peut expliquer les difficultés du plan Logement d'abord, mais celui-ci était déjà bien à la peine avant, comme l'explique le rapport de la Cour des comptes, regrettant que ses « *avancées revêtent encore un caractère davantage expérimental ou marginal que systémique, loin du changement d'échelle et de la transformation structurelle des politiques en faveur de l'accès au logement des personnes sans domicile*¹⁷ ».

La crise sanitaire a pu apparaître comme une occasion manquée pour promouvoir le Logement d'abord alors que l'accueil dans des structures dédiées à l'urgence augmentait dans des proportions importantes, sans pour autant satisfaire toutes les demandes qui s'exprimaient à l'occasion des confinements. La légitimité de cette stratégie est en quelque sorte confirmée.

Mais, comme souvent, l'urgence a tout emporté et a constitué la priorité absolue pour apporter des réponses à des personnes qui n'avaient pas de chez-soi pour se confiner. La question de l'accès direct au logement est passée au second plan, même si, ici ou là, malgré la mise en sommeil des dispositifs d'attribution et d'accès au logement, des solutions ont pu être trouvées. Encore une fois, en santé publique comme en matière de logement, la prévention est toujours négligée, alors que l'accès direct au logement et la prévention des expulsions constituent un excellent investissement en termes de protection de la santé des personnes, d'insertion sociale ou même d'économies budgétaires, à condition de réfléchir à plus long terme.

4.3 - INSUFFISANCES ET INADAPTATIONS DES POLITIQUES PUBLIQUES

Le gouvernement a choisi de privilégier des réponses ponctuelles et conjoncturelles au plus fort de la crise sanitaire, des mesures indispensables (augmentation du nombre de places d'hébergement, prolongement de la trêve hivernale des expulsions, aides exceptionnelles...), mais insuffisantes pour lutter efficacement contre la précarité. Pour compenser la réduction de l'activité, pour soutenir un plan d'investissement sans réelles contreparties sociales ou environnementales, ou pour baisser les impôts de production sans s'assurer de leur effet bénéfique pour l'emploi ou l'investissement, les dépenses publiques ont été bien plus généreuses. Mais seulement 0,8 % des 100 milliards du Plan de relance ont été consacrés aux « personnes vulnérables ».

Or, la lutte contre la pauvreté et la précarité appelle l'adoption de mesures structurelles (augmentation du RSA et des minima sociaux, élargissement aux jeunes, revalorisation des aides au logement, etc.), grandes absentes du Plan de relance. Les mesures adoptées dans le cadre du Plan de lutte contre la pauvreté sont, elles aussi, décevantes.

¹⁷ Cour des comptes, « *La politique du Logement d'abord* », 2020.

Alors que l'argent public mobilisé pour faire face à la crise « quoi qu'il en coûte », tout au long de l'année 2020, va se raréfier, la priorité qui aurait dû être donnée aux plus vulnérables au cœur de la crise a peu de chance de s'imposer. Bref, l'occasion manquée d'investir dans la solidarité et le Logement d'abord risque de ne pas se représenter de sitôt.

Plus généralement, l'envolée de la dette publique ouvre une autre période de risque. Le premier serait de vouloir la réduire rapidement, comme en Europe en 2011, alors que le service de la dette n'est pas très coûteux aujourd'hui, au risque de prolonger la crise économique. Le second risque serait de chercher à la réduire à terme sans mettre à contribution les plus aisés. Or, l'exécutif refuse d'augmenter la fiscalité de ces ménages et continue à réduire les impôts des entreprises sans contreparties sociales ou environnementales. Sans compter que les mesures engagées avant la crise sanitaire pour réduire les dépenses sociales, qu'il s'agisse de la baisse des APL, de la ponction sur les bailleurs sociaux, de la réforme de l'assurance chômage et des retraites, suivent leur cours. De telles orientations, auxquelles il faut ajouter le refus du gouvernement de donner un « coup de pouce » au SMIC début 2021, ne sont pas rassurantes et laissent craindre que, lorsque viendra le temps des économies, ce sont les budgets sociaux qui risquent d'être une fois de plus sollicités. Ceux qui ont été fragilisés par la crise sanitaire au point de basculer parfois dans la pauvreté, seraient alors non seulement les grands oubliés des politiques publiques mais aussi les grands perdants de la séquence ouverte par la crise sanitaire.

Conclusion

Alors que la crise sanitaire n'est pas terminée et que ses effets économiques et sociaux ne sont pas encore tous perçus, quels enseignements pouvons-nous en tirer, quelles orientations pour l'action publique peut-on dégager ?

Qu'avons-nous appris ? Rien que nous ne sachions déjà, pourrait-on dire, tant nos précédents rapports sur l'état du mal-logement ont souligné l'isolement des personnes sans domicile (2020), les effets délétères du surpeuplement (2018), le cercle vicieux entre problèmes de santé et de logement (2016). Mais la crise sanitaire a révélé au grand jour le caractère violent, injuste ou fragile de situations que vivent nombre de nos concitoyens. Le confinement a souligné jusqu'à l'absurde que « **pour rester chez soi, il faut un chez soi** ». Et les hébergements précaires, accordés par l'État ou des proches, ne constituent pas un véritable chez soi protecteur. Il faut aussi un « **chez soi habitable** ». Habiter dans des logements surpeuplés, dépourvus de confort, trop petits ou insalubres constitue une épreuve cruelle pour les personnes qui ont vécu et vivent encore ainsi le confinement, les soumettant en quelque sorte à une double peine.

Un troisième enseignement tient à la nécessité de « **rendre la ville habitable** ». La crise sanitaire et plus particulièrement les confinements ont souligné la plus grande exposition au virus des ménages vivant dans des espaces trop denses, trop loin des lieux de travail et obligés de recourir à des durées de transport trop longues.

Pour être connus par ceux qui font de la lutte contre le mal-logement une priorité, ces enseignements de la crise n'en sont pas moins essentiels et doivent être plus largement partagés. **Toutes ces difficultés** qui constituent les différentes facettes du mal-logement ne sont pas nouvelles et viennent de loin. **Mais la crise sanitaire les exacerbe, accentuant durablement leur intensité**. Le repli du mal-logement n'est donc malheureusement pas pour demain, d'autant que les mesures adoptées tout au long de l'année 2020 ne sont pas de nature à enrayer cette tendance, privilégiant des mesures ponctuelles et conjoncturelles (utiles mais insuffisantes) alors que la situation appelle un autre niveau de réponse en mesure de **peser sur les déséquilibres structurels du secteur du logement**.

Le chemin est pourtant connu et les démarches permettant une autre politique du logement existent et doivent être complétées et développées. Avec la stratégie du **Logement d'abord** pour peu qu'elle soit renforcée, financée et élargie, nous disposons des leviers pour lutter contre l'absence de domicile personnel. Avec **l'encadrement des loyers et la mise en œuvre d'une garantie universelle des loyers**, il serait possible de mieux maîtriser la dérive des loyers et les difficultés d'accès à la location pour les plus modestes, tout en **évitant le drame qui se profile à partir de la reprise des expulsions locatives le 1^{er} avril 2021**. À cette date, les quelque 13 000 expulsions de 2020 n'ayant pas été réalisées

pourront l'être, en plus du flux habituel des expulsions et des premières expulsions liées aux impayés dus aux différents confinements. Il est urgent de **créer un fonds national d'aide aux impayés et d'empêcher enfin les expulsions sans relogement**, quitte à indemniser les bailleurs en attendant.

Les solutions face au mal-logement passent forcément également par le monde Hlm. Si on revient sur les ponctions financières opérées sur les organismes Hlm et que l'Etat refinance l'aide à la pierre, il devient possible **d'augmenter de façon significative la production de logements sociaux et très sociaux** à destination des ménages pauvres et de mettre en œuvre de façon efficace le Logement d'abord. Dotés de moyens financiers plus importants et avec des APL revalorisées, les bailleurs sociaux pourraient être moteur dans l'amélioration des conditions de vie pour les locataires et accueillir davantage de ménages parmi les plus exclus dans leur parc. À cet égard, il serait également juste d'utiliser les économies générées par la réforme dite de la « contemporanéité » des APL pour annuler les coupes subies par les APL ces dernières années. De même, un **plan de soutien au monde Hlm** serait d'autant plus urgent que l'année 2020 a été une année noire pour la production et les attributions Hlm.

Enfin, la crise actuelle a montré que, parmi les secteurs propices à une relance économique socialement juste et écologiquement soutenable, la rénovation énergétique des logements devrait faire l'objet d'une priorité nationale. **Pour lutter efficacement contre la précarité énergétique, les incitations ne suffisent plus et de véritables obligations de rénover**, progressives, réalistes et adaptées aux particularités des situations, auraient besoin d'être adoptées dans le projet de loi climat prévu en 2021. Il en va de l'efficacité des politiques et de la parole donnée à la Convention citoyenne pour le climat et à l'égard de nos engagements internationaux pour le climat.

Au-delà du logement, c'est aussi la protection sociale tout entière qui doit être améliorée, afin de mieux protéger les plus démunis. Il est en particulier urgent d'augmenter les minima sociaux, d'ouvrir le RSA aux 18-25 ans et de lutter contre le non-recours à ces aides. L'abandon du projet de Revenu universel d'activité (RUA), promis et élaboré depuis deux ans, constitue à cet égard un aveu d'échec pour le gouvernement et la preuve de son manque de volonté d'améliorer structurellement un système largement perfectible.

Que manque-t-il alors pour que ces mesures contribuent efficacement à la mise en œuvre du droit au logement ? La crise sanitaire nous apprend qu'il faut donner au logement une autre place dans les priorités de l'action publique, notamment dans son budget, se dégager des présupposés idéologiques qui empêchent de saisir la réalité (les arguments opposés à la création d'un revenu minimal pour les jeunes en constituent malheureusement une bonne illustration) et avoir la volonté politique d'agir en prenant en compte les personnes les plus fragiles.

Non la crise sanitaire n'est pas une parenthèse, elle est même sans doute une bombe à retardement, en raison des conséquences à long terme de la baisse de la production de logements, de l'embolie du secteur de l'hébergement, des ruptures de parcours de personnes vulnérables, de la hausse du chômage à venir, des impayés de loyer et des procédures d'expulsions en perspective, ainsi que des menaces liées à la hausse de la dette publique si celle-ci devait provoquer des politiques d'austérité budgétaire. Il ne peut être question pour la Fondation Abbé Pierre de taire les exigences qu'a fait naître la crise. Au-delà des mesures d'urgence attendues pour 2021, le rendez-vous électoral de 2022 constituera un moment déterminant pour exposer nos attentes, en souligner l'urgence économique et sociale et mettre en débat les orientations qui pourraient fonder une autre politique du logement plus soucieuse des plus défavorisés et du bien commun. Une politique qui garantisse un accès universel, notamment des plus démunis, à un bien aussi essentiel que le logement. Il en va de même concernant l'impérieuse nécessité de déployer des politiques plus sociales et plus écologiques. Cela doit conduire à repenser les politiques publiques et à les recentrer sur l'essentiel comme y incite la crise sanitaire : se nourrir, se soigner, se loger, se déplacer, s'éduquer, se cultiver. Pour qu'elles retrouvent l'humanité nécessaire.

CHAPITRE 1

**Double peine et bombe
à retardement : les mal-logés
face au choc du Covid**

Rapport sous embargo

Introduction

Deux expressions reviennent fréquemment depuis quelques mois pour qualifier l'impact de la crise sanitaire sur les conditions de logement : *double peine* pour ce qui concerne les personnes sans abri ou mal-logées ; *bombe à retardement* pour les ménages modestes et, par extension, pour tous les acteurs du secteur « de la rue au logement », de l'urgence et de l'hébergement, du logement social et de l'immobilier.

À l'heure où nous écrivons, en janvier 2021, les phénomènes de « double peine » peuvent être largement documentés car ils sont, pour la plupart, déjà advenus même s'ils connaissent une évolution singulière avec le deuxième confinement. Mais les semaines passant, devant le prolongement des mesures de précaution sanitaire qui continuent à perturber la vie économique et sociale de notre pays, des millions de ménages sont fragilisés, certains plus encore qu'ils ne l'étaient déjà. Ils sont susceptibles de subir le contrecoup des effets de cette crise et des ruptures qu'elle provoque (perte d'emploi massive, diminution des ressources et des embauches, interruption des suivis sociaux, arrêts des démarches administratives...) et nombreux sont ceux qui risquent, à tout moment, de basculer dans la précarité, voire pour certains dans une grande exclusion. Des ménages qui vivaient « sur le fil », qui parvenaient à peine à assumer leurs dépenses en combinant petits salaires, aides sociales, travail non déclaré et économie informelle, sont revenus sur leurs projets de déménagement ou d'installation, ont cessé de payer leur loyer... voire ont grossi les rangs de l'aide alimentaire et de l'hébergement d'urgence.

À l'analyse et après avoir rencontré des acteurs de première ligne et des personnes ayant subi le confinement-déconfinement-reconfinement, **on peut affirmer qu'avec la crise sanitaire, la crise du logement est devenue plus grave et plus profonde. Les deux « crises » se conjuguent** pour mettre en lumière la gravité du mal-logement et les impasses des politiques censées y répondre. En tout état de cause, le logement ne semble guère une priorité du gouvernement actuel et aucune « prise de conscience » ne laisse espérer une mobilisation accrue. Les politiques publiques en faveur des personnes les plus défavorisées demeurent essentiellement des politiques palliatives destinées à limiter les effets les plus violents de la crise du logement, et aujourd'hui de la crise sanitaire, et restent majoritairement cantonnées à des solutions d'urgence qui apportent trop rarement des solutions à long terme aux sans-abri et aux mal-logés.

Le confinement a rendu visible - et nous a obligés à voir - ceux qui sont dehors (sans-abri, hébergés chez des tiers sommés de partir, occupants de bidonvilles) et ceux qui se sont manifestés par peur du Covid, pour échapper aux dangers sanitaires de leur logement, rechercher de l'aide quand leurs pratiques habituelles de survie n'étaient plus possibles, ou tout simplement poussés par la faim. Ils sont venus rejoindre toutes les situations non résolues avant

l'état d'urgence et se confronter à des dispositifs qui dysfonctionnent quasi-structurellement, conséquences des errements persistants des politiques du logement et de l'hébergement depuis plusieurs années.

Parallèlement, c'est une « ouverture vers d'autres possibles » que la crise sanitaire occasionne. La démonstration a été faite qu'une meilleure réactivité face à l'urgence est une question de volonté et que les mises à l'abri peuvent être démultipliées. **Plusieurs initiatives locales ont su mobiliser des moyens, des méthodes et des partenariats renouvelés**, et parfois en portant une attention aux conditions de vie et de logement de personnes généralement peu prises en compte (jeunes en errance, personnes sans domicile, migrantes, dites « Gens du voyage », vivant en bidonville et en squat, personnes âgées isolées...). La Fondation a tenu à les mettre en avant pour montrer que la crise n'a pas empêché par endroits de faire naître des réponses innovantes. **Il reste à questionner la pérennité de ces avancées liées à la conjoncture très particulière du confinement et surtout les perspectives qu'elles offrent en termes de logement, pour passer de l'urgence au pérenne.**

Le propos de ce chapitre se déclinera en deux parties. Une première s'emploie à **rendre compte des difficultés rencontrées durant les confinements** par les personnes privées de logement ou confrontées à de mauvaises conditions de logement. Une seconde partie met au jour ce que sont - et pourraient être - **les séquelles de la crise**, tant immédiatement, à la sortie de l'état d'urgence sanitaire, que de façon plus structurelle et à plus long terme.

PARTIE 1. Mal-logés et confinés : « la double peine »

« *Il faut rester chez vous et limiter les contacts* ». Le mot d'ordre prononcé par le Président Emmanuel Macron lors de son discours télévisé du 16 mars 2020 par lequel il a annoncé le début du confinement en France, résonne de manière particulièrement cruelle pour ceux qui ne disposaient pas d'un « chez soi » ou pour qui le logement ne permettait pas de vivre sereinement cette période de repli sur la sphère privée, parce qu'il était inadapté, dépourvu de confort, trop petit ou insalubre.

Les enquêtes menées pour ce rapport ont confirmé que le confinement, dans la durée, s'est avéré insupportable pour de nombreux ménages, mais qu'il a aussi fait émerger de nombreuses situations de mal-logement ou d'exclusion peu connues et mal appréhendées quantitativement.

La crise sanitaire révèle l'ampleur de la crise sociale et du logement, mais les aggrave également, dès aujourd'hui et sans doute hélas à l'avenir. Face à cela, l'intervention sociale montre ses limites, en se repliant sur l'aide humanitaire, relayée par de nombreux gestes de solidarité.

A - Une période très difficile à vivre pour les personnes mal-logées

1. Sans-abri, des besoins premiers non satisfaits dans un isolement accru

a) Des difficultés pour se nourrir, boire, se laver...

Dans les premiers temps du confinement mais aussi parfois durant toute la période du premier confinement, entre le 17 mars et le 11 mai 2020, les personnes sans abri ont pu se retrouver dans l'incapacité de satisfaire leurs besoins de première nécessité.

« *Pendant le confinement, toutes mes astuces sont tombées à l'eau : par exemple quand il fait chaud ou froid je vais dans une médiathèque jusqu'au soir, je rentre ici vers 20h, mais là ce n'était pas possible.* » (Homme vivant en bidonville)

Les personnes sans abri ont tout d'abord rencontré d'importantes difficultés pour **se nourrir**, en raison de la fermeture de certains accueils de jour et restaurants sociaux, de la restriction du nombre et de la fréquence des maraudes (notamment

durant les premières semaines) et de la perte des revenus issus de l'économie informelle (mendicité, travail non déclaré, etc.)

« Les personnes nous disaient qu'elles n'avaient aucune information, ne savaient pas où manger. Pour la première fois, pendant le confinement, on a eu des gens qui nous disaient « j'ai faim, je ne sais pas où manger », ce qui est très rare en France. » (La Cloche)

L'accès à l'eau, pour boire, se laver, cuisiner et respecter les mesures barrières, s'est également révélé très complexe en raison de la fermeture des fontaines, douches et toilettes publiques durant les premiers jours et semaines du confinement, liée à la fois au manque de personnel pour les entretenir et aux exigences de décontamination de ces lieux.

« Soi-disant il fallait se laver les mains, c'est ce qu'on nous disait partout, mais laissez au moins les fontaines, comment on fait pour se laver les mains quand on n'a pas accès à l'eau ? Tous les parcs étaient fermés, toutes les douches étaient fermées, Rosny 2 était fermé, donc je ne pouvais plus aller aux WC, j'allais faire pipi sur les poteaux comme on dit. Donc ceux qui n'avaient pas accès à l'hygiène, comme moi, on se sentait en danger. » (Personne accueillie à la Boutique Solidarité de Gagny)

« Les gens n'avaient pas à boire, la mairie de Toulouse avait fermé toutes les fontaines donc les gens ne pouvaient pas non plus se laver les mains. Toutes les sanisettes étaient fermées aussi donc certains se sont fait verbaliser pour avoir fait leurs besoins dans la rue. » (Boutique Solidarité de Toulouse)

Une fois le « choc » passé, quelques solutions ont été proposées dans certaines villes (ouverture des douches et sanitaires des gymnases, stades ou piscines) et les maraudes et distributions alimentaires ont progressivement repris, comme l'explique ce bénévole de La Cloche à Marseille : « Le stade Vallier proposait des douches pour les sans-abri, donc j'ai fait passer l'information pendant mes maraudes. Mais ça c'était au bout de 2-3 semaines, au début il n'y avait personne que ce soit pour la nourriture, l'hygiène... rien ».

Les personnes vivant en bidonvilles ont souffert de l'absence de points d'eau dans la majorité des terrains. De nombreuses communes, poussées à agir par les services de l'État et les interpellations associatives, en ont progressivement installé, mais les raccordements se sont souvent révélés insuffisants (un robinet par lieu de vie, par exemple), ont parfois été retirés après le confinement¹ et quelques sites sont restés sans solution², comme l'illustre le témoignage ci-dessous.

¹ Observatoire des expulsions des lieux de vie informels, Note d'analyse détaillée, 2020.

² CNDH Romeurope, Cellule de crise Covid-19, Situation des personnes vivant en squats et bidonvilles en France métropolitaine, Situation au 24 avril 2020.



Dans l'Essonne, confinés dans un bidonville sans accès à l'eau

Ileana, son mari et leurs deux enfants de 7 et 4 ans vivent dans un bidonville installé sur un terrain entre une autoroute et une bretelle de sortie, dans l'Essonne. Ils vivent à quatre dans la seule pièce de leur baraque en tôle et partagent un seul lit double. Ils n'ont pas d'eau courante, doivent recueillir l'eau à la borne incendie derrière le supermarché et l'électricité provient d'un groupe électrogène qu'ils alimentent en fioul. Le terrain est très bruyant et infesté par les rats et autres nuisibles.

Le ménage apprend le confinement par la télévision. Des associations l'appellent pour expliquer les mesures barrières et apporter des attestations de sortie. C'est un coup dur pour la famille, qui aggrave ses difficultés quotidiennes. Alors que le couple tire ses revenus de la mendicité dans les transports en commun (30 à 40 euros par semaine) et de la vente d'objets d'occasion sur la brocante de Massy (100 à 150 euros par brocante mensuelle), ces deux activités sont interrompues pendant le confinement. La famille parvient à survivre grâce aux distributions alimentaires de la Croix-Rouge, qui passe environ une fois par semaine sur le terrain. Elle ne reçoit pas de tickets services et les colis distribués ne suffisent pas toujours à tenir la semaine. Ileana et son mari ont donc dû puiser dans leurs économies et aider financièrement un membre de la famille. « *Avant le confinement, on avait un peu d'argent de côté, et on a tout fini...* »

Le terrain, connu de la mairie, reçoit plusieurs visites des services de la Ville et de la police municipale pour la distribution de masques et de gel hydroalcoolique. Cependant, et malgré les demandes répétées des habitants, aucun point d'eau n'est ouvert et le ramassage des poubelles sur place n'est pas mis en place. « *On se douche comme on peut, en chauffant de l'eau dans des casseroles et ensuite avec des bassines. Et les sanitaires sont communs, ils sont très sales. Je vais vous dire, j'ai attrapé des maladies en les utilisant.* »

Epuisés, Ileana et son mari appellent le 115 fin mars pour obtenir un hébergement. La famille est mise à l'abri dans un hôtel infesté de punaises de lit à Athis-Mons où elle ne reste qu'une seule nuit. Elle signale cette situation au 115 qui ne leur donne pas d'autre choix. « *On a été une nuit dans une petite chambre, le 31 mars, mais il y avait tellement de punaises de lit ! Ça grattait ! On n'a pas dormi de la nuit ! J'ai dit « c'est mieux de rentrer dans notre baraque, au moins on peut cuisiner »... Là-bas à l'hôtel on ne pouvait pas. Pour nous le 115 c'est fini, on ne va plus rappeler ! »*

Ces difficultés se retrouvent dans le nord-est parisien où vivent plusieurs centaines de personnes exilées. Début juin, la justice a été saisie en urgence par 16 associations et collectifs. Le tribunal administratif a ordonné aux communes d'Aubervilliers et de Saint-Denis, en lien avec l'EPT Plaine Commune, d'installer

sur trois lieux de vie des points d'eau, des cabines de douches, des sanitaires et des bennes, et les a enjoint de renforcer le dispositif de collecte des ordures. Il a également demandé au préfet de région, au préfet de police de Paris et au préfet de Seine-Saint-Denis, de distribuer des masques et du gel hydroalcoolique en quantité suffisante³.

b) Des personnes isolées et peu informées

L'isolement que les personnes sans abri connaissent d'ordinaire a été d'autant plus marqué que les liens sociaux qu'elles avaient pu développer (avec les riverains, les commerçants, les bénévoles des maraudes...) ont souvent été subitement rompus. En manque d'informations sur l'épidémie, de consignes de protection, de structures restant ouvertes, d'autant plus avec la fermeture des accueils de jour et médiathèques, elles n'avaient plus accès à un ordinateur, aux médias, ou ne pouvaient plus recharger leur téléphone. Cette rupture a eu plusieurs conséquences dont celles de renforcer leur isolement mais aussi de brouiller leurs repères.

« *J'ai cru que la France était en grève, je ne savais pas qu'il y avait ce truc.* »
(B., sans domicile fixe, propos recueillis par l'association Le Relais à Bourges)

« *Au départ il n'y avait pas de maraudes, personne n'en faisait. Pendant deux semaines il n'y avait rien. Les gens ont eu peur, les associations, la population. Donc les gens de la rue se sont retrouvés tous seuls. Il n'y avait qu'eux et moi, personne d'autre, c'est ça qui m'a fait bizarre. J'avais l'impression que c'était l'apocalypse.* » (Bénévole de La Cloche à Marseille)

« *Ce qui est le plus dur, c'est sans doute la solitude : ici, même si les gens vont faire leurs courses, je ne vois quasiment personne ; les gens se mettent de l'autre côté du parking. Il y a les gens qui promènent leur chien, qui courent un petit peu : mais à part dire bonjour, c'est tout ce qu'il y a. Avec le confinement, maintenant, même si tu es à un mètre, les gens se méfient de toi. Déjà que quand tu vis dans un camping-car, les gens se méfient de toi... Là, c'est encore pire.* » (Fred, en région bordelaise, plateforme « récits de (dé)confinement »)

La fermeture et la réorganisation de nombreux services de premier accueil ont bousculé les routines, un quotidien souvent organisé autour des horaires d'ouverture des structures, comme l'explique ce travailleur social isérois : « *Ça a quand même percuté le quotidien de la rue ; pas trop pour les jeunes, mais pour les plus âgés qui ont un parcours de la journée : ils vont commencer au «Vieux Temple» avec le petit déj', puis à «Point d'eau» avec la douche... Et là, tout était bouleversé. C'est venu complètement impacter leur routine et du coup psychologiquement c'est super compliqué de ne plus savoir où tu dois aller, comment tu dois faire pour arriver à te nourrir a minima. Et ça, c'était hyper angoissant* ».

³ « *Campements du canal Saint-Denis : la justice souligne les défaillances de l'État et des communes* », publié en ligne par Médecins du Monde le 9 juin 2020.

« Tout d'un coup il n'y avait plus rien, plus aucune activité, j'avais l'impression d'être en prison, j'avais besoin de liberté, on se croyait en temps de guerre. »
(Personne accueillie à la Boutique Solidarité de Gagny)

Des associations ont mis en place des outils d'information répondant aux besoins des personnes sans abri durant le confinement : La Cloche a édité un livret recensant les commerçants du réseau du Carillon restés ouverts et proposant des services aux personnes sans abri (accès à l'eau, aux toilettes, à un repas, à de l'information...), a mis en place des permanences téléphoniques afin de préserver un lien et informer sur les structures ouvertes ou sur l'actualité⁴, a distribué des kits d'hygiène⁵... Les associations Bagag'Rue et Alynéa, dans le Rhône, ont été à l'origine d'un « document contributif » conçu en ligne, alimenté par des professionnels afin de partager et tenir à jour les différentes ressources disponibles sur le territoire (fontaines ouvertes, douches possibles, lieux de livraison de bouteilles d'eau et de nourriture, lieux de restauration ouverts, etc.), dont l'animation est aujourd'hui reprise par la Métropole de Lyon.

L'isolement a pu être renforcé par **la crainte des contrôles et des amendes**⁶. Certaines personnes sans abri ont cherché à se faire les plus discrètes possibles, s'éloignant ainsi des professionnels et bénévoles susceptibles de les aider, indique la responsable de la Boutique Solidarité de Toulouse : « *Ce qui s'est passé aussi, c'est que les gens, très angoissés, ne sont pas restés au centre-ville à cause des verbalisations, au début, ils se sont dispersés, ont ouvert des petits squats... Il y a donc une partie de sans-abri dont on ne sait rien... C'est une complication supplémentaire. On ne sait pas si ça va ou pas, au niveau des consommations, de la réduction des risques...* »⁷.

C'est également le cas des **personnes vivant dans des bidonvilles et autres lieux de vie informels**, dont nombre d'entre elles ont été expulsées ou évacuées de manière souvent illégale durant le confinement sans qu'aucune alternative ne leur soit proposée (170 expulsions et évacuations durant le confinement à Calais et Grande-Synthe⁸, quatre évacuations dans le nord-est parisien sans proposition de relogement entre le 7 avril et le 15 mai). Ces opérations ont été réalisées sans concertation ni information préalables et accompagnées de la destruction presque systématique des tentes et des effets personnels⁹.

⁴ Au total 400 personnes ont ainsi pu être régulièrement appelées par des salariés, services civiques ou bénévoles de l'association.

⁵ Dans le cadre d'un programme de mobilisation en partenariat avec makesense. Mille kits d'hygiène ont ainsi été constitués par 800 participants puis distribués à des personnes sans abri ou à des associations.

⁶ Dans plusieurs villes, des cas de verbalisation de personnes sans abri ont été recensés au début du confinement.

⁷ Témoignage extrait de VST, Vie sociale et confinement : à la Boutique Solidarité de Toulouse, publié sur le blog *Mediapart* des Ceméa le 6 mai 2020.

⁸ Observatoire des expulsions des lieux de vie informels, Note d'analyse détaillée, novembre 2020.

⁹ Médecins du Monde, « *Les droits fondamentaux des personnes vivant sur les campements du canal Saint-Denis sont quotidiennement bafoués* », publié en ligne le 26 mai 2020.



Dublinés, hospitalisés et remis à la rue : le cycle des évacuations sans mise à l'abri

Dalir et Farzad sont deux Iraniens arrivés mi-2019 en France. Leur demande d'asile a été classée en procédure Dublin pour un renvoi vers la Suède, pays duquel ils ont cependant été expulsés. Ils habitent sous une tente dans le nord-est de Paris ou à Aubervilliers, en fonction des expulsions.

Au début du confinement, ils sont tous deux testés positifs au Covid-19. Alors que Dalir est hospitalisé quelques jours à l'Hôtel-Dieu, Farzad est placé dans un centre d'hébergement pour personnes sans domicile contaminées pendant une semaine. Une fois guéris, ils doivent tous les deux retourner à la rue. *« J'avais une chambre tout seul, des visites médicales tous les jours. À la fin de la semaine, ils ne m'ont pas proposé d'hébergement. Ils m'ont juste demandé si j'avais un endroit où dormir. J'ai dit «dehors sous la tente, avec des amis» ; ils ont dit ok. »*

Dalir et Farzad n'ont pas pu bénéficier de la mise à l'abri proposée aux personnes exilées au début du confinement. Ils sont retournés dans leur bidonville, sans sanitaires ni points d'eau, dépendants de distributions de nourriture désorganisées, subissant une pression policière angoissante. Farzad : *« Ils sont venus plusieurs fois et ont déchiré les tentes. On leur a demandé de nous trouver un endroit, sans succès. Partout où on s'installait les policiers venaient et détruisaient tout. Sans propositions d'hébergement ».*

Les expulsions lors du confinement ont également touché des personnes dites « Gens du voyage » qui stationnaient sur des terrains de manière « illicite », n'ayant pas trouvé de places sur les aires d'accueil : *« nous avons été témoins d'une expulsion d'un groupe de voyageurs sur la commune de Riom, sans aucun cadre juridique d'intervention et sans qu'aucune alternative de lieu de stationnement ne leur soit proposée alors que les consignes données par la Dihal étaient de permettre le stationnement et de limiter les déplacements. Ces familles se sont retrouvées en errance, n'ayant aucun lieu pour stationner »* (membre d'AGSGV 63).

c) Malgré des efforts indéniables, tous n'ont pas pu être hébergés dignement

La crise sanitaire a rendu impératif de proposer un hébergement à toutes les personnes sans abri. Il faut à cet égard rappeler que, dans la plupart des grandes agglomérations, les capacités d'hébergement d'urgence étaient déjà saturées et qu'un grand nombre de personnes restaient sans solution après avoir appelé le 115, alors même que l'on était encore dans le « Plan hiver » (jusqu'au 31 mars

2020). Dès l'annonce du confinement, **les pouvoirs publics ont trouvé dans l'urgence de nouvelles solutions de mise à l'abri.**

En complément des 157 000 places d'hébergement déjà financées et des 14 000 places hivernales prolongées, plus de 20 000 places d'hébergement supplémentaires ont ainsi été ouvertes durant le confinement, dont 11 000 à l'hôtel.

Les personnes ont parfois été rassemblées dans **des espaces collectifs (de type gymnase) avant qu'ils ne soient proscrits par le Comité scientifique Covid-19¹⁰** en raison du « risque épidémique majeur » qu'ils représentent (à Toulouse, 19 personnes sur 30 mises à l'abri dans un gymnase ont été contaminées). Ainsi, la majorité de ces lieux ont fermé progressivement, mais un certain nombre sont restés ouverts tardivement, comme à Menton ou à Avignon (jusqu'à mi-avril) ou à Nîmes (deux gymnases de 20 et 60 places étaient encore ouverts le 11 mai 2020).

D'autres solutions ont été mobilisées dans **des bâtiments collectifs offrent des chambres individuelles** : hôtels, internats, auberges de jeunesse, villages-vacances, bâtiments publics ou privés vacants... Des bailleurs ont aussi proposé d'héberger des personnes sans abri.



Un hébergement temporaire dans le cadre de projets d'urbanisme transitoire à vocation sociale

« Ville autrement » est un Groupement d'intérêt économique (GIE) de la région lyonnaise regroupant plusieurs acteurs du logement et de l'hébergement (organismes Hlm, associations). Déjà très impliqué dans le « Logement d'abord », le GIE a pu ainsi mobiliser dans les premiers jours du confinement, plusieurs logements (des meublés sans occupant, souvent désertés par des étudiants en début de confinement, des logements vacants destinés à la démolition) et offrir en moins de 15 jours, moyennant quelques travaux, des solutions pour une dizaine de ménages en sortie d'insalubrité, sortant de prison ou d'ASE, avec une gestion locative et un suivi des ménages dispensés par Habitat et Humanisme.

Ces logements temporaires bénéficient des financements en GLA (Gestion locative adaptée) ce qui permet au bailleur de louer à de très faibles loyers (200 euros) couverts par les aides individuelles au logement. La mise à disposition de ces logements a été envisagée dès le départ comme devant être transitoire, avec un projet de relogement à terme dans le parc social d'Est Métropole Habitat.

¹⁰ Avis du 2 avril 2020.

Des locaux ont été réquisitionnés par l'État dans différents territoires, l'instruction du 27 mars 2020 sur la prise en charge et le soutien des populations précaires face à l'épidémie du Covid-19 ayant permis de lever certains blocages financiers¹¹. À Montpellier, le travail mené avec le collectif de Luttopia, appuyé par la Fondation Abbé Pierre, a permis de repérer puis mobiliser des locaux appartenant au CNFPT, vides depuis deux ans. Cet ancien dispositif hôtelier composé de 80 chambres avec sanitaires a accueilli en tout près de 110 personnes. Le propriétaire a signé une convention de mise à disposition avec une association gestionnaire jusqu'à fin septembre 2020, laissant le temps de travailler avec chaque personne accueillie sur un projet cohérent de sortie du dispositif. À Saint-Denis de la Réunion également, la réquisition des locaux du CREPS a été négociée par l'État auprès de la direction de l'établissement et de la Région. La Fondation Abbé Pierre a contribué à la coordination des acteurs pour ouvrir le lieu avec la DJSCS et le CCAS, et mobilisé des partenaires dans une logique pluridisciplinaire pour répondre aux besoins des personnes hébergées.

Cette volonté de rechercher de nouvelles solutions d'hébergement s'est cependant heurtée à **des blocages importants** qui ont ralenti leur mobilisation, comme le manque d'hôtels restés ouverts à Marseille, et plus globalement l'absence d'équipes pour accompagner les personnes hébergées ou de personnel pour mettre en œuvre les protocoles sanitaires. À Lyon, la création de 500 places supplémentaires a été perçue comme un rattrapage partiel par rapport au manque de places chronique que connaît l'agglomération, même si parfois elles ont aussi été l'opportunité de bénéficier d'un suivi social et d'ouvrir la perspective d'obtenir un logement social.



Une mise à l'abri et un accompagnement social durant le confinement qui ont permis d'accéder à un logement

Marc, célibataire de 54 ans, préparateur cariste de profession, était au chômage et percevait le RSA au moment du confinement. Jusqu'alors, il était hébergé chez sa mère en attente de logement social. Le 115 lui a proposé une chambre partagée dans l'EPIDE (Établissement pour l'insertion dans l'emploi) de Meyzieux, mis à disposition en raison du Covid-19. Accompagné par l'association Alynéa, il considère avoir « *eu la chance d'être suivi* ». Il s'est rapidement vu proposer un appartement, dans lequel il a emménagé depuis, ce qui va lui permettre de « *se poser* » et d'entreprendre une recherche active d'emploi.

Mais tous sont loin d'avoir eu cette chance, car à Lyon comme ailleurs, **les hébergements supplémentaires se sont révélés insuffisants pour répondre à l'ampleur des besoins**. Selon le Collectif des Associations Unies, le 9 avril

¹¹ « Dans un souci de simplification et au titre de l'urgence, l'ensemble des places exceptionnelles d'hébergement ouvertes pendant la crise sanitaire seront prises en charge par le programme 177. Un tarif journalier maximal cible de 30 euros sera recherché. »

plus de la moitié (53 %) des demandes au 115 n'avaient pu être satisfaites. Parmi les 3 418 personnes (hors Paris) ayant sollicité le 115 ce jour-là, 1 794 n'ont pas bénéficié d'un hébergement, et ce chiffre n'inclut pas les personnes ayant renoncé à appeler la plateforme¹². À Toulouse, le SIAO alertait fin avril sur la situation de 235 personnes restées sans solution d'hébergement malgré leurs appels au 115 entre le 10 et le 16 avril, un chiffre qui ne comptabilisait pas les demandes émanant de partenaires (CAARUD, accueils de jour, maraudes, missions locales...). Dans la grande majorité des cas et des territoires, les solutions de mise à l'abri proposées étaient souvent inadaptées aux besoins et à la situation des personnes. En l'absence de places disponibles, le 115 ne parvenait pas à répondre à des personnes en danger demandant à être mises à l'abri car victimes de violences intrafamiliales.



Michel, confiné dans une tente

Michel habite dans une tente le long du canal Saint-Denis depuis 2019. Ancien chauffeur routier, il perd son emploi suite à une maladie. Il vit quelque temps des indemnités chômage, puis passe au RSA, qu'il perçoit encore aujourd'hui. À la suite d'un incendie dans l'immeuble où il louait un T2 à Saint-Ouen, il a dû quitter l'appartement. Pour se loger, il achète un camping-car à 200 euros, en 2007, mais celui-ci finit par être enlevé par la police. Il se retrouve à la rue, et s'installe sous une tente le long du canal Saint-Denis, derrière un talus à l'écart des autres campements.

Michel continue d'aller à Saint-Ouen, tous les jours, même pendant le confinement. Il y retrouve ses amis sur la place, à côté de l'église. « Pendant le confinement j'allais quand même à Saint-Ouen, mais la police me disait de partir ! Je leur disais : « Mais où ? » et ils me répondaient « Partez, et revenez dans 10 minutes quand on ne sera plus là ! » pour montrer qu'ils avaient fait leur boulot ! De toute façon moi je ne peux pas rester enfermé 24 heures dans ma tente ! J'y suis que quand je dors. »

Pendant le confinement, Michel ne reçoit aucune proposition d'hébergement où il se sente en sécurité. « On m'a proposé un truc avec 300 personnes mais tu es obligé de dormir avec tes chaussures sinon au matin tu ne les retrouves pas ! Et tout le monde boit ! » Il préfère rester sous la tente. La municipalité n'a installé des sanitaires à proximité que fin mai, et il n'y a aucun point d'eau. « Pour les douches c'est le pire. Pendant le confinement, les baignoires de la porte de Pantin étaient fermées donc je me lavais ici avec des bouteilles d'eau. Et il n'y a même pas de WC ! C'est une honte pour la société. »

¹² Collectif des Associations Unies, Dossier de presse « Les oubliés du confinement », 16 avril 2020.

Michel appréhende l'épidémie de Covid-19 et se protège du mieux qu'il peut d'autant plus que sa santé est fragile : « Grâce à Dieu personne dans mon entourage n'est tombé malade mais il y a toujours une appréhension ! En plus moi j'ai une maladie aux poumons... Mais la mairie de Saint-Ouen est passée devant l'église distribuer des masques et du gel, j'en ai pris beaucoup ».

Beaucoup ont été contraints de cohabiter avec un ou plusieurs inconnus dans des espaces restreints, tels qu'une chambre d'hôtel, sans avoir été préalablement testés, de quitter leur quartier et de perdre leurs repères avec ce que cela implique (perte de leurs connaissances et de ressources), tandis que les animaux de compagnie étaient interdits dans la majorité des hébergements. Certains ont ainsi refusé une solution d'hébergement ou l'ont quitté après quelques jours ou semaines.

« J'ai pu accéder au service hôtelier, pendant un mois et demi. Ça m'a fait du bien de me couper un peu de la rue. (...) Mais dès la fin du confinement j'ai choisi de partir de l'hôtel. Ils m'avaient mis très loin de mes habitudes, j'ai préféré les garder, rester près des gens que je connais. Par rapport au choix géographique j'ai préféré partir. » (S., La Cloche)

« Il n'y a eu aucune proposition pour les gens avec les chiens. Il serait temps de trouver des solutions pour ces personnes. Il serait temps de se dire qu'une personne à la rue est comme les autres et donc comme toute personne a le droit d'avoir un animal de compagnie. » (CRPA)

La peur d'être remis à la rue à la levée des mesures de protection ou de la trêve hivernale s'est ajoutée aux nombreuses inquiétudes. Le caractère temporaire des hébergements proposés a même conduit des personnes vulnérables à demeurer en squats ou bidonvilles, malgré leurs très mauvaises conditions de vie, de peur de perdre leur place et de se retrouver « sans rien » à la sortie du confinement.

Les « grands précaires » à la rue (qu'ils soient avec animaux, souffrant d'addictions, de troubles psychiques...) **ont constitué le public pour lequel les réponses ont le plus tardé à se mettre en place.** Dans quelques villes (Rennes, La Rochelle, Toulouse...) des solutions en camping (en tentes ou bungalow) ont été trouvées, en petit nombre. À Strasbourg, une solution d'hébergement « à très haut seuil de tolérance » a été expérimentée pendant le confinement et a permis de répondre à une partie de ces besoins.



À l'hôtel Pax, une expérimentation « à très haut seuil de tolérance » créée durant le confinement

À Strasbourg, trois hôtels ont été mobilisés durant le confinement pour des personnes isolées en grande précarité, parmi lesquels l'hôtel Pax, dont l'objectif était d'éviter un retour à la rue en raison d'un règlement trop strict. Une politique de réduction des risques liés aux addictions a été menée, avec une distribution de tabac et une délivrance d'alcool sur prescription médicale, l'autorisation de la consommation d'alcool dans les espaces communs et d'autres produits dans les chambres, avec du matériel stérile distribué par l'association spécialisée en addictologie ITAC.

130 personnes (dont une majorité d'hommes) y ont été mises à l'abri dans 103 chambres. La majorité avaient donc une chambre individuelle et quelques-unes étaient partagées à deux. Il s'agissait « *de personnes avec 10 ou 15 ans de rue qui ont renoué avec le travail social ; les grands précaires et les exclus de partout* », qui étaient jusqu'ici « hors des radars ». La répartition des chambres s'est faite en veillant à ce que les personnes aux troubles les plus importants restent seules. Les repas étaient livrés par un traiteur et consommés dans les chambres. L'hôtel Pax présente l'avantage d'être situé en plein centre-ville, ce qui permet de maintenir ses habitudes de rue et ses repères.

Une équipe pluridisciplinaire, mêlant professionnels du sanitaire et du social a été mise en place pour les accompagner avec une infirmière parmi les treize intervenants. Par ailleurs, plusieurs permanences de professionnels sont organisées sur site (association d'addictologie ITAC, maraude de ville pour faire le lien avec les personnes rencontrées à la rue, équipe mobile psychiatrie et précarité -EMPP-, PASS et un avocat...).

À la sortie du confinement, les acteurs locaux tirent un bilan très positif de cette structure, qui devrait être maintenue au moins jusqu'à la fin 2020. Grâce à un dialogue transparent sur les consommations de produits et à l'intervention d'équipes spécialisées dans les addictions, une quarantaine de personnes sont entrées dans une démarche de réduction des risques. Les relations avec le propriétaire de l'hôtel sont bonnes car « *finalement il y a eu peu de dégradations, il n'y a pas eu de blessés, peu de bagarres* ». Seules six personnes ont été exclues en raison de violences graves et 17 ont quitté l'hôtel volontairement, des chiffres inférieurs à ceux des autres hôtels ouverts durant le confinement. Un accompagnement a donc pu être amorcé avec la grande majorité des résidents, et un diagnostic social a été réalisé avec chacun d'eux.

d) La crise sanitaire : terreau d'une demande nouvelle

Face à de nouvelles difficultés et avec le développement d'une offre d'urgence, se sont manifestés des besoins qui n'étaient pas couverts jusqu'alors ou qui ne pouvaient pas s'exprimer.

L'ouverture de places d'hébergement supplémentaires, majoritairement dans des chambres individuelles à l'hôtel, ainsi que le contexte de crise sanitaire et la crainte de subir des contrôles des forces de l'ordre ont mené à une **forte augmentation des demandes de personnes chez qui on observe habituellement un non-recours très important**. C'est notamment le cas des personnes seules, nombreuses à ne plus appeler le 115, découragées **face à l'absence de réponses et à l'inadaptation de ces dernières** :

« Les isolés sont très peu servis par le 115 en dehors du début de la période hivernale. Là, on a eu une demande forte des personnes isolées parce qu'on avait une capacité à leur répondre. Très vite l'information a circulé, les gens savaient qu'il y avait des places. On parle du non-recours mais dès qu'on ouvre des places, les gens appellent. Ça faisait longtemps qu'on n'avait pas eu autant de prises en charge d'isolés. » (SIAO 93)

« En Moselle, habituellement, on ne propose pas de places d'hôtel à des hommes isolés mais en hébergement d'urgence et les personnes n'y adhèrent pas. Là, sur les 265 personnes supplémentaires mises à l'abri durant le confinement, il y avait 92 % d'isolés. » (SIAO 57)

« Au fur et à mesure du confinement, on a vu sortir des gens : des greniers, de caves, de cabanes de jardin... des gens sans désir d'accompagnement et qui ne nous sollicitaient plus, mais qui avaient une routine avec les Restos du cœur qui ont fermé leurs permanences, donc ils se sont rapprochés du centre-ville. Il y a des gens que mon équipe n'avait pas vus depuis dix ans et qui sont réapparus ; ils étaient totalement invisibles. Dans les évaluations sociales des personnes mises à l'abri, on avait plein de personnes avec des droits ouverts ou ouvrables mais sans demande d'hébergement et extrêmement loin de l'accompagnement. » (SIAO 67)

Les données nationales relèvent cette tendance : les demandes des hommes seuls sont les moins bien pourvues (27 % le 13 mars et 36 % le 13 mai), mais les isolés sont aussi ceux pour qui la hausse des nuitées hôtelières attribuées a été la plus forte (+564 % d'hommes seuls, +119 % de femmes seules par rapport à début mars)¹³.

¹³ Fédération des acteurs de la solidarité, impact du Covid-19 sur l'activité du 115 et le public pris en charge. Analyse quantitative et qualitative à partir des données du SI 115 (France entière hors Paris), d'ALOHA (115 de Paris) et des contributions des SIAO.

Le confinement a par ailleurs mis en lumière **la précarité des solutions d'hébergement chez des tiers**. L'analyse des appels au 115 durant le confinement montre que la part des personnes hébergées chez un tiers a augmenté durant le confinement, passant de 16,5 % à 20 % entre le 2 mars et le 13 mai¹⁴.

« À la veille du confinement on a eu un certain nombre de nouvelles familles orientées que personne ne connaissait, qui ont appelé le 115 pour la première fois. On a été très surpris. En fait très souvent elles étaient hébergées par un ami, et durant les quelques jours qui ont précédé le confinement, on leur a demandé de partir, alors que parfois cela faisait des mois, des années, qu'elles étaient sans logement et inconnues des services d'urgence. » (Représentante d'une association gestionnaire de structures d'hébergement)

Cette situation a notamment concerné de nombreux jeunes précaires : « La majorité de nos jeunes vivent chez leurs parents ou chez des amis ou de la famille. Certains hébergeurs anticipaient le confinement et ont demandé aux jeunes de partir, leur ont donné un délai. Pendant le confinement on a aussi eu plusieurs ruptures d'hébergement pour des jeunes qui étaient chez des amis, de la famille, etc., et pour qui ça n'a pas tenu, dans un petit espace en continu. Ces situations sont toujours précaires et ça a accéléré les choses. » (Mission locale de Seine-Saint-Denis)

Des « hébergements solidaires »¹⁵ ont été parfois proposés, pour de courtes périodes seulement, la cohabitation « en continu », notamment entre familles, dans un même logement s'avérant vite compliquée.



Mme M. et ses trois enfants, confinés chez des amies, à l'hôtel et dans les cages d'escalier de leur ancien immeuble de Sarcelles

Mme M. a 46 ans et est auxiliaire de vie auprès de personnes âgées. Suite aux difficultés financières de son dernier employeur, son nombre d'heures de travail a diminué, ses revenus ont chuté et elle n'était plus en capacité de payer son loyer dans le parc privé, aboutissant à son expulsion en septembre 2019. Depuis, elle enchaîne les solutions précaires avec ses trois enfants (de 12, 16 et 19 ans) : ils sont parfois hébergés quelques jours chez une amie, puis dorment quelques nuits à l'hôtel quand elle a pu réunir assez d'économies...

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Il semblerait que cette « solution » non institutionnelle qui peut être proposée par des tiers ne connaissant pas ou peu les hébergés, ait fait florès, à Rennes par exemple. L'hébergement solidaire semble avoir gagné en notoriété, en figurant dans la panoplie des solutions envisageables par les travailleurs sociaux.

Le confinement a aggravé leurs difficultés, les connaissances de Mme M. étant plus réticentes à l'idée de les héberger, par crainte d'être contaminées : *« Pendant le confinement il y avait plus de gens qui refusaient qu'on vienne dormir chez eux, tout le monde avait peur, surtout que les enfants et moi on prenait les transports ; moi, en plus, comme je travaille avec les personnes âgées et qu'elles étaient très touchées, les gens pensaient qu'il y avait plus de risques. Et même quand ils acceptaient qu'on vienne c'était juste pour quelques jours en dépannage. J'essayais d'aller chez des gens, mais ils disaient « on doit rester sans personne chez nous » ». La cohabitation à plusieurs familles était également plus difficile à vivre avec la présence en continu de ses enfants dans le logement. Durant le confinement, la famille a été hébergée chez quatre personnes différentes.*

Les séjours à l'hôtel sont restés limités en raison de leur coût important, en particulier avec l'augmentation des dépenses de Mme M. liée à la fermeture des cantines. *« À l'hôtel c'est plus facile, on est plus en sécurité mais c'est cher, on ne peut rester que quelques jours à chaque fois. Et parfois ils refusent qu'on prenne une chambre pour quatre donc on doit prendre deux chambres. »*

Quand elle n'avait plus les moyens de financer une nuit d'hôtel, ni d'amis acceptant de les accueillir, Mme M. a dormi dehors avec ses enfants. *« On allait dans les halls d'escaliers à Sarcelles, là où on vivait avant, on restait jusqu'à 6h et ensuite on sortait. C'est beaucoup de stress, les enfants disent tout le temps « mais maman ils vont nous loger quand » ? Là on devient des clochards. »* Mme M. craignait d'être contaminée dans les transports, ou verbalisée : *« Pendant le confinement j'avais encore plus peur que d'habitude. Il n'y avait personne dans les rues, parfois dans les transports il n'y avait que nous. »*

Après plusieurs tentatives, elle n'a plus appelé le 115. *« Il faut rester 2h au téléphone, ils ne répondent jamais. Après à mon travail on me dit « vous êtes tout le temps au téléphone ». Parfois je rappelle tard le soir quand je rentre du travail et qu'on n'a pas de solution, mais ils ne décrochent pas. »*

Mme M. a déposé une demande de logement social il y a trois ans. Avec l'aide de son assistante sociale, elle a été reconnue prioritaire DALO il y a un an, mais n'a toujours pas eu de proposition de logement. *« J'attends toujours qu'on me convoque au tribunal, qu'il y ait une proposition mais le recours a été ralenti par le confinement. »* La situation pèse fortement sur la famille : *« Les enfants ne savent pas, ils croient qu'avoir un appartement c'est simple, alors qu'il y a beaucoup de gens qui ont fait des demandes et qui attendent. Parfois ils pleurent... ils me demandent... mais il faut toujours attendre. »*

Recontactée début novembre 2020, la situation de Mme M. n'a pas changé.

2. Confinés et mal-logés : des conditions de vie encore dégradées et des risques de contamination renforcés

Les personnes vivant en résidences sociales, en foyers ou en centres d'hébergement, celles qui ont été confinées dans leur habitat indigne, vétuste et dangereux, parfois surpeuplé, ont vu leurs conditions de vie se dégrader fortement.

a) Des structures collectives saturées et la crainte de la contamination

Contraintes de partager leur chambre à deux ou trois, voire plus, sans que des tests de dépistage aient été réalisés au préalable, dans des **structures où les cuisines, douches ou sanitaires sont collectifs (FTM, centres d'hébergement, certains hôtels...)**, la majorité des personnes sans domicile ont vécu cette période dans des conditions de vie inadaptées à la situation sanitaire. Celles qui ne se sentaient pas en sécurité ont renoncé à s'alimenter ou se laver régulièrement ou encore à accéder aux soins, par crainte d'être exposées à un environnement potentiellement dangereux.

« Depuis que je suis confinée, je vis dans l'angoisse permanente. J'ai peur de me faire contaminer, on partage les toilettes et la cuisine et on a aussi beaucoup d'espaces publics communs, je me sens en prison. J'ai maintenant peur de ma voisine avec laquelle je partageais tout avant ce confinement. » (Mme A., vit en structure d'hébergement, plateforme « récits de (dé)confinement »)

« J'ai l'impression d'avoir été en danger parce qu'on était 30 ou 40 personnes regroupées au même endroit pour prendre sa gamelle, il n'y avait pas de masque, pas de distance de sécurité, c'était risqué mais enfin c'était mieux ça que de mourir de faim. » (Personne accueillie à la Boutique Solidarité de Gagny)

Les personnes sans abri sont souvent à haut risque sur le plan médical, et une part importante souffre de troubles respiratoires. Des études américaines ont ainsi montré que la prévalence de maladie pulmonaire obstructive se situait entre 20 et 30 % parmi les personnes sans abri, contre 10 % pour la population adulte générale.¹⁶ En cas de contraction du Covid-19, elles ont donc beaucoup plus de risques de développer de graves symptômes ou de mourir.

Pourtant, dans un hôtel en Isère par exemple, 140 personnes se sont partagé une cuisine de 20 m² et une salle à manger de 40 m² pendant des mois et un dispositif hivernal n'offrait que trois douches pour 60 personnes hébergées en Algecos¹⁷.

¹⁶ Culhane D., Treglia D., Steif K., Kuhn R. & al. (2020), 'Estimated Emergency and Observational/Quarantine Capacity Need for the US Homeless Population Related to Covid-19 Exposure by County; Projected Hospitalizations, Intensive Care Units and Mortality'.

¹⁷ CRIC, « Des conditions d'hébergement indignes et inappropriées dans le contexte d'épidémie », communiqué des collectifs et associations publié en ligne le 23 mars 2020.

Dans l'agglomération de Rennes, l'association Un Toit c'est Un Droit a ainsi fait remonter dans un courrier à la maire des conditions d'hébergement extrêmement préoccupantes dans un hôtel : chambres partagées par quatre ou cinq personnes sans espace pour manger ou faire les devoirs des enfants, impossibilité d'aérer les salles de bains, forte humidité...

D'après les données d'une enquête menée par Médecins Sans Frontières (MSF), Épicentre et l'Institut Pasteur, entre le 23 juin et le 2 juillet 2020, sur 14 lieux d'intervention en région parisienne exposés au virus (deux sites de distribution alimentaire, deux foyers de travailleurs et dix centres d'hébergement d'urgence), une forte proportion de personnes y ont été infectées. La séroprévalence du Covid – la proportion de personnes exposées au virus qui ont développé des anticorps – est comprise entre 23 % et 62 % au sein des centres d'hébergement d'urgence enquêtés et entre 82 % et 94 % dans les deux foyers de travailleurs¹⁸. Parmi les 543 personnes ayant participé à l'enquête dans les centres d'hébergement, une personne sur deux était positive, contre une personne sur dix parmi la population générale d'Île-de-France.¹⁹



Jeune homme confiné dans un centre d'hébergement saturé : « Ça déborde ! » (« récits de (dé)confinement » du CNPA)

« J'habite dans un centre d'hébergement d'urgence depuis trois ans. Ce CHU est divisé en plusieurs étages : certains pour les résidents de longue durée, comme moi, et d'autres pour les hébergements temporaires. En temps normal, nous sommes 40 résidents la journée et 99 avec les personnes qui viennent dormir de 19h45 à 11h, après avoir appelé le 115. Mais avec la crise, il y a 99 personnes 24h/24. Le lieu et le personnel ne sont pas du tout adaptés pour autant de personnes. Ça déborde !

Les conseillers sociaux sont en télétravail ou ne travaillent plus. Il n'y a qu'entre trois et cinq personnes pour gérer les 99 personnes. Beaucoup de résidents se sentent enfermés, l'ambiance est très tendue ! Moi je ne descends plus dans la salle commune car il y a beaucoup de personnes en manque ou qui deviennent violentes. Il y a souvent des bagarres. Je préfère rester confiné dans ma chambre plutôt que de voir tout le monde en tension dans les parties communes. Même le personnel que j'aime beaucoup, je ne le vois pas. Je peux parler à une assistante sociale au téléphone, plutôt compétente d'ailleurs. On peut aussi parler à une psy au téléphone.

¹⁸ Thomas ROEDERER et al, High seroprevalence of SARS-CoV-2 antibodies among people living in precarious situations in Ile de France, octobre 2020.

¹⁹ Sero-prevalence of SARS-CoV-2 among adults in three regions of France following the lockdown and associated risk factors: a multicohort study, septembre 2020.

Je passe la journée dans ma chambre, de la taille d'une chambre d'hôpital. C'est vraiment un ancien hôpital d'ailleurs ! Il y a un lit une place et une salle de bains. J'ai de la chance, le lit est assez confortable. Je passe mes journées sur internet, sur mon téléphone. Je garde le lien avec mon entourage sur Facebook et en passant des appels mais je me sens très seul.

Le plus dur c'est qu'il n'y a plus aucun atelier organisé et plus de salle TV. Seul le jardin reste accessible.

Ce qui est bien c'est que la nourriture est meilleure ! Par contre pour accéder à la salle de restauration, il y a beaucoup trop de queue... Parfois 1h ou 1h30 parce qu'il y a moins de tables pour respecter la distance d'un mètre. On doit manger en 10 minutes, on ne prend plus aucun plaisir alors qu'avant le moment du repas c'était l'un des seuls moments sympas. »

En réponse aux inquiétudes des personnes hébergées et des acteurs de la veille sociale, des équipes mobiles d'appui sanitaire ont été mises en place dans plusieurs territoires, afin de prévenir les risques de contamination dans les structures d'hébergement. Les personnes présentant des formes non graves de la maladie ont pu être orientées vers les **80 centres d'hébergement spécialisés Covid-19 (CHS)**, ouverts spécifiquement pour les personnes malades sans gravité vivant à la rue ou hébergées mais sans pouvoir être suivies dans leur structure collective (pas d'isolement, risque de comorbidité, etc.).

Le recours à ce dispositif s'appuyait sur une identification rapide des personnes malades afin de les isoler, qui n'était pas toujours simple : les équipes mobiles d'appui sanitaire n'ont pas été généralisées sur tous les territoires, leur intervention nécessitait dans certains cas de longs délais d'attente et rares sont les opérateurs qui disposent d'une double culture sociale et sanitaire ou médico-sociale et d'équipes pluridisciplinaires (infirmiers et travailleurs sociaux). La Cour des comptes²⁰ identifie ainsi plusieurs facteurs qui ont conduit à **la faible utilisation de ces centres** : « cloisonnement entre les gestionnaires des lieux de soin et ceux des lieux de vie, pilotage exclusivement sanitaire des CHS (par les ARS sans coordination avec les SIAO), critères restrictifs posés à l'entrée (impossibilité de rester confiné sur le site d'origine, contamination confirmée par un test), difficulté pour les centres d'hébergement d'accéder pendant le confinement à des tests et à des médecins, durée de la procédure d'admission (obligeant de facto les structures d'hébergement à organiser sans attendre une modalité alternative d'isolement sur site voire à recourir à du personnel médical et infirmier ad hoc) ou encore implantation des CHS parfois éloignée des besoins ». Les CHS n'ont finalement été occupés en moyenne qu'à 10 % de leurs capacités entre le début du premier

²⁰ Cour des comptes, Relevé d'observations provisoires : l'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020.

confinement et le 10 juillet 2020, alors que leur taux d'occupation aurait été de 76 % s'ils avaient pu accueillir l'intégralité des cas de contamination suspectés ou avérés dans l'hébergement ou le logement adapté, d'après la Cour des comptes.

Dans les foyers de travailleurs migrants (dont certains sont pourtant fortement suroccupés et qui accueillent une population âgée et fragile sur le plan de la santé), la détection des cas de contamination a également été retardée par une réticence des résidents à alerter les autorités. Certains craignaient d'être expulsés du foyer (quand ils y sont hébergés sans bail), voire de France (pour ceux en situation irrégulière), ou encore d'être séparés de leur communauté²¹.

L'absence ou la mauvaise qualité du réseau internet et/ou de l'équipement informatique limitait ou empêchait les communications avec l'extérieur, l'école en ligne, l'information, les démarches, les divertissements (les activités collectives étant par ailleurs interrompues dans les structures où elles avaient lieu) ou encore de télécharger ou d'imprimer des attestations pour les déplacements. Plusieurs associations ou collectivités ont mis des ordinateurs portables à disposition des personnes hébergées à l'hôtel, mais sans parvenir à répondre à l'ensemble des besoins.

« Lécole à la maison c'était une catastrophe à l'hôtel pour tous les enfants qui n'ont pas forcément internet, des moyens numériques pour suivre l'école. Il y a eu des initiatives mais c'était un peu anecdotique. On a eu quelques ordinateurs ou tablettes mais ce n'était pas du tout suffisant pour répondre aux besoins. »
(SIAO 93)

« Je suis sortie une fois pendant le confinement et j'ai pris une amende, j'ai expliqué la situation au monsieur mais il n'a pas accepté. En plus, j'avais une attestation mais je l'avais faite à la main parce qu'il n'y a pas d'imprimante à l'hôtel et je n'ai pas internet sur mon téléphone, il a refusé en disant que c'était un brouillon. » (Mme T., 45 ans, vit dans un studio à l'hôtel avec son fils de 19 ans, depuis 5 ans)

« Je suis en recherche d'emploi, même si tout est à l'arrêt, il est important pour moi de continuer à regarder les offres d'emplois pour pouvoir envoyer ma demande sans attendre la fin du confinement. Et puis bientôt, je dois renouveler mon papier de séjour. Je n'ai aucune possibilité de contacter l'administration chargée de cela. Quand j'appelle, c'est continuellement un disque qui me répond. Je ne peux pas envoyer un sms, ni laisser de message vocal. Si j'avais au moins internet, j'essayerais d'envoyer un mail qui laisserait une trace, comme quoi j'ai fait mes démarches à temps, mais c'est le confinement qui m'a bloquée... »
(Témoignage d'une famille hébergée à l'hôtel, recueilli par le Secours Catholique)

²¹ Isabelle Rey-Lefebvre et Julia Pascual, « Coronavirus : la crainte d'une contamination rapide dans les squats et foyers de travailleurs », Le Monde, 11 avril 2020 et Hélène Berkaoui, « Dans les foyers, les chibanis meurent à huis clos », Le Bondy Blog, 17 avril 2020.



Bidonville, centre d'hébergement, puis hôtel... avant une remise à la rue ?

Lors du début du confinement, Alin, sa femme et leurs deux enfants de deux et sept mois se trouvent sur un terrain à Villejuif, où ils habitent dans une baraque avec les parents d'Alin. Ils apprennent par hasard, en sortant, que le confinement est décrété. Le ménage rencontre immédiatement de grosses difficultés pour se procurer de la nourriture. *« On ne sortait pas du tout. Mon père est sorti une fois mais il a eu une amende de 135 euros, parce qu'il n'avait pas l'attestation. Il cherchait à manger mais il n'a rien pu récupérer. »*

Alin et sa femme se privent pour nourrir leurs enfants. *« Au début, c'était très dur. On s'attendait à ce qu'on nous amène de la nourriture, mais cela n'a pas été le cas, ou que de temps en temps, par la Croix-Rouge mais ce n'était pas assez. Une fois ils ont ramené des tickets restaurant. Mais c'est le chef du terrain qui a tout pris et il n'a rien donné aux autres. Il y a eu une seule distribution de tickets et donc on n'en a pas eu. Sinon, on a acheté du lait pour les enfants, et nous on n'a pas mangé pendant plusieurs jours. J'ai un salaire de 473 euros, donc ce n'est pas assez. J'économise tout pour mon bébé et ma fille. »*

Echaudés par ces difficultés, les parents d'Alin décident de rentrer en Roumanie le temps de la crise sanitaire, tandis qu'Alin, qui ne peut pas quitter son emploi en France, appelle le 115 pour trouver un hébergement. Début avril, il reçoit une proposition à Rueil-Malmaison, dans une école transformée temporairement en centre d'hébergement géré par la Croix-Rouge. Lors du déconfinement, le centre d'hébergement ferme. La famille est orientée vers un hôtel social aux Ulis, au milieu d'une zone artisanale située à 20 minutes du premier arrêt de bus. *« On a dû accepter ici. Mais c'est très loin ! J'ai même dû payer un taxi pour venir alors que je n'ai pas beaucoup d'argent ! »* La famille est hébergée depuis deux mois dans une chambre de 15 m² avec deux lits doubles superposés et salle de bain privative. Pour Alin, qui a repris le travail dans le 93 et qui a des problèmes à la jambe, les déplacements sont très longs et fatigants. De plus, la situation de la famille est très instable : Alin doit appeler le 115 tous les jours pour savoir si leur séjour est prolongé.

b) Confiné dans un logement suroccupé

Plus de cinq millions de personnes (soit 8,2 % de la population) vivent dans un logement suroccupé, au sens du recensement de la population. Ce pourcentage atteint même 25 % parmi les ménages des quartiers prioritaires d'Île-de-France ou encore parmi les familles monoparentales avec au moins un enfant

de moins de 10 ans²². L'accueil de personnes extérieures durant le confinement a eu pour effet d'augmenter encore la part de ménages vivant dans un logement surpeuplé, qui a atteint les 10 %²³.

Les témoignages de personnes vivant dans un logement surpeuplé²⁴ montrent que l'une des « stratégies » qu'elles développent pour limiter l'impact de cette situation est de passer une part importante de leur journée en extérieur, au travail, dans des parcs ou jardins, ou dans des équipements publics (médiathèque...). À l'inverse, en période de confinement, seule une minorité de ces mêmes foyers n'est plus surpeuplée en journée²⁵.

Or, être **forcé à cohabiter en continu dans un espace très restreint** a des conséquences sur le sommeil et le rythme de vie (des personnes de différents âges ne dorment pas aux mêmes horaires, par exemple), l'intimité, les possibilités de télétravailler, de « faire l'école à la maison » ou de suivre l'école en ligne...

« C'était une situation difficile parce que mon père et moi vivons ensemble dans une pièce de 6 m² et cette pièce n'a pas de vue sur l'extérieur ou la rue (...). Je pense que pour les personnes en situation normale, c'était le bon moment pour rester ensemble à la maison et profiter ensemble, mais pour des gens comme moi et mon père, ce n'était pas vraiment facile (...), nous restions ensemble dans une petite pièce avec deux lits et une table avec deux chaises. » (Plateforme « récits de (dé)confinement »)

D'après l'enquête COCLICO menée du 3 au 14 avril 2020, un tiers de la population a connu une forme de détresse psychologique durant le confinement. Plusieurs facteurs de risques ont été identifiés à ce sujet, tels que l'exposition au virus mais aussi les conditions et conséquences du confinement. Différentes catégories de la population sont particulièrement touchées, dont les personnes vivant dans des logements suroccupés (la promiscuité du logement étant significativement associée à un risque accru de survenue de détresse psychologique) et celles dont la situation financière s'est dégradée durant le confinement²⁶. Pour les très nombreuses familles avec enfants déjà hébergées à l'hôtel avant la crise sanitaire, le confinement dans de petites chambres a eu un impact majeur sur l'ensemble des membres du foyer, parent(s) comme enfant(s).

²² Insee, Conditions de vie des ménages en période de confinement - Occupation des logements, personnes vivant seules, Paru le : 28/04/2020.

²³ Institut national d'études démographiques : Anne Lambert, Joanie Cayouette-Remblière, Elie Guéraud, Catherine Bonvalet, Violaine Girard, Guillaume Le Roux, Laetitia Langlois, « Logement, travail, voisinage et conditions de vie : ce que le confinement a changé pour les Français », Note de synthèse n°10, vague 6.

²⁴ Fondation Abbé Pierre, Rapport sur l'état du mal-logement 2018.

²⁵ Institut national d'études démographiques, *op. cit.*

²⁶ Coralie Gandré, Magali Coldefy (Irdes), en collaboration avec Thierry Rochereau (Irdes), « Les inégalités face au risque de détresse psychologique pendant le confinement. Premiers résultats de l'enquête COCLICO du 3 au 14 avril 2020 », Questions d'économie de la santé, n°249, juin 2020.



**Mme O., confinée en famille dans un studio d'hôtel de 10 m² :
« J'étais tout le temps angoissée »**

Mme O. a 36 ans. Originaire de Côte-d'Ivoire, elle est arrivée en France en 2016 et a d'abord été hébergée par des tiers pendant quelques semaines, avant de se retrouver à la rue avec son fils. Prise en charge par le Samu social, elle a ensuite enchaîné les hébergements dans des hôtels sociaux de la région parisienne. Cela fait maintenant près de trois ans qu'elle vit dans un hôtel du 19^e arrondissement de Paris, dans une chambre de 10 m², avec ses fils de 9 et 2 ans. C'est là qu'elle a dû se résoudre à vivre durant le confinement.

« D'habitude avec les enfants on sort beaucoup, au parc, à des rendez-vous, ça nous permettait aussi de penser à autre chose. Avec le confinement ça a été vraiment difficile. Moi j'ai deux garçons, très actifs. J'avais voulu les sortir sans les exposer au virus mais les débuts étaient trop difficiles parce qu'on avait peur d'être contaminés. Le plus petit je le mettais dans la poussette dans la chambre, j'essayais de faire tourner la poussette comme si on marchait. Il avait envie de sortir, il me montrait tout le temps la porte mais je ne pouvais pas l'emmener dehors. Ce sont des enfants donc ils ne sont pas très conscients, mais c'est comme des éponges, quand j'angoisse, je suis triste, ils le ressentent. Pendant le confinement j'ai vraiment vu que ce n'était pas facile. Un enfant qui demande à être dehors c'est parce qu'il étouffe à la maison, il a besoin d'espace, de jeux... Si j'avais été dans une grande maison, ils auraient eu de l'espace, une chambre, un salon, un espace où jouer... Dans une chambre ils n'ont pas d'autres endroits où aller à part la douche. Pendant le confinement les enfants ne dormaient pas assez, ils étaient très tendus, ils pleuraient tout le temps. »

Si la directrice de l'école a imprimé des exercices pour les donner à Mme O. qui rencontrait des difficultés à accéder au site internet dédié, son fils a eu du mal à se concentrer dans un si petit espace et en présence de son petit frère. *« Le confinement ça l'a vraiment embêté, ça l'énervait, il grognait tout le temps. J'essayais de le rassurer, de lui dire que ça allait passer. Mais ce n'était pas évident surtout avec son frère à côté, quand j'essayais de lui faire faire les exercices il pleurait tout le temps, il n'arrivait pas à se concentrer. À la fin du confinement on a pu rendre les feuilles, ramener le travail. Il a pu reprendre l'école. Il était très content. Il avait hâte de retrouver ses copains. »*

Sans espace pour s'isoler, Mme O. a aussi souffert : *« Cette période je l'ai très mal vécue. J'avais des problèmes de santé avant mais ça a vraiment déclenché de nouvelles choses. J'étais tout le temps angoissée, j'ai eu une grosse tension. Il fallait gérer les enfants, je me suis carrément oubliée parce qu'ils avaient tout le temps besoin de moi. Je n'avais pas de moment de répit, j'avais besoin de souffler mais je ne pouvais pas. »*

En situation irrégulière, Mme O. ne peut travailler et dépend des aides financières accordées par son assistante sociale (environ 150 euros par mois). Elle a également pu bénéficier de tickets services durant le confinement et les semaines suivantes. Le confinement a retardé ses démarches de régularisation et par conséquent son projet d'accès à un emploi et à un logement. « *J'avais fait une demande de titre de séjour, j'ai eu des soucis avec les dossiers donc je devais relancer la demande mais là il n'y avait personne dans les bureaux, donc je n'ai pas pu. Quand j'aurai des papiers la première chose que je ferai c'est travailler, ça me manque trop. Je voudrais être secrétaire médicale. Ensuite le logement ça viendra, je pense.* » En attendant d'avoir des papiers, elle souhaiterait au moins obtenir une chambre d'hôtel plus grande : « *Dans la chambre que j'occupe l'espace est trop restreint et il y a beaucoup d'humidité et mes enfants ont des problèmes de santé à cause de ça. Ça me fatigue, surtout en hiver. Le plus dur c'est de voir mes enfants dans la même galère que moi. Moi je peux supporter de vivre la galère mais pour eux c'est vraiment dur* ».

Début novembre 2020, la situation de Mme O. s'était légèrement améliorée : elle venait de recevoir son titre de séjour et l'aide accordée par son assistante sociale était passée à 300 euros. En attendant de pouvoir trouver un emploi, elle vivait toujours à l'hôtel avec ses deux enfants.

Les personnes vivant en suroccupation sont exposées à un risque accru de contamination en cas de maladie de l'un des membres du foyer, comme cela a été démontré pour d'autres maladies infectieuses²⁷. Dans leur analyse des écarts de mortalité due au Covid-19 entre communes riches et pauvres, des économistes ont ainsi observé que les conditions de logement - mesurées à travers la part de logements surpeuplés par commune - représentaient le principal déterminant des différences de mortalités constatées²⁸. D'après les données de l'enquête EpiCov, 9,2 % des personnes vivant dans un logement surpeuplé (ici défini par moins de 18 m² par personne) avaient été touchées par le virus en mai, contre 4,5 % de la population générale²⁹.

c) Pris au piège d'un logement insalubre

Comme en surpeuplement, les personnes qui vivent dans un logement insalubre, y ont été exposées en continu durant le confinement. Certaines ont préféré quitter leur logement pour le confinement et être hébergées par un tiers, malgré une cohabitation parfois complexe. D'autres se sont retrouvées « bloquées » dans leur logement.

²⁷ Baker M., Das D., Venugopal K., Howden-Chapman P. (2008) Tuberculosis associated with household crowding in a developed country, *J Epidemiol Community Health*, 62(8).

²⁸ Paul Brandily, Clément Brébion, Simon Briole, Laura Khoury. A Poorly Understood Disease? The Unequal Distribution of Excess Mortality Due to Covid-19 Across French Municipalities. 2020.

²⁹ « *Le Covid-19, une maladie socialement inégalitaire* », *Le Monde*, 9 octobre 2020.



Mme X., confinée sans électricité ni eau chaude (« récits de (dé)confinements », CNPA)

Mme X. a 70 ans et vit depuis 30 ans dans des conditions d'habitat indignes que le confinement a rendu insupportables. Déjà presque cinq semaines que cette locataire parisienne se lave à l'eau froide avec une petite bassine. Avant le confinement, elle faisait chaque matin deux heures de trajet pour se rendre aux bains-douches. « Depuis le coronavirus et le confinement, je n'y vais plus... Déjà, avant, ce n'était pas facile, c'est très peu nettoyé et vraiment pas propre. Je suis sûre que ce n'est jamais désinfecté... Alors depuis le confinement, je n'ose pas imaginer dans quel état ce doit être ! »

Depuis la mi-mars, les conditions de vie de Mme X. se sont encore détériorées et l'absence de douche quotidienne pèse beaucoup à cette locataire qui ne peut plus sortir autant qu'avant pour fuir son logement déclaré insalubre et interdit à l'habitation depuis 2019. « Je n'ai pas l'électricité ni l'eau chaude... Avant le confinement, j'arrivais à supporter et je me débrouillais sans ; je restais le plus longtemps dehors et ne rentrais chez moi que pour dormir. Aujourd'hui, c'est devenu vraiment dur. Je fais ma toilette à l'eau froide et heureusement que les laveries restent ouvertes pendant le confinement car je ne sais pas comment je ferais avec le linge ! Pour recharger mon portable, je vais aux bornes de taxis ou aux arrêts de bus, je ne peux plus aller dans les gares. Je suis quelqu'un de dynamique, qui vit beaucoup dehors ; j'ai des amis, je vais au cinéma, aux expositions, dans les cafés. Aujourd'hui, plus rien... C'est difficile car du coup, je reste chez moi où les conditions de vie sont vraiment réduites au minimum. Je lis et je fais des mots croisés avec ma lampe électrique. »

Depuis 30 ans, Mme X. vit dans ces conditions indignes et malgré l'arrêté préfectoral demandant en 2019 au propriétaire de réaliser les travaux de remise aux normes nécessaires, rien n'a été fait. « Heureusement que l'Espace Solidarité Habitat (ESH) et l'avocat avec lequel on m'a mise en relation me soutiennent ! Aujourd'hui, je demande juste que justice me soit rendue car en plus, le propriétaire me demande des loyers que j'ai déjà versés... Toute seule, je ne m'en sortira pas. (...) J'ai été reconnue prioritaire DALO et début mars, j'ai appris par courrier de la préfecture que j'allais passer en commission pour l'attribution d'un logement social... J'espère juste que la commission se réunira rapidement après le confinement... De toute façon, je n'ai plus qu'à attendre ! »

Cette situation a par ailleurs mené à une **augmentation des risques encourus par les ménages touchés en matière de santé**, ou encore d'accidents domestiques, comme l'indique ce représentant des Compagnons Bâisseurs : « Pour les familles qu'on accompagne et qui sont déjà victimes de situations compliquées, ça a été démultiplié. Les problèmes techniques du logement se sont aggravés : il y avait plus d'humidité puisque les gens étaient plus à l'intérieur, davantage

de problèmes respiratoires, de relais vers les hôpitaux. On a aussi constaté une augmentation des accidents domestiques. »

Parmi les ménages vivant dans de mauvaises conditions d'habitat, certains reconnaissent ne pas avoir réussi à respecter les règles de confinement, et avoir passé un temps important à l'extérieur, à proximité de leur domicile.



Mme A., confinée dans un appartement couvert de moisissures et infesté de cafards

Mme A., 29 ans, a emménagé avec son conjoint dans un logement social de la région parisienne en 2013. Au bout de quelques années, ils remarquent des moisissures dans l'appartement. En 2017, le couple se sépare et Mme décide de partir vivre quelques mois chez sa mère, avec ses trois enfants. À la fin de la procédure de divorce, elle récupère l'appartement, mais le retrouve dans un état encore plus dégradé et infesté de cafards, qu'elle peine à éradiquer seule.

Craignant pour sa santé et celle de ses enfants, Mme A. décide de ne plus dormir dans l'appartement. « La journée j'allais tôt le matin déposer les enfants à l'école. Ensuite je restais à la maison j'essayais de faire du ménage, des travaux pour refaire la peinture, ou bien j'allais travailler. Le soir, je retrouvais les enfants et on allait dormir chez ma mère, elle n'habite pas loin. »

Pendant le confinement cette solution tombe à l'eau, la mère de Mme A. n'ayant pas pu rentrer en France après un séjour à l'étranger. La famille se retrouve coincée dans cet appartement très humide (ce qui les a menés à condamner les chambres des enfants) et infesté de nuisibles : « J'ai vécu avec des cafards qui sortent par milliers pendant les trois mois de confinement. Le soir je les enlève de mon corps, ils marchent sur moi. Ça a été horrible, j'avais peur que les cafards rentrent dans les oreilles de mes enfants, on dormait avec des cotons ou des boules Quies. Ne serait-ce que manger ici c'est horrible, avec les cafards partout j'achetais au jour le jour, je devais à chaque fois acheter ce que je cuisinais, je ne stockais rien du tout. J'ai peur que mes enfants avalent des cafards. On dormait à trois dans un lit parce que, dans leurs chambres, il y a de la moisissure au plafond. J'ai un fils grand prématuré qui fait tout le temps des bronchiolites, qui reste fragile au niveau respiratoire. Aucune bouche d'aération dans l'appartement ne fonctionne ».

Dans ces conditions difficiles, elle admet ne pas avoir vraiment pu respecter les consignes sanitaires. « La journée je n'ai pas trop calculé le confinement honnêtement. Je les sortais en bas de la maison, on sortait sur un petit terrain, on y allait tous les jours l'après-midi. Le matin on faisait les devoirs. »

Mme A. a alerté son bailleur dès l'apparition des moisissures et des cafards mais les délais sont longs (davantage encore suite au confinement) et les interventions restent insuffisantes. « *En janvier mon assistante sociale a fait une nouvelle demande, mais on n'a eu une réponse qu'après le confinement. Ils sont venus, ils ont fait une «petite intervention» mais j'ai jeté tous mes meubles parce que les cafards se mettaient dedans, je suis infestée. Il faut un traitement beaucoup plus important.* » Découragée, elle a puisé dans ses économies pour faire appel à une entreprise de désinfestation privée mais craint d'en ramener à nouveau dans son logement, l'immeuble entier étant infesté (local poubelle, ascenseur, cage d'escaliers...).

Elle essaie également de refaire seule les peintures des murs couverts d'humidité mais souhaite surtout quitter cet appartement : « *J'ai refait une demande de logement social, ils m'ont dit que ça allait prendre du temps* ».

Recontactée début novembre 2020, Mme A. se débattait encore face aux cafards, les interventions du bailleur restant inefficaces. Elle avait refait les peintures, jeté la grande majorité de ses meubles et de son électro-ménager endommagé par l'infestation et acheté un fumigène qu'elle comptait utiliser seule, n'ayant pas les moyens de faire venir un professionnel. Son assistante sociale lui avait donné des adresses lui permettant de remeubler son appartement à coût réduit mais ce projet a été interrompu par le second confinement et la fermeture des magasins de meubles.

Le confinement a démultiplié les effets de l'habitat indigne sur les personnes qui y vivent, notamment pour des propriétaires en milieu rural, qui sont déjà isolés et l'ont été encore plus, renforçant parfois des problèmes psychiques déjà présents. Les difficultés se sont également accrues pour les personnes en incurie ou atteintes du syndrome de Diogène. L'arrêt des chantiers de réhabilitation pendant ce premier confinement a laissé des personnes dans leur logement indigne sans travaux. À l'inverse, quand des travaux avaient été engagés sans être terminés au moment du confinement, les ménages ont fait face à des difficultés financières faute de pouvoir réintégrer leur logement.

3. Des inégalités de logement mises en lumière par le confinement

a) Des inégalités sociales face au confinement...

Au-delà des situations d'exclusion et de mal-logement les plus dramatiques, le confinement a souligné et exacerbé les inégalités face au logement. Les Français qui jugent leur logement inadapté au confinement l'expliquent principalement par le manque d'espace extérieur (à 52 %), la taille réduite du logement (49 %) et le

manque d'une pièce pour s'isoler (33 %) ³⁰. L'appréciation de son logement durant la période de confinement est strictement corrélée au revenu : seules 37 % des personnes qui vivent avec moins de 1 250 euros par mois jugent leur logement « tout à fait adapté au confinement », contre 61 % des personnes aux revenus supérieurs à 3 000 euros par mois.

6 % des Français ont changé de résidence principale à la mise en place du confinement, en particulier en région parisienne (12 %) et parmi les 18-24 ans (30 %) ³¹. Ce changement de logement avait notamment pour objectif d'accéder à de meilleures conditions d'habitat et/ou à un espace extérieur : ainsi, la part des Français résidant dans une maison est passée de 56 % en temps normal à 63 % durant le confinement. Tous n'ont pas eu cette opportunité : 24 % des Français ont été confinés dans un appartement avec extérieur (balcon, terrasse, jardin privatif) et 12 % sans extérieur ³².

Les inégalités liées à la taille du logement sont fortes. Ainsi, alors que seuls 5 % des Français ont été confinés dans un logement de moins de 30 m², leur part atteint 18 % chez les jeunes de 18 à 24 ans, 12 % chez les 25-34 ans et 12 % chez les personnes pauvres ³³. De plus, 10 m² séparent, en moyenne, la surface dont dispose un individu appartenant aux ménages les mieux lotis (cadres), des individus appartenant aux ménages plus modestes (ouvriers, employés) ³⁴. La surface est l'un des critères les plus décisifs pour bien vivre le confinement : 12 % des personnes vivant en studio ont jugé leur logement « tout à fait adapté au confinement », contre 77 % des personnes dont le logement fait plus de 120 m² ³⁵.

L'inconfort s'observe également dans la configuration du logement et son nombre de pièces. 84 % des personnes aisées déclarent ainsi que leur enfant a eu accès à une pièce séparée avec un bureau pour faire ses devoirs pendant le confinement, contre 57 % des personnes pauvres ³⁶. Par ailleurs, seuls 58 % des étudiants déclarent qu'ils ont disposé d'un espace de travail à eux (isolé et calme) pour suivre leurs études en ligne durant le confinement, et les problèmes d'environnement et

³⁰ « *Les actifs et le télétravail à l'heure du confinement* » - Étude Ifop pour la Fondation Jean Jaurès réalisée par questionnaire auto-administré en ligne du 21 au 23 mars 2020 auprès de 1 600 actifs issus d'un échantillon de 3 011 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus..

³¹ « *Ma casa va craquer ?* » Enquête sur les conditions de logement des Français confinés et les tensions au sein des foyers – Étude Ifop pour Consolab réalisée par questionnaire auto-administré en ligne du 21 au 23 mars 2020 auprès d'un échantillon de 3 011 personnes.

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Fanny Bugeja-Bloch & Anne Lambert, « *Le logement, vecteur des inégalités* », La Vie des idées, 27 avril 2020.

³⁵ Ibid.

³⁶ « *Le regard des parents sur l'école à distance* » - Étude Ifop pour l'association Break Poverty réalisée par questionnaire auto-administré en ligne du 21 au 24 avril auprès d'un échantillon de 801 parents ayant au moins un enfant scolarisé à l'école primaire, au collège ou au lycée.

de lieu de travail (bruit, inconfort...) représentent la première difficulté rencontrée durant les examens du second semestre, qui a concerné 25 % des étudiants³⁷.

L'équipement du domicile en matériel informatique et la qualité du réseau internet représentent de nouveaux vecteurs d'inégalités. 12 % des personnes n'ont pas accès à internet chez elles quel que soit le type d'appareil³⁸ et si 65 % des salariés ayant télétravaillé déclarent que leur logement leur offre un espace et un équipement informatique suffisants pour bien travailler depuis chez eux, ce taux chute à 46 % parmi les personnes pauvres³⁹.

b) ... aux inégalités spatiales : dans les quartiers populaires, des vulnérabilités exacerbées

À côté du logement lui-même, ce sont des quartiers entiers, parmi les plus dépréciés, qui ont vécu le plus douloureusement l'épreuve du confinement. Dans une enquête menée sur internet entre la fin mars et la fin avril par le centre de ressources de la politique de la ville de Seine-Saint-Denis, la quasi-totalité des répondants (professionnels et techniciens des collectivités et des organismes Hlm, responsables associatifs, travailleurs sociaux...) ont indiqué que **le principal frein pour respecter le confinement** avait été constitué par **les mauvaises conditions de logement** et ce, en raison de sa faible qualité, de son manque d'équipement (numérique...), de sa suroccupation et de son rapport avec son environnement immédiat (manque de luminosité, pas de balcon ni de terrasse, bruits environnants, etc.)⁴⁰.

Le **sentiment de vivre enfermé** a été le plus durement vécu. La fermeture des parcs, des squares et des équipements publics a d'autant plus pénalisé les habitants de ces quartiers que leurs logements pouvaient leur apparaître exigus et qu'ils étaient dépourvus de balcons, de terrasses ou de jardins privés. La limitation des déplacements à un rayon d'un kilomètre a littéralement enfermé les habitants dans des quartiers particulièrement denses, avec parfois peu d'espaces verts et peu de moyens de s'aérer en évitant de croiser d'autres personnes⁴¹.

La fracture numérique a, par ailleurs, accentué le sentiment d'enfermement durant le confinement en lui donnant la forme d'une « coupure avec le reste du monde ». En cause, en plus du sous-équipement des ménages, une assez mauvaise couverture de

³⁷ Observatoire nationale de la Vie Étudiante, « *La vie étudiante au temps de la pandémie de covid-19 : incertitudes, transformations et fragilités* », OVE Infos n°42, septembre 2020

³⁸ Données Insee 2019.

³⁹ « *Les actifs et le télétravail à l'heure du confinement* » - Étude Ifop pour la Fondation Jean Jaurès.

⁴⁰ Profession banlieue, Résultats de l'enquête « *Confinement équipes politique de la ville* » 29 avril 2020.

⁴¹ Conférence en ligne du Musée national de l'histoire de l'immigration : « *Migrants, quartiers populaires, les boucs émissaires du Covid-19 ?* », mercredi 10 juin 2020.

certains quartiers, limitant les possibilités de recours aux visioconférences pour le télétravail, ou à l'enseignement en ligne.

Les habitants des QPV ont été très sensibles aux conséquences du confinement sur leur activité professionnelle et leurs revenus. En effet, une partie importante des ressources des ménages vivant dans les QPV repose sur des emplois en intérim, des CDD ou des emplois appartenant au secteur des services « uberisés » (transports, livraisons...) ou des services aux personnes (gardes d'enfants, ménages...) qui se caractérisent par une très grande flexibilité. La période du confinement a souvent sanctionné fortement ces emplois, comme elle a en général perturbé toute l'économie informelle qui constitue une part importante des ressources (mécanique, petite restauration, garde d'enfants, coiffure et esthétique, bâtiment...).

À cela, s'est ajoutée la fermeture des marchés et des cantines bon marché qui ont rendu la question de l'alimentation particulièrement complexe, les supermarchés étant souvent plus loin et plus chers.

« Les épiciers du quartier coûtent beaucoup plus cher que les grandes surfaces et aller en plein confinement faire des courses seule avec trois enfants ce n'était pas possible. Donc j'achetais à l'épicerie du coin. On s'est vraiment restreint. Le paquet de pâtes coûte 1,70 euro, sans vous parler de la viande. » (Mme A.)

« Avant on avait des aides alimentaires, pendant le confinement on les avait toujours mais avec le strict minimum : pas de produits frais, pas de légumes... Juste des pâtes, de la farine, de l'huile, quelques boîtes de conserve... Il a fallu utiliser tout l'argent que l'État nous a versé pour nous aider pour les enfants, les 150 euros sont partis dans la nourriture. » (Mme L.G.)

La crise sanitaire a **dévoilé l'extrême pauvreté d'une population, dans les quartiers prioritaires mais aussi dans les secteurs limitrophes.**

« Des gens nous disaient qu'ils avaient faim ! On n'avait jamais entendu ça... », se souvient le représentant d'une association de Seine-Saint-Denis. À Clichy-sous-Bois par exemple, l'association ACLEFEU s'est engagée dans des distributions alimentaires et de chèques services auprès de 2 000 familles en moyenne par semaine dont le reste pour vivre quotidien (autour de 2 euros/jour/personne) était insuffisant pour répondre aux exigences du confinement : « Quand les cantines ont fermé, les familles n'avaient pas les moyens de fournir ces repas supplémentaires à leurs enfants. On a vu arriver des gens qu'on ne voyait pas avant mais pour qui la baisse des ressources et l'augmentation des charges ne permettaient plus de survivre. Il y avait des familles qui travaillaient mais qui ont connu un licenciement, des personnes en attente de régularisation, des jeunes étudiants dans la précarité qui avaient un petit boulot à côté, des familles aux minima sociaux qui subissaient déjà des privations. Ce confinement met en lumière des difficultés que nous dénoncions déjà avant et montre la violence d'un système qui met à mal les gens » (membre de l'association ACLEFEU).

Le réseau national des directeurs des centres de ressources de la politique de la ville (RN-CRPV) rappelle aussi une réalité très souvent oubliée concernant les QPV et qui n'est pas sans effets sur la manière dont la crise sanitaire a impacté ces territoires : **ceux qui sont restés en activité durant le confinement (les soignants, les caissières, les livreurs, les personnels d'entretien...) sont très fréquemment issus de ces quartiers (ou de quartiers limitrophes).** Pour eux, le confinement a impliqué un cumul de contraintes avec des heures de travail nombreuses, des transports collectifs limités, une prise de risque face à la pandémie, dans un contexte où les conditions de vie dans leur logement et dans leur quartier n'étaient pas favorables. Les professionnels ont pu noter ainsi une forte augmentation du stress et certaines répercussions sur la santé des personnes.

De façon générale, au plan sanitaire, les QPV ont payé un lourd tribut au Covid, que cela soit du fait de l'infection ou des effets induits du confinement. Les décomptes des décès fournis par l'Insee montrent que sur la période du 1^{er} mars au 10 avril, comparativement à 2019, la surmortalité est de 118 % en Seine-Saint-Denis⁴², où les QPV sont très nombreux. Elle est particulièrement élevée sur Plaine Commune (168,7 %) et Paris Terre d'Envol (153,8 %) ⁴³. Outre la virulence de l'épidémie, c'est toute une série de facteurs aggravants liés aux conditions de vie mais aussi aux caractéristiques des familles pauvres et fragiles qui explique cette surmortalité : des configurations familiales amplifiant les risques psychologiques du confinement (familles monoparentales, familles issues d'une immigration récente...) ; des individus fragiles psychiquement et particulièrement sensibles à la rupture de leurs suivis social et médical, des problèmes de santé propres aux personnes défavorisées (diabète, obésité, addictions rendant l'exposition au coronavirus plus risquée avec l'apparition de comorbidités), une population active peu qualifiée et fréquemment employée dans les métiers les plus exposés. Ainsi, d'après les données de l'enquête EpiCov, 8,2 % des habitants des quartiers prioritaires avaient été touchés par le virus en mai, contre 4,5 % de la population générale.

B - Le confinement : facteur de ruptures dans l'accès aux droits et l'accompagnement social, mais aussi opportunité de pratiques nouvelles

Les démarches engagées par les ménages comme les accompagnements destinés à les aider ont été fortement fragilisés ou interrompus par la crise sanitaire. Certains doivent « tout reprendre à zéro », tandis que d'autres voient l'horizon de l'obtention d'un logement s'éloigner encore...

⁴² ORS Île-de-France, « La surmortalité durant l'épidémie de Covid-19 dans les départements franciliens, premiers éléments d'analyse, focus santé en Île-de-France », Avril 2020.

⁴³ L'Établissement public territorial (EPT) Plaine Commune regroupe les communes de : Aubervilliers, Épinay-sur-Seine, L'Île-Saint-Denis, La Courneuve, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Saint-Ouen, Stains, Villetaneuse et l'EPT Paris-Terres d'envol est composé de : Aulnay-sous-Bois, Drancy, Dugny, Le Bourget, Le Blanc-Mesnil, Sevran, Tremblay-en-France et Villepinte.

1. Des barrières à l'accès aux droits, aux services d'aide et à la poursuite de l'accompagnement social

a) De la rupture de droits à l'impossibilité d'y accéder

La période du confinement et les semaines suivantes ont vu **la fermeture de nombreux lieux d'accueil essentiels à l'accès aux droits** des personnes précaires (services sociaux départementaux, CCAS...), reportant les demandes vers les structures restées ouvertes.

La Boutique Solidarité de Toulouse a ainsi fait face à un afflux important de nouvelles personnes en difficulté, venues de Toulouse et d'ailleurs à la recherche du dernier lieu d'accueil ouvert : « *On a eu des publics en appartement, qui ont perdu leur boulot et sont venus chez nous pour avoir à manger, débloquer leur situation administrative, etc. Tous les gens qui étaient bloqués venaient chez nous parce qu'on était les seuls en présentiel. On a eu des gens qui sont venus des villages extérieurs de Toulouse à vélo pour chercher à manger, parce qu'il n'y avait rien chez eux, au risque d'avoir une amende* ».

Si certaines structures, comme les CCAS et la polyvalence de secteur, ont mis en place des permanences téléphoniques, ces dernières ont souvent été surchargées, en l'absence de moyens suffisants.

Les structures d'hébergement ont connu une baisse de 30 à 40 % de leurs effectifs, mettant là aussi en difficulté les personnes qui y résident, comme l'illustre ce témoignage d'une personne en CHRS : « *Depuis le début du confinement vous êtes les seules personnes avec qui je peux vraiment discuter, au foyer les seuls éducateurs qu'il y avait ont été remplacés par des vigiles, pour moi ça en dit long sur notre gouvernement qui passe son temps à contrôler plutôt qu'à soigner. Je n'ai pas touché mon RSA ce mois-ci et la CAF me dit que c'est parce que ma déclaration n'a pas été envoyée ou traitée...⁴⁴* ».

Décrits comme les « oubliés de la crise »⁴⁵, rarement mentionnés par les médias ou pris en compte dans les discours des dirigeants, **les travailleurs sociaux n'ont pas (ou tardivement) été reconnus comme faisant partie des métiers essentiels et prioritaires**, n'ont pas bénéficié des gardes d'enfant ni du matériel de protection (masque, gel...). Cette absence de considération n'est pas nouvelle mais se révèle d'autant plus flagrante en cette période⁴⁶.

⁴⁴ Témoignage recueilli par la plateforme participation Isère et publié sur la plateforme « récits de (dé)confinements ».

⁴⁵ Voir par exemple Vanessa Julien, « Pourquoi les travailleurs sociaux sont-ils oubliés de cette crise ? », Libération, le 21 avril 2020 ; Françoise Lautrec, « Vie sociale et confinement : dans l'ombre, sans bruit », VST, 15 avril 2020.

⁴⁶ Fédération CFTC Santé Sociale, « Covid-19 : les travailleurs sociaux sont-ils les «oubliés de la crise» ? », 27 mars 2020.

Au niveau des institutions comme des associations de terrain, le contexte a conduit à la fermeture des services jugés non-essentiels, afin de réaffecter les moyens disponibles sur les urgences. Beaucoup de professionnels ont décrit leur travail comme ne relevant plus du social mais de l'humanitaire, face à l'explosion des besoins de première nécessité. Les travailleurs sociaux qui n'étaient pas au chômage partiel ou mobilisés par l'urgence étaient en télétravail sans leurs dossiers et injoignables (sans téléphone professionnel). **L'aide aux démarches administratives a donc été globalement suspendue.**

De nombreuses personnes ont ainsi été freinées dans l'accès à une aide d'urgence ou aux droits de manière générale (APL, dossier de surendettement, de demande de logement, etc.), malgré la dégradation de leur situation professionnelle ou financière. Elles n'ont pas non plus pu obtenir de rendez-vous et être conseillées et accompagnées socialement, administrativement et juridiquement.

« Je n'ai pas d'aides de la CAF car mon fils n'est pas né ici, et Pôle emploi ne me donne rien, ils disent que je n'ai pas fait assez d'heures. Pendant le confinement j'ai appelé mon assistante sociale pour savoir si je pouvais avoir une aide, ou le RSA, mais elle ne m'a jamais répondu. » (Mme T., 45 ans, vit dans un studio à l'hôtel avec son fils de 19 ans depuis cinq ans)

Dans ce contexte, les démarches d'accès à un logement adapté n'étaient pas considérées comme urgentes ou prioritaires, comme l'illustre ce témoignage d'un représentant d'un conseil départemental : « Pour les ménages qui n'avaient pas encore fait leur demande FSL, les centres médico-sociaux avaient des horaires d'ouverture restreints et les ménages ont plus sollicité les travailleurs sociaux pour l'aide alimentaire et de subsistance et il y avait plus de dossiers de protection de l'enfance. Du coup, le logement est devenu plus secondaire ».

La fermeture de nombreux services et administrations a également retardé, pour de nombreux ménages relogés ou hébergés en urgence de façon temporaire, l'accès à une solution plus pérenne, comme l'illustre ce témoignage d'une assistante sociale au sujet d'une famille « bloquée » durant plusieurs mois à l'hôtel suite à l'inondation de son appartement.



Une assistante sociale de secteur en Île-de-France face à la situation « bloquée » d'une famille accompagnée

Madame vit dans un F2 avec ses quatre enfants. L'air ambiant est humide, il y a des traces d'infiltrations, beaucoup de moisissures, des fils électriques à nu au-dessus de points d'eau. Un rapport du service hygiène et santé de la commune a été établi en 2017, mais le propriétaire, avisé qu'il devait réaliser des travaux, n'a rien fait. La famille a été reconnue prioritaire DALO mais sans proposition, malgré un recours contentieux. En février 2020, un dégât des eaux a rendu

l'appartement inhabitable et dangereux. Les enfants ont été hébergés chez une voisine mais Madame a dormi dehors pendant une semaine dans la cour de l'immeuble, sans savoir vers qui se tourner.

Elle a fini par aller voir le service hygiène de la mairie, qui a pris contact avec le propriétaire, dont l'assurance a pris en charge en urgence la famille, hébergée pendant un mois dans un « Apart'hôtel » qui était très adapté mais très loin de l'école des enfants, puis par la protection de l'enfance dans une seule grande chambre. *« Mais sans cuisine pour faire à manger c'est très compliqué ».*

« Entre temps j'ai fait la déclaration à l'assurance etc. mais, avec le confinement, tout était en stand-by donc ils sont restés à l'hôtel jusqu'à mi-juin. Là les assurances viennent d'entrer en contact et ont visité le logement, j'attends le compte-rendu pour voir si au moins une prise en charge dans un meilleur hôtel pourrait être envisagée le temps des travaux mais le logement est ravagé, combien de temps ça va prendre ?

J'ai fait une demande d'accompagnement auprès d'une association à qui j'ai passé le relais pour l'accompagnement des prioritaires DALO vers le logement. La demande a été acceptée début mars mais pareil, pendant le confinement c'était en stand-by. Début juin j'ai rappelé mais ils ont des problèmes de recrutement donc ils ne peuvent pas suivre les personnes, on doit mandater une nouvelle association. Mais on a perdu quatre mois ».

Le confinement a eu **des conséquences particulièrement problématiques pour les personnes en situation administrative complexe**, qui devaient faire face, d'une part, aux contrôles de police accrus, et, d'autre part, à la fermeture des services de préfecture et de demande d'asile. La fermeture des services de l'immigration a particulièrement pesé sur les personnes dont les démarches de régularisation devaient aboutir ou commencer au printemps, souvent après déjà plusieurs mois ou plusieurs années d'attente. L'arrêt des services et le retard que cela risque de générer pendant plusieurs mois les maintiennent en effet dans des situations de grande précarité, les privant notamment du droit à accéder à un emploi déclaré et à un logement.

« Le confinement ça a tout ralenti au niveau de ma demande de papiers. J'avais eu mon récépissé en novembre, pour six mois mais il a été prolongé de six autres mois à cause du confinement, donc je n'ai toujours pas le droit de travailler. Alors que normalement au bout de six mois je devais avoir une réponse. Ma demande de logement est bloquée car officiellement je n'ai pas de revenus. Alors que j'ai des fiches de paie, je gagne entre 700 et 1 000 euros par mois, mais sans les papiers ça me bloque. J'ai même envoyé à la préfecture la promesse d'embauche de mon patron, mais je n'ai rien reçu. En prolongeant mon récépissé de six mois ils m'empêchent de travailler pendant un an, alors que j'avais presque fini mes six mois ! Si j'avais les papiers je ne serais plus dans cet hôtel, j'ai un boulot qui

m'attend. » (Mme D., hébergée depuis quatre ans dans un studio à l'hôtel avec sa fille de 16 ans)

Des jeunes mineurs non accompagnés en cours d'évaluation ou n'ayant pas été reconnus mineurs sont restés sans solution durant le confinement, malgré les déclarations et les recommandations du secrétaire d'État à la Protection de l'enfance, Adrien Taquet, qui affirmait le 24 mars que « *tout jeune évalué mineur ou majeur sera mis à l'abri* ». Les obstacles étant plus importants avec la fermeture de nombreuses structures d'évaluation et l'annulation des audiences leur permettant de faire des recours. Ils auraient été environ 400 à 450 mineurs restés sans solution de mise à l'abri en Île-de-France début avril, la plupart à la rue ou dans des squats⁴⁷.

b) Des personnes mises à l'abri sans accompagnement

La création de places d'hébergement supplémentaires, notamment à l'hôtel, a par ailleurs **rarement été associée au financement de postes de travailleurs sociaux pour accompagner les personnes** mises à l'abri, livrées à elles-mêmes. Bien souvent, leur seul interlocuteur était le SIAO, qui faisait le lien avec les associations d'aide alimentaire. Les hôteliers se sont retrouvés en première ligne, parfois seuls pour rassurer les personnes et les informer, et ont rencontré des difficultés, notamment en cas de tensions entre les personnes hébergées. Comme le reconnaît un salarié du SIAO de Moselle, « *on a essayé de se coordonner avec l'équipe mobile mais il n'y avait pas d'accompagnement global. Ils repéraient les personnes dehors et les signalaient et quand les gens étaient mis à l'abri, ça se limitait à l'aide alimentaire. On a été énormément appelé par les hôteliers dès qu'ils avaient des problèmes de comportement des personnes...* » (SIAO 57)

À l'inverse, certains hôteliers ont pu profiter de la fragilité des ménages : facturation des chambres (bons de réservation) même si les personnes ne se présentent pas, excès de pouvoir et expulsions en cas de non-respect des règles...

« Ça faisait trois ans que j'attendais une réponse du 115 et le 3 mars j'ai eu un hébergement donc on s'est retrouvés avec mes trois enfants dans une chambre d'hôtel Ibis. Deux semaines après c'était le confinement, mais sans nous avertir le portail a été fermé, il y avait des vigiles qui nous empêchaient de sortir, on était traités comme des prisonniers. On n'avait pas assez à manger, il y a même des associations qui nous ont fait passer directement des colis par-dessus le grillage tellement on avait faim. Il y avait deux micro-ondes pour 46 familles et ils fermaient les cuisines à 20h30. Et ça c'était très dur pour nous parce qu'on doit manger après 21h pour le ramadan. » (Personne accueillie à la Boutique Solidarité de Grenoble)

⁴⁷ Jules Rondeau, « *Mineurs étrangers isolés, une situation dramatique pendant le confinement* », Néonmag, 9 avril 2020.

Pour les jeunes qui devaient quitter l'ASE au début du confinement, l'hébergement s'est principalement fait à l'hôtel, sans accompagnement, repoussant simplement leur sortie sèche de quelques mois, comme en témoigne cette membre du collectif Cause Majeur ! : « *Par exemple il y a une jeune qui devait partir pile au moment de l'annonce de la suspension des sorties sèches. Mais du coup ça fait cinq mois qu'elle est en hôtel social, elle aura 21 ans fin janvier, son projet professionnel n'est pas consolidé, elle a des revenus très fluctuants qui ne lui permettent pas d'accéder à un FJT ou à une résidence sociale. Et elle n'est pas accompagnée à l'hôtel* ». (Membre du collectif Cause Majeur !)

Nombre de personnes hébergées n'avaient pas d'accompagnement en cours et vivaient « hors des radars » de l'action sociale depuis des années. « *Si les familles sont reconnaissantes de cette mise à l'abri, elles sont et restent dans le noir absolu pour leur devenir et celui de leurs proches. Après trois mois de confinement, personne ne se sera penché sur la situation de ces personnes pour voir ce qui peut ou doit être mis en place. On a le sentiment d'un grand gâchis. On répond à l'urgence de ne pas laisser à la rue, en période de confinement, des personnes et c'est tout. Les pouvoirs publics n'utilisent même pas ce temps exceptionnel pour évaluer la situation de ces personnes. Les gens se sentent abandonnés, pas considérés.* » (Professionnel de Seine-Saint-Denis)

c) Des difficultés à poursuivre l'accompagnement social

Au sein des services qui ont poursuivi l'accompagnement, il n'a pas été facile pour les travailleurs sociaux **d'entretenir à distance le lien avec les ménages**. Durant le confinement, les échanges ont principalement eu lieu par téléphone, exigeant l'adaptation des pratiques professionnelles.

La relation numérique s'est révélée inadaptée dans bien des cas, notamment pour les personnes ne maîtrisant pas la langue française ou privées d'outils performants (smartphone, ordinateur, internet, scanner de documents...).

« *Remplacer un contact présentiel basé sur une relation de confiance par un contact numérique ne marche que dans un petit nombre de cas, dans un grand nombre le travail social était bloqué. L'accompagnement à distance est très compliqué, pas du tout ancré dans les pratiques professionnelles des travailleurs sociaux. La fracture numérique, malgré ce qu'on peut croire, concerne aussi les jeunes, si on n'est pas dans le bureau avec eux pour scanner les documents de la demande de logement social ils n'y arriveront pas. L'accompagnement au montage d'un budget, d'un dossier administratif est très compliqué à faire à distance.* » (UNCLLAJ)

« *J'ai accompagné une personne qui était en situation d'expulsion, on était en trêve mais elle était inquiète. On lui a bien expliqué. Et on a ouvert une autre demande de logement social à son nom. Mais tout ça il fallait le faire par internet*

puisque les lieux où on pouvait faire la demande papier étaient fermés. Et son accès à internet était compliqué, elle était sur téléphone, parfois elle n'avait plus de forfait... » (AELH)

La poursuite de l'accompagnement s'est également heurtée au **repli des personnes sur elles-mêmes**, au risque d'interrompre leur suivi ou de ne plus recourir à leurs droits. Certaines ont été découragées par la fermeture de nombreux services et n'ont plus osé les contacter ou se sont isolées par crainte du virus, en manque d'information, en refusant de quitter leur domicile ou d'y accueillir des personnes extérieures, malgré leur besoin d'être accompagnées :

« Il y a eu des impacts sur le logement mais aussi sur la santé mentale des gens. L'absence de possibilité de s'isoler, de sortir, ça a généré pas mal de frustration, de sentiment d'anxiété, et aujourd'hui, il y a encore des gens qui ont du mal à nous ouvrir la porte. » (Compagnons Bâisseurs)

2. Le développement de pratiques nouvelles mais minoritaires

Malgré les difficultés, de nombreux acteurs ont tenté d'adapter leurs pratiques qui, bien qu'exceptionnelles, constituent autant d'enseignements à prendre en compte dans la manière d'aborder le travail social quand, face à l'urgence, l'impératif de répondre aux besoins prend le pas sur les procédures habituelles et s'affranchit pour un temps des contraintes budgétaires.

a) Conserver le lien

À Creil, des médiatrices de l'association Interm'aides, qui interviennent souvent comme interprètes pour les personnes à droits incomplets, ont témoigné dans un journal de bord, de leurs efforts pour maintenir le contact avec des personnes vulnérables⁴⁸.

D., médiatrice – semaine du 25 mars au 10 avril 2020

- Demande de lettre pour la CAF : j'ai dicté une lettre pour la CAF pour l'obtention des allocations familiales bloquées depuis un moment. Le monsieur était paniqué et me demandait un rendez-vous. J'ai insisté en disant qu'il était capable d'écrire la lettre en lui dictant. Puis il m'a dit « j'ai réussi ». La médiation c'est aussi valoriser les personnes.

- Madame est en instance de divorce. Elle a subi des violences conjugales très graves. Elle a perdu ses parents durant la même période. Elle a deux enfants de pères différents. Monsieur a obtenu la garde de son enfant et l'appartement de Madame. Les enfants souffrent de cette séparation. Je l'ai orientée vers le CMPP

⁴⁸ Journal de bord des Médiatrices de l'association « Interm'aides » confié en juin 2020 à la Fondation Abbé Pierre.

en lui donnant les coordonnées ainsi que des sites sur la parentalité. Je lui ai donné également des consignes juridiques pour son divorce car elle souhaite récupérer sa fille. Madame reste très vulnérable. Je la contacterai régulièrement.

Du côté des associations et des opérateurs qui interviennent dans la lutte contre l'habitat indigne (LHI), les professionnels ont cherché à garder le lien par téléphone avec les locataires ou propriétaires occupants les plus fragiles : « *en appelant régulièrement les gens, on a pu identifier certaines situations de dépression renforcée par l'isolement, des locataires confrontés à des tensions accrues avec leurs bailleurs ou même des personnes en détresse alimentaire auprès de qui on a pu trouver des solutions d'urgence* » (SOLIHA Drôme).

Du côté des bailleurs sociaux, trois problèmes se sont posés avec la crise sanitaire : la protection de leur personnel, la continuité de service (de la gestion de proximité à la gestion locative...) et le lien avec leurs locataires. **Des expériences ont permis à certains organismes de maintenir une activité « satisfaisante »** avec des moyens inhabituels, en distanciel. Alpes Isère Habitat, Néolia ou Val-d'Oise Habitat, par exemple, ont renforcé leurs accueils téléphoniques et jugent avoir ainsi amélioré leur « relation client » en développant les contacts avec les ménages jugés vulnérables (les séniors pour ce qui concerne leur isolement et les personnes en fragilité économique pour anticiper les impayés et proposer des solutions)⁴⁹.

Val-d'Oise Habitat a aussi mis en place une démarche de prévention des impayés précoce, dans le prolongement des contacts établis lors du confinement. Le bailleur est ainsi parfois devenu une « personne de confiance » à qui il a été possible de parler de ses problèmes financiers et qui a rendu possible l'obtention d'aides ponctuelles ; il a pu proposer un plan de recouvrement progressif des impayés. Plusieurs organismes (comme ICF Habitat, Néolia, Emmaüs Habitat) se sont rapprochés des associations de quartier pour aider les habitants et financer des actions (enveloppe d'urgence pour les ménages les plus en difficulté, distribution de repas, fabrication de masques, connexions pour l'école à la maison, aides aux vacances post-Covid...). En ce qui concerne la gestion locative, des outils numériques ont pu être mobilisés pour proposer des visites virtuelles de logements à des candidats et tenir un certain nombre de commissions d'attribution.

Ces différents exemples ne peuvent cacher que **les situations ont été très diverses selon les territoires et les acteurs en présence**. Il semblerait que les organismes déjà très impliqués dans la « continuité de service », qui avaient déjà développé des outils numériques ou avaient déjà renforcé leur lien avec les personnes âgées, aient pu faire fructifier ces expériences.

⁴⁹ « La qualité de service en contexte de gestion de crise », Les journées professionnelles de l'Union, 9 juin 2020.

b) Aller vers

Afin d'informer les ménages des nouvelles modalités d'accompagnement par téléphone, les travailleurs sociaux ont été amenés à **prendre contact** avec eux **de manière proactive, au lieu d'attendre d'être sollicités**. Les travailleurs sociaux de certaines CAF et de CCAS, ou encore les personnels de proximité des bailleurs sociaux ont ainsi contacté des ménages identifiés comme vulnérables et certaines structures comme les CLLAJ ont développé **de nouvelles méthodes**, qui pourront pour certaines être pérennisées.

**L'aller vers en période de confinement :
les permanences CLLAJ sur Snapchat**

Durant le confinement, les Comités locaux pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ) ont réfléchi à de nouvelles façons de contacter les jeunes (habituellement principalement orientés par des partenaires) et de développer une approche « d'aller vers », en utilisant notamment les réseaux sociaux.

À Elbeuf (Seine-Maritime), l'équipe du CLLAJ a ainsi été formée à l'utilisation des réseaux sociaux, puis a mis en place des permanences hebdomadaires sur Snapchat. Si cet outil s'est révélé peu adapté à l'accompagnement, il a néanmoins permis de faire connaître le CLLAJ pour ensuite basculer sur un contact par téléphone ou en visioconférence. Au cours des trois semaines d'expérimentation, plusieurs dizaines de nouveaux jeunes ont ainsi été touchés. À Antibes, l'équipe s'est mise à disposition à travers les groupes Facebook d'entraide pour la recherche de logements ou de colocations, en proposant des entretiens à ceux qui rencontreraient des difficultés.

Des démarches d'aller vers en médiation santé auprès des voyageurs ont pu être mises en place dans plusieurs départements (Puy-de-Dôme, en Bretagne ou dans le Bas-Rhin). En effet, les conditions de vie des personnes dites « Gens du voyage » les exposent particulièrement aux risques de contamination (promiscuité, personnes vulnérables, difficultés d'accès aux ressources de base). L'association AGSGV 63 a ainsi travaillé avec la DDCS, l'ARS et le conseil départemental pour l'élaboration d'un protocole sanitaire destiné aux populations du voyage. Des opérations de dépistage ont eu lieu sur les aires pour identifier les clusters et limiter les foyers épidémiques. Les liens créés avec l'ARS ont permis de mieux prendre en compte les spécificités de ces populations en matière d'accès aux soins. Malgré ces avancées, des sites de desserrement n'ont pas été prévus et l'accélération de la contamination n'a au final pas été suffisamment anticipée.

c) Une « relation d'aide » plus équilibrée ?

Le contexte inédit de crise, auquel chacun est confronté, a pu rapprocher l'espace d'un instant les personnes accompagnées et les professionnels **dans un rapport qui peut apparaître comme plus égalitaire**, comme l'explique cette assistante sociale⁵⁰ : *« (En temps normal) on est, pour caricaturer, nous dans un environnement qu'on connaît et qu'on maîtrise, et on aide les personnes qui, elles, ne maîtrisent pas l'environnement et ne s'y reconnaissent pas forcément. Là face à la crise on était tous sur un pied d'égalité donc la relation d'aide était complètement changée et on n'a jamais entendu autant de personnes accompagnées nous demander, à nous, « comment ça va ? » »*.

Quand le lien a pu être maintenu, **les ménages accompagnés ont exprimé une forte reconnaissance envers les travailleurs sociaux** et y ont vu une preuve de l'importance qu'ils peuvent avoir à leurs yeux, en tant que personnes et non simplement comme des dossiers, ainsi qu'en témoigne ce travailleur social : *« J'ai arrêté de travailler, mais j'ai demandé à ma responsable si je pouvais continuer à appeler les personnes, ça c'était très nouveau parce que du coup certains m'ont dit « mais vous ne travaillez pas, vous êtes chez vous, vous devez prendre soin de votre femme et tout, pourquoi vous m'appellez ? », je leur ai dit « je veux savoir comment vous allez ». Ils pensaient qu'on les contactait uniquement parce qu'on avait des dossiers à faire avec eux, et là le confinement leur a montré qu'on a quand même un intérêt pour eux, même si on ne fait pas de démarches »*.

d) Un recentrage sur l'accompagnement global

La crise a également modifié le contenu des échanges entre travailleurs sociaux et personnes accompagnées. Dans ce contexte inédit, certaines démarches administratives n'ont plus été prioritaires (certains dossiers ou prestations ont été automatiquement renouvelés, l'accès à certains droits a été facilité, d'autres démarches ont été temporairement suspendues) et les professionnels ont parfois pu dégager du temps pour prendre du recul et adopter une **approche globale de l'accompagnement**, qui prend en compte le bien-être de la personne et l'ensemble de ses besoins (santé, parentalité...).

« Il y a eu dans la première partie du confinement un mélange entre le choc, l'urgence et en même temps quelque chose de très agréable autant pour nous que pour les personnes accompagnées, à savoir une levée générale de toutes les pressions administratives. Les titres de séjour sont renouvelés, la CMU est renouvelée, tout est renouvelé, comme quoi c'est possible de rester un peu calme et d'enlever cette pression sur les gens, pression qui les met dans un besoin

⁵⁰ Témoignage extrait de la visioconférence « Travail social, que retenir du confinement ? #3 » Fédération des acteurs de la solidarité.

d'assistantat. Nos missions étaient beaucoup moins tournées sur l'avancement de la situation que sur le relationnel : « comment ça va ? ». » (Assistante Sociale)⁵¹

« On a vraiment complètement changé de pratiques. Habituellement on tente d'être centrés sur les démarches liées au logement. Là très clairement on a basculé dans un accompagnement global, parce qu'on traite avec les ménages, pour qui on est parfois le seul interlocuteur, de tous les problèmes qu'ils rencontrent : les relations familiales, les difficultés qu'ils ont dans la scolarité et l'éducation des enfants, des conseils sur la santé... Beaucoup de thématiques différentes sur lesquelles on n'a pas forcément l'habitude d'intervenir et pour lesquelles on a accompagné les gens. » (Chef de service social au sein d'un service d'accompagnement dans le logement)⁵²

« Finalement, on s'est recentré sur notre cœur de métier. On était vraiment dans l'ajustement de l'accompagnement et tout le reste, paperasses, contrôles, administratif, tout ça, ça a été mis de côté. » (Petits Frères des Pauvres)

e) Un changement de pratiques qui peut favoriser l'autonomie des personnes accompagnées

Si la mise en place de l'accompagnement à distance a dans certains cas obligé les travailleurs sociaux à « faire à la place » des personnes au lieu de « faire avec », elle a aussi été l'occasion de constater quelques-unes de leurs capacités « insoupçonnées », par elles-mêmes ou par les professionnels.

« Finalement, il y a des gens qui ont réussi à se débrouiller alors qu'on faisait presque à leur place ; on se rend compte qu'ils peuvent faire plus et ils disaient qu'ils ne pouvaient pas faire. Il y a chez tous les publics des potentialités pour faire. Ça révèle aussi qu'il faut questionner des modes d'accompagnement pour certaines personnes. » (Conseil départemental du Haut-Rhin)

L'utilisation des outils numériques et des réseaux sociaux a développé de **nouvelles modalités de communication et d'entraide**, comme l'explique cette cheffe de service social au sein d'un service d'accompagnement dans le logement⁵³ : « Les modalités de communication avec le public étaient tout à fait différentes. Les travailleurs sociaux ont beaucoup utilisé WhatsApp car les ménages n'ont pas forcément de forfait et maîtrisent beaucoup mieux WhatsApp que les SMS. Donc

⁵¹ Témoignage extrait de la visioconférence « Travail social, que retenir du confinement ? #3 » Fédération des acteurs de la solidarité.

⁵² Ibid.

⁵³ Témoignage extrait de la visioconférence « Travail social, que retenir du confinement ? #3 » Fédération des acteurs de la solidarité

ils ont envoyé beaucoup de messages vocaux sur WhatsApp, ce qui permet aux gens non-lecteurs d'avoir accès à l'information. D'abord c'étaient des échanges individuels avec les ménages et puis après ils ont formé des groupes WhatsApp de plusieurs ménages. Du coup, il s'est passé beaucoup d'interactions entre publics, qui s'envoyaient des activités à faire pour les enfants, des recettes... Au début le travailleur social animait le groupe et puis petit à petit au bout de quelques jours ça arrivait de partout, tous les thèmes étaient mis sur la table : le déconfinement, le retour des enfants à l'école... Tout était discuté entre plusieurs ménages, dont certains qui se sont mis en relation physiquement, qui habitaient les uns à côté des autres. Je pense notamment aux mamans de familles monoparentales qui se sont vu refuser l'accès aux supermarchés avec les enfants, on en a certaines qui allaient faire les courses ou gardaient les enfants les unes pour les autres ».

La relation des personnes aidantes aux personnes aidées a été également bouleversée à certains endroits comme à la Boutique Solidarité de Grenoble qui a pu maintenir son accueil en journée durant le confinement grâce à la présence de « bénévoles-accueillis » présents en plus grand nombre, en passant de 8 à 20 personnes. Habités à fréquenter l'accueil de jour, ils se sont rendus utiles en fabriquant des masques et en participant à l'organisation des distributions alimentaires avec l'équipe salariée.

Enfin, la distribution d'aides d'urgence sous la forme de **chèques services** a également été très appréciée par les ménages comme par les professionnels, qui y voient une réelle plus-value en termes d'autonomie des personnes et d'adaptation à leurs besoins par rapport aux colis ou denrées présélectionnées. Comme l'exprime une personne accueillie à la Boutique Solidarité de Gagny, « les chèques services c'était bien, on pouvait **acheter selon nos besoins, on pouvait faire nos courses comme tout le monde**, choisir ce qu'on veut dans les rayons... Ça nous a permis de vivre comme des êtres humains ». De même, un travailleur social de la Boutique Solidarité de Grenoble estime que cela a permis de rompre avec « la violence alimentaire, le fait qu'on t'impose un certain type d'alimentation », car « dans les distributions alimentaires on ne pense pas aux différentes cultures alimentaires ».

« Les retours des associations destinataires (de chèques services) sont excellents. Le fait de pouvoir donner la possibilité de décider aux personnes de leurs achats est fondamental. Cela permet aux personnes bénéficiaires d'adapter les achats à leur situation de vie (possibilité ou non de cuisiner...). La possibilité d'acheter des produits d'hygiène est essentielle et permet à des familles de se fournir en couches pour les bébés... Beaucoup de familles avec enfants peuvent également acheter des produits spécifiques, qui ne sont pas forcément fournis par les services d'aide alimentaire : lait pour les nourrissons... » (Fondation Abbé Pierre Bilan de l'opération chèques services – Covid).

Le confinement a donc donné lieu à une évolution particulièrement intéressante des pratiques d'accompagnement social et du regard porté sur certains bénéficiaires,

en espérant que ces changements perdureront, malgré **le retour des contraintes qui avait été levées durant cette période** (notamment concernant les démarches administratives).

3. Une coordination des actions par les pouvoirs publics inégale, une société civile réactive

a) Une mobilisation importante mais une coordination inégale de l'action sociale selon les territoires

Dans ce contexte de crise lié au confinement soudain de la population, l'enjeu de la coordination des actions s'est révélé crucial pour les plus précaires. À l'échelle nationale, le ministre du Logement a réuni deux fois par semaine les administrations centrales et les réseaux associatifs pour mobiliser des réponses en urgence. Mais la déclinaison locale de cet indéniable effort a été inégale. Dans les premières semaines, les professionnels de la veille sociale ont regretté le caractère souvent « descendant » des communications avec les services de l'État et le manque de prise en compte des réalités de terrain. Comme le souligne la Cour des comptes⁵⁴, **la coordination** par les DDCS des actions exceptionnelles en faveur des personnes en situation de précarité **ne s'est pas appuyée sur des outils opérationnels de gestion de crise** qui auraient dû être disponibles à titre préventif (plan de continuité d'activité, par exemple), ni sur les enseignements issus de précédentes crises sanitaires. Les administrations sont parties de rien ou se sont fondées sur des expériences personnelles ponctuelles.

Ce contexte inédit a par contre révélé, dès qu'ils bénéficient de marges de manœuvre, la **réactivité des professionnels de terrain favorisée par leur connaissance des publics et l'identification de leurs besoins**, une fonction qui reste pourtant peu reconnue par les institutions. C'est ce qu'explique cette assistante sociale⁵⁵ : « *Sincèrement dans cette crise dans l'action sociale on a vu un gap énorme entre la réactivité très forte des structures de terrain et la neutralisation totale de l'administration et des politiques, qui ne savent pas quoi faire, comment faire, comment réagir, il faut trois semaines pour réfléchir un truc... Alors que vraiment sur le terrain avec les associations, le lendemain c'était en route. LARS et la DDCS ont une place, une fonction, une mission très importante mais ceux qui savent c'est nous. Ceux qui savent comment ça se passe sur le terrain, comment réagissent les gens, de quoi ils ont besoin, c'est d'abord les gens et ensuite nous. Et là on a bien vu qu'il ne fallait pas qu'on attende les administrations pour bouger parce que de toute façon elles ne savaient pas quoi faire* ».

⁵⁴ Cour des comptes, Relevé d'observations provisoires : l'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020.

⁵⁵ Témoignage extrait de la visioconférence « Travail social, que retenir du confinement ? #3 » Fédération des acteurs de la solidarité.

Une enquête menée fin avril par le Secours Catholique auprès des responsables de ses 73 délégations souligne **le caractère inégal de la coordination de l'action sociale selon les territoires**⁵⁶.

« La première chose qui nous a sauté aux yeux ce sont les différences de coordination d'un lieu à l'autre. Dans les territoires où on n'a pas vu de coordination ou bien où elle était très défailante, ça a été très dur parce qu'on n'avait pas d'informations, de compréhension de ce qui était mis en place. Nos équipes étaient obligées d'aller chercher des réponses à leurs questions, sur l'aide alimentaire, l'accès à l'hygiène... Ça a suscité beaucoup de couacs, d'inquiétudes, et cela a renforcé l'insécurité des personnes. » (Secours Catholique)

« Il y a eu des actions faites par des associations, des salariés, des bénévoles mais on ne savait pas qui faisait quoi, il y avait des gens qui passaient à la trappe parce qu'on ne savait pas et d'autres qui étaient vues 30 fois par des maraudes. Au niveau des accueils de jour j'ai poussé pour qu'on se voie en visioconférence pour se coordonner. Ça a été fait au moment du déconfinement, mais pendant le confinement personne ne portait la coordination. » (Boutique Solidarité de Toulouse)

Selon l'enquête, sur 40 départements analysés, l'existence d'une coordination départementale pilotée par le préfet et/ou la DDCS n'est signalée que dans la moitié des cas. Ces coordinations se font principalement par le biais d'une réunion hebdomadaire en visioconférence, qui permet aux acteurs associatifs d'avoir accès à des informations précises et actualisées de la part des autorités, de faire remonter des besoins et de se coordonner avec les pouvoirs publics mais aussi entre associations. **Elle associe les associations du champ médico-social et de l'entraide mais d'autres acteurs sont plus rarement représentés** (conseil départemental, communes ou intercommunalités ; autres services déconcentrés de l'État, autres organismes sociaux tels que les CAF, MSA, CPAM). Les acteurs associatifs se sont fortement impliqués, mais la participation des organismes publics sociaux est restée faible et pose question (connaissance des publics, anticipation des difficultés des ménages et adaptation des procédures administratives, simplification des dispositifs pour faciliter leur compréhension par les personnes précaires...).

Toutefois, à Mulhouse par exemple, la mobilisation importante de l'État, de la Ville et des associations pendant toute la durée du confinement a permis le redémarrage de la Banque Alimentaire et la réponse à la quasi-totalité des demandes de mise à l'abri. À Grenoble, la Métropole a apporté un appui important aux services de l'État qui a permis d'assurer des fonctions indispensables en direction de squats et des bidonvilles, la coordination alimentaire avec les CCAS et les cuisines centrales

⁵⁶ Secours Catholique-Caritas France, Analyse de la coordination de l'action sociale par les services de l'État, avril 2020.

et la mobilisation de quelques logements sociaux avec le souci d'un accès direct au logement. La préfecture et la DDCS du Rhône, après quelques errements, ont permis de réguler et de coordonner l'ensemble des démarches de mise à l'abri, d'aides aux personnes puis de relogement sur le territoire du Grand Lyon.

Dans d'autres territoires, au contraire, les échanges sont restés occasionnels et d'importants blocages sont apparus. Ce sont parfois les associations elles-mêmes et parmi elles les agences régionales de la Fondation Abbé Pierre qui ont dû exiger et organiser cette coordination (comme à Marseille), et le dialogue avec l'État est parfois resté difficile (notamment à Toulouse, avec des tensions autour des règles d'orientation au 115 et le dénombrement des squats et bidonvilles). Les coopérations avec les villes ont également été complexes ou peu dynamiques dans de nombreux territoires, les pouvoirs publics locaux apparaissant souvent en retrait (à Montpellier, uniquement sur une mobilisation de gymnase et un peu d'aide alimentaire) ou communiquant peu avec les acteurs associatifs (sentiment de « dispersion » à Marseille et à Rennes notamment sur la question alimentaire où la ville n'est pas parvenue à regrouper au sein d'un groupe de travail le SIAO et les partenaires de la ville).

« Ça a été vraiment très variable selon les régions. Parfois, il y avait un contact direct de la personne de l'ARS, dans d'autres on signalait et il n'y avait plus rien. Pareil pour le matériel de protection, on nous balançait entre les conseils départementaux, l'ARS et la CPAM. » (Petits Frères des Pauvres)

« Dans la cellule de crise sur l'aide alimentaire, pendant de nombreuses semaines, ni le Département ni la Ville n'étaient invités alors que l'accès aux droits de proximité, l'information aux personnes ce sont les Maisons départementales des solidarités, que la Ville est impliquée en temps normal sur l'aide alimentaire... On a vu une séparation des institutions, on a beaucoup de mal à voir à la fois la Ville, le Département et l'État, c'est une manière de fractionner, de ne pas faire savoir. Avec des publics qui du coup se retrouvaient oubliés et pour qui on se battait. » (CEDIS, Toulouse)

Les **coopérations entre associations elles-mêmes n'ont pas toujours été évidentes**, en l'absence de logique « réseau » (« chacun de son côté »). À l'inverse, certains partenariats se sont renforcés dans ce contexte inédit, entre acteurs de la veille sociale (à Lyon et à Grenoble, par exemple).

L'action de l'ARS Île-de-France durant la crise : une volonté de restaurer le mal-logement comme enjeu de santé publique

Craignant une forte propagation de l'épidémie parmi les publics sans domicile, l'Agence Régionale de Santé (ARS) Île-de-France a mis en place plusieurs actions par anticipation. Dès début février, des réunions hebdomadaires ont

été mises en place avec les acteurs de la grande précarité (Aurore, Emmaüs, Samu social, Médecins du Monde...) et l'APHP afin de préparer la crise.

Des équipes mobiles ont ensuite été « bricolées » avec les moyens du bord, comme en témoigne le directeur de la santé publique : « *J'ai mis un message sur twitter, on a appelé des copains infirmiers ou médecins dont l'activité était suspendue, d'autres nous ont appelés, on a pris des voitures du conseil régional, on est allés chercher des stéthoscopes dans des collègues...* ». Ces équipes mobiles, montées avec la Ville de Paris et Médecins Sans Frontières, sont intervenues afin de tester des cas suspects identifiés à la rue ou en centres d'hébergement, signalés par les équipes des structures via une application. Sept cents personnes testées positives ont été isolées dans un centre dédié. Des moyens ont également été mobilisés pour des opérations de dépistages « de rue » (dans des barnums) dans les quartiers prioritaires de la Seine-Saint-Denis, du Val-d'Oise et de Paris.

L'Agence souhaiterait aujourd'hui capitaliser sur cette expérience improvisée et sur cette mobilisation partagée (entre institutions et avec les hôpitaux) pour pérenniser un « grand service public de santé des hébergés », comprenant des équipes mobiles, des lits halte soins santé... La crise a en effet (re)mis en lumière les liens entre mal-logement et état de santé, et a permis de sensibiliser les professionnels (élus, soignants...) à cette question habituellement peu prise en compte.

b) Des initiatives prises par la société civile pour répondre aux besoins non couverts

Face au retrait ou au manque de réactivité des services publics, les **associations ou collectifs d'habitants ont joué un rôle-clé pour soutenir dans l'urgence les personnes fragiles durant la crise.**

Depuis le confinement, les membres du **Conseil représentatif des personnes accueillies et accompagnées (CRPA) Occitanie**, en collaboration avec la Plateforme Santé Précarité, ont distribué des kits santé/prévention Covid-19 aux personnes en situation de précarité. Le fait que ces maraudes soient réalisées par des personnes ayant elles-mêmes connu la précarité favorise par ailleurs la création d'un lien de confiance : « *Les gens disent « je vous connais », ils savent que j'ai vécu la même vie qu'eux, que je viens leur apporter quelque chose mais de manière discrète, sans insister. Comme on ne pose pas de questions, ils sont contents de nous parler* ».

On retrouve ce principe de « pair-aidance » **au sein de l'association La Cloche**. Ludovic, bénévole qui a lui aussi connu la rue, a également réalisé de nombreuses maraudes, durant lesquelles il distribuait des chèques services et

des kits d'hygiène. *« J'ai fait mes tournées tout le confinement. Pour moi c'était normal, on ne voyait qu'eux dans nos rues. Il y en avait beaucoup qui sont restés sans solution. Ça m'a fait mal au cœur. Je faisais beaucoup de choses à côté : j'ai contacté des associations pour les mettre en lien, pour pouvoir donner à manger aux gens. Par exemple j'ai branché l'association Equipe Mars avec Autre regard, le restaurant social Noga, ils ont pu faire quelque chose, mettre des gens à l'abri dans des hôtels et leur amener à manger tous les jours. J'ai fait en sorte de créer un petit réseau. »*

À Pantin, le **collectif Solid'19**, né fin 2019 d'une coordination entre les habitants des quartiers populaires et des associations de solidarité, a créé des groupes de quartier avec un référent par quartier, pour organiser des collectes et distributions de colis alimentaires, matériel scolaire et kits d'hygiène. Pour repérer les familles en difficulté et se faire connaître, le collectif a sollicité tous les acteurs locaux (bailleurs, clubs sportifs, associations de solidarité, groupes d'entraide entre familles...) et utilisé les outils d'information (affichage, réseaux sociaux, presse locale...). Trois cent cinquante familles (soit 1 150 personnes) ont ainsi reçu un colis toutes les deux semaines. 35 000 euros ont été récoltés grâce à une cagnotte en ligne fortement médiatisée. Grâce au soutien d'associations (Habitat-cité, Le Grand Maghreb), des denrées ont également pu être récupérées à la Banque Alimentaire une fois par semaine et des AMAP en ont également offert. Les distributions portées par Solid'19 ont duré jusque fin-juillet. La dernière distribution de fournitures scolaires, en lien avec le programme de réussite éducative, a eu lieu en septembre. Ensuite les associations sont revenues à leurs activités habituelles mais elles restent en lien et partagent des informations. Un coordinateur du collectif conclut ainsi : *« Il y a une grande fierté du quartier des 4 Chemins d'avoir su se mobiliser pendant le confinement. On sait faire, se mettre en branle pour se sauver »*.

En milieu rural, la fermeture des services publics et d'épiceries sociales et le manque d'acteurs a conduit certaines agences régionales de la Fondation Abbé Pierre à apporter des aides d'urgence grâce à la distribution de tickets-services, par exemple en Nouvelle-Aquitaine, ou pour soutenir des maraudes auprès des personnes en habitat précaire dans la Drôme ou en Ardèche...

Toutefois, la forte mobilisation d'associations et collectifs a parfois engendré pour eux des frais engagés dans l'urgence et une fatigue générale. Sans financements publics dédiés à la hauteur des efforts consentis, il est possible que certains ne puissent pas maintenir leur action dans la durée.

PARTIE 2. Après les confinements : la bombe à retardement de la crise sociale

« À la veille du déconfinement, je me dis que le confinement n'est pas terminé pour moi. D'autres confinements continueront d'exister dans ma vie : les confinements dans la précarité, le chômage, les nuisances sonores... »
(Témoignage de P., recueilli par le CRPA Pays de la Loire, issu de la plateforme « récits de (dé)confinement »)

Si, pour une partie de la population, le premier confinement restera une parenthèse avant un retour à la vie « normale », pour les personnes les plus vulnérables, premières victimes de la crise, ses effets seront durables. Pour des millions de personnes, le confinement a constitué une rupture, qui annonce des lendemains qui déchantent, avec une crise sanitaire qui se transforme en crise économique et sociale aux effets probables mais encore difficiles à cerner avec précision. Cette partie recense **les premiers signaux d'alerte et identifie les questions qui se posent pour l'avenir.**

Dix mois après le début du premier confinement, les professionnels et ménages interrogés dans le cadre de cette enquête restent prudents dans leur analyse : les données qui permettraient de révéler l'ampleur des difficultés ne sont pas encore disponibles et elles risquent d'être encore aggravées par les effets du second confinement en novembre-décembre 2020. **Les équipes, professionnelles comme bénévoles, sont épuisées** alors qu'il faut faire face à des demandes plus nombreuses et à des tensions avec les publics dont certains, fragilisés par ces mois de « galère », sont fortement déstabilisés, alors même que la période hivernale débute et que le second confinement a encore renforcé les difficultés.

A - À la sortie du confinement : un système engorgé

Les personnes sans domicile ont été les premières impactées par le confinement, qui a donné lieu au développement et à la réorganisation exceptionnelle de l'offre d'hébergement d'urgence. Après le premier confinement, globalement, la continuité de l'hébergement a été à peu près respectée (pas de remises massives à la rue, maintien des places d'hôtel ouvertes pendant le confinement), avec pour corollaire aujourd'hui l'absence quasi-totale de réponse aux nouvelles demandes de mise à l'abri.

1. Une doctrine de non-remise à la rue globalement respectée après le déconfinement

Comme cela a été évoqué, la crise sanitaire, le confinement et le développement de nouvelles propositions d'hébergement ont fait émerger une demande chez des personnes qui n'avaient plus recours aux institutions, faute d'obtenir des réponses satisfaisantes. Ainsi, par endroit, la **vision du nombre de personnes sans domicile semble plus fiable et partagée entre les acteurs** (même si elle reste en-deçà de la réalité, avec un non-recours qui a persisté même durant la crise pour certains publics) et peut constituer une nouvelle base de discussion avec les services de l'État et les collectivités. À d'autres égards, cependant, les acteurs de terrain ont au contraire beaucoup de peine à faire reconnaître aux pouvoirs publics l'ampleur nouvelle des besoins.

De manière générale les acteurs de terrain, interrogés entre juin et novembre sur les enjeux qu'ils identifient pour les prochains mois, ont exprimé leur inquiétude au sujet du devenir des personnes ayant bénéficié des 20 à 30 000 places d'hébergement supplémentaires ouvertes durant le confinement. Malgré la prolongation initiale du Plan hiver jusqu'au 10 juillet, certaines personnes ont en effet été remises à la rue dès les mois de mai et juin, notamment en Seine-Saint-Denis.

Ce n'est que le 2 juillet 2020 qu'une instruction ministérielle a annoncé le maintien des mises à l'abri exceptionnelles ouvertes pendant la période hivernale et la crise sanitaire, tant que des solutions alternatives n'étaient pas trouvées. *« Notre souci majeur aujourd'hui c'est : « Que vont devenir toutes ces personnes après ? » Pour l'instant ça tient, quelques ménages se retrouvent dehors pour des raisons techniques mais sinon on a maintenu toutes les places supplémentaires à l'hôtel. On nous annonce pour début septembre des fins de conventions hôtelières qui risquent de mettre fin à des prises en charge, des fermetures importantes, même si la circulaire prévoit de garder tout le monde à l'abri. Les services de l'État disent : « La circulaire ce n'est pas pour nous, nous on ne pourra pas la mettre en place donc a priori on aura des mises à la rue », indiquait ce représentant du SIAO 93. Ce témoignage, recueilli à la fin de l'été, indique bien l'état d'esprit dans lequel se trouvent les professionnels des grandes métropoles depuis quelques mois, travaillant dans une incertitude permanente pour eux et bien sûr en premier lieu pour les personnes prises en charge.*

Cependant, ici ou là, des prises de position ont permis d'envisager l'avenir avec un peu plus de sérénité, comme dans la Métropole de Lyon. Le 2 juin 2020, le préfet du Rhône et le président de la Métropole de Lyon, lancent conjointement, avec des acteurs sociaux, de l'habitat social et Action Logement, une démarche visant à ce qu'il n'y ait aucun retour à la rue pour les personnes mises à l'abri pendant la période de confinement. Une mobilisation immédiate de 500 logements est annoncée avec une poursuite de l'effort sur trois ans, afin de loger 1 500 personnes

(ce qui correspond peu ou prou aux 1 000 places mobilisées dans le cadre du « Plan froid » et aux 500 places du « Plan Covid »).

« Au 1^{er} juillet 2020, personne n'avait été remis à la rue », confirme une responsable d'une association lyonnaise, « mais le prix à payer est que plus personne n'entre dans l'hébergement ». Le système est « embolisé », comme en témoigne le nombre de ménages ayant appelé le 115 restés sans solutions : 800 par jour avant le déconfinement de mai 2020, 1 200 début juillet et près de 1 400 fin octobre. En effet, il faut rappeler que le dispositif exceptionnel mobilisé à Lyon au début de la crise sanitaire ne permettait déjà pas de répondre à tous les besoins... Pour ceux-là comme pour les personnes qui avaient quitté leur hébergement avant le démarrage de l'opération « Zéro retour... », la situation est plus que critique à l'entrée du « Plan froid » 2020-2021.

Néanmoins, avant le reconfinement de novembre, un effort conséquent semble avoir été réalisé pour mobiliser le parc social et permettre des sorties d'hébergement (deux fois plus de logements mobilisés qu'en 2019), même s'il reste insuffisant pour absorber les besoins qui seraient encore de l'ordre de 600 personnes à reloger sur les 1 500 hébergées lors du premier confinement à Lyon.

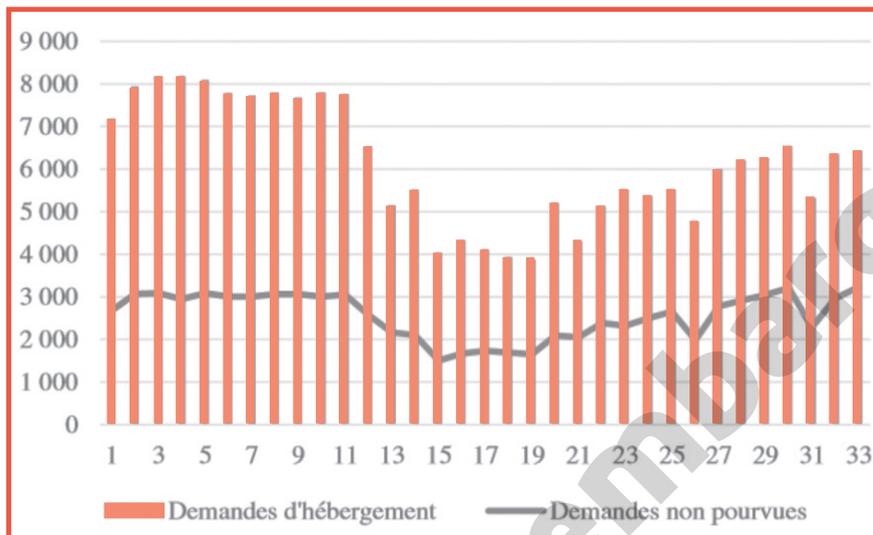
Forts de ces résultats, les professionnels qui sont intervenus sur le terrain jugent la démarche engagée sur la métropole très positive. En effet, les associations, en se mobilisant, ont mis les partenaires institutionnels (État, collectivités, bailleurs...) devant leurs responsabilités et ceux-ci ont globalement répondu présent (cela a été flagrant pour les représentants de l'État qui ne se mobilisaient pas au début de la crise). De fait, l'État local (DDCS et préfecture) a su fédérer les initiatives en organisant des cellules de veille très opérationnelles permettant de coordonner les acteurs (associations, collectivités, services du département et de la métropole, bailleurs sociaux...).

Ce partenariat et cette mobilisation sont encore actifs aujourd'hui avec la tenue de cellules de veille bi-mensuelles qui impliquent, outre les partenaires traditionnels, des militants ainsi que des ONG comme Médecins du Monde, afin de travailler sur le relogement des ménages.

2. Des personnes sans domicile « laissées pour compte » après le confinement

Sur le front du 115, après l'embellie du confinement, l'embolie est de retour. Entre mi-février et début mai, les appels au 115 avaient chuté de plus de 50 % et le taux d'appels décrochés avait fortement augmenté, passant de 35 % à 73 %. Les demandes non-pourvues pour absence de places disponibles ou compatibles avaient chuté de 2 438 le 2 mars à 1 500 en moyenne durant le confinement. Depuis le 11 mai, on constate qu'elles remontent, pour revenir mi-août au niveau qui précédait le confinement (alors que globalement les demandes sont moins nombreuses).

Evolution des demandes d'hébergement



Source : DGCS. La période du confinement s'étend des semaines 12 à 19.

En raison de dysfonctionnements du système d'information des SIAO, de nouvelles données n'étaient pas disponibles fin octobre afin d'analyser de façon fiable l'évolution des demandes et réponses apportées depuis le premier confinement. La FAS, d'après les remontées de plusieurs territoires, fait toutefois état d'un **niveau élevé de demandes d'hébergement non satisfaites** (jusqu'à 83 % dans le Rhône et 95 % environ en Gironde et dans le Nord). De nombreuses demandes restent donc sans solution : 230 personnes par jour en Gironde, 1 363 dans le Rhône (où le taux de décrochage des appels au 115 est de 30 %), 2 077 dans le Nord (dont la moitié concernent des familles), 339 en Seine-Saint-Denis et entre 1 000 et 1 200 à Paris (dont 800 à 900 personnes en familles)⁵⁷.

En face, le Plan hiver 2020-2021 se met en place tardivement. En effet, en raison du maintien des places de l'hiver 2019-2020 et de celles créées au printemps, les ouvertures sont très compliquées, les locaux manquent, en particulier en Île-de-France et à Marseille, ainsi que le personnel pour les gérer. De plus, l'ouverture des abris de nuit habituellement collectifs ou en gymnase ne pourra pas avoir lieu, ou alors avec des capacités d'accueil réduites, au regard des mesures sanitaires.⁵⁸

« On a beaucoup répondu pendant le confinement, depuis on est plutôt saturés, on n'a pas de solutions nouvelles à proposer alors qu'on a des demandes qui arrivent. Cela peut être des personnes arrivées récemment en France, ou bien qui ont été hébergées chez un tiers pendant le confinement qui les a mises

⁵⁷ FAS, Note relative aux remontées partielles de territoires via les 115-SIAO, 31 octobre 2020.

⁵⁸ Ibid.

dehors ensuite, ou bien qui étaient hébergées et qui ont eu un enfant... Ce sont des phénomènes que l'on a l'habitude de voir mais qui sont intensifiés avec la crise et la crainte d'être contaminés quand on est en suroccupation dans un logement... Pour ces nouvelles demandes on n'a pas toujours de solutions. On a réatteint le niveau de saturation qu'on avait avant le confinement, malgré les places supplémentaires. Le nombre de personnes sans abri n'est pas un stock, la file active se reconstitue, les flux recommencent. Là, on a ces places en plus, mais qu'est-ce qu'on prévoit comme solutions pour la suite pour refaire de la place ? Notre volume de places devrait suffire si on avait des solutions pour la suite, le problème c'est que les personnes n'en sortent pas ! » (SIAO 93)

« On a également eu des gens qui n'étaient plus visibles pendant le confinement et qui sont venus nous voir après car ils étaient hébergés à droite à gauche et ils demandent à sortir. On a eu une solidarité active familiale ou amicale pour les gars à la rue et ils sont venus nous revoir après. » (SIAO Mulhouse)

3. Une « occasion manquée » pour le Logement d'abord ?

Au-delà des ouvertures de places d'hébergement d'urgence, à peine créées et déjà saturées, la crise a-t-elle été l'occasion de mettre en œuvre la doctrine officielle du Logement d'abord ? C'est ce que préconisait, dès son avis du 2 avril, le conseil scientifique Covid qui proposait d'en faire un « principe directeur », qui « limite le risque épidémique, tant pour les personnes vivant dans la grande précarité que pour la population générale ».

De fait, la question de l'accès direct au logement est passée au second plan pendant cette période de crise sanitaire, éclipsée une fois de plus par l'urgence de la mise à l'abri. Même dans des territoires comme Mulhouse où la démarche du Logement d'abord est habituellement bien présente, l'accès direct au logement a été mis en stand-by. En cause, la réquisition de l'équipe de la plateforme d'accompagnement pour se consacrer au centre Covid et à l'urgence sociale, avec un accompagnement minimal (un travailleur social pour 150 personnes).

Dans d'autres territoires, quelques projets d'accès direct au logement ont pu être portés, notamment sous l'impulsion de la Fondation Abbé Pierre, mais ont été confrontés à des obstacles importants : refus des bailleurs sociaux de reloger certains ménages, manque de moyens dédiés à l'accompagnement, préjugés persistants concernant la capacité à habiter un logement autonome pour les personnes sans domicile... Rares sont les démarches qui ont pu aboutir et celles-ci ont concerné peu de personnes.

On peut néanmoins citer deux exemples intéressants dans ce domaine. À Grenoble, la métropole a demandé, en avril, aux bailleurs sociaux d'identifier les logements disponibles, pour pouvoir les mobiliser pour 40 personnes en attente du Logement d'abord. Sur l'ensemble des bailleurs, quatre ont pu faire des propositions. Début mai, quatre ménages étaient entrés dans un logement et huit relogements étaient

en cours. Lameublement a été porté financièrement par la métropole (« kits minimum »). Quelques logements ont par ailleurs été mobilisés via l'EPFL pour des femmes victimes de violence, pour favoriser une sortie rapide de l'hébergement et remobiliser ces places pour d'autres ménages.

À La Réunion, l'agence régionale de la Fondation Abbé Pierre s'est rapprochée des bailleurs sociaux dès la fin mars, à la recherche de logements vacants mobilisables. Des bailleurs sociaux, comme la SEMADER, ont accepté d'apporter des réponses aux personnes à la rue, avec l'idée que le contexte d'urgence serve au final de tremplin vers l'objectif du « Zéro personne SDF ». Des premiers relogements ont eu lieu début mai pour huit personnes hébergées dans les locaux du CREPS. Des expérimentations de compléments d'aide au paiement du loyer ont été mises en place, financées soit par le Fonds d'urgence de la Fondation Abbé Pierre, soit par des crédits exceptionnels de la DJSCS, le temps que les ressources de ces personnes se rétablissent. Une solution en bail glissant a été proposée à une autre personne qui avait des droits à réactiver et une prestation de minimum vieillesse à percevoir dans un second temps. Une initiative similaire a été portée par le CCAS de Sainte-Suzanne. La plupart des relogements se sont faits dans le parc social, signe de la mobilisation des bailleurs sociaux, peu dans le parc privé, qui apparaît pourtant comme un levier intéressant. À La Réunion, un plan de sortie de crise adoptant le principe du Logement d'abord a été mis en œuvre, dans le cadre de la candidature de l'Île à la mise en œuvre accélérée du plan Logement d'abord du gouvernement.

En Isère, le Covid bloque l'accès au logement pour les sortants de détention

Durant le confinement, des libérations anticipées ont été organisées pour réduire le nombre de détenus au sein des prisons et limiter les risques de contamination. En Isère cela a permis à environ 150 détenus arrivant en fin de peine d'être libérés quelques mois plus tôt, faisant passer pour la première fois le taux d'occupation des maisons d'arrêt du département en dessous de la barre des 100 %. Néanmoins, compte tenu de la pression qui s'exerce sur le SIAO et des grandes difficultés que rencontrent les personnes pour obtenir une solution de mise à l'abri à leur sortie de prison, seuls les détenus qui déclaraient pouvoir être hébergés chez un tiers ou pouvoir retrouver leur logement ont pu bénéficier d'une libération anticipée.

Alors que les possibilités de mise à l'abri ont été prises en compte lors des libérations anticipées, peu de solutions existaient en revanche pour les détenus dont la peine a pris fin durant le confinement. Si l'ouverture de nouvelles places d'hébergement a pu permettre la mise à l'abri des personnes libérées lors des premières semaines du confinement, plus aucune solution n'était en revanche disponible pour celles sorties plus tard. Des obstacles dans l'accès au logement sont également apparus avec la réduction voire l'arrêt de certains services. Un

détenu, qui devait accéder à un logement dès sa sortie de prison dans le cadre d'un dispositif Logement d'abord, s'est finalement retrouvé contraint d'être hébergé trois mois dans une structure d'hébergement collectif, précarisant ainsi ses conditions de vie mais aussi ses projets.

Faute de logement disponible durant la crise sanitaire, les personnes orientées en placement extérieur, qui permet en temps normal aux détenus de poursuivre les derniers mois de leur peine dans un logement tout en participant à des chantiers d'insertion, ont parfois été amenées à finir leur peine dans des structures d'hébergement collectif, également inadaptées aux besoins des détenus censés préparer leur réinsertion par le logement. Certains d'entre eux ont été ainsi conduits à refuser les places collectives proposées, en raison du manque d'intimité et d'autonomie que cela leur confère, rappelant à certains égards la prison.

4. La reprise des expulsions

Pour préparer la sortie de l'état d'urgence sanitaire, qui avait vu la prolongation de la trêve hivernale des expulsions locatives d'avril à juin 2020, l'ancien ministre du Logement Julien Denormandie avait, par une instruction du 2 juillet 2020, enjoint aux préfets de ne pas mettre en œuvre d'**expulsions locatives** sans propositions de relogement « opérationnelles ». Les expulsions assorties d'un simple hébergement étaient réservées à des cas très particuliers, en cas de danger grave pour le voisinage par exemple. Par la suite, la nouvelle ministre déléguée, Emmanuelle Wargon, est revenue en arrière en annonçant que de simples propositions d'hébergement étaient possibles en cas d'expulsion.

À Paris, la circulaire a été globalement respectée, ce qui est loin d'être le cas sur tous les territoires. Mais les solutions proposées ont quasi exclusivement été un hébergement, à l'hôtel généralement, sans durée limitée pour les ménages prioritaires DALO, pour une durée de 15 jours pour les autres.

Les ménages qui ne sont en contact avec aucune structure ont parfois quant à eux été remis à la rue sans aucune solution, avec pour seule consigne d'appeler le 115, généralement injoignable, comme en Seine-Saint-Denis. De plus, certaines procédures ont été d'une rapidité jamais constatée (10 jours pour une famille entre la fin du commandement de quitter les lieux et l'accord du concours de la force publique, par exemple). Dans le Haut-Rhin, le préfet a décidé unilatéralement, malgré les rappels d'Emmanuelle Wargon, que l'instruction du 2 juillet ne s'appliquerait plus sur son territoire à compter du 15 septembre. Entre le 10 juillet et le 31 octobre, le Collectif des Associations Unies a recensé pas moins de 110 ménages expulsés sans solution, une part sans doute infime du nombre total de personnes concernées. Si la prolongation de la trêve hivernale puis l'instruction ministérielle ont permis de limiter fortement le nombre

d'expulsions (3 500 expulsions avec le concours de la force publique en 2020, contre 16 700 en 2019), la consigne ministérielle n'a donc pas été appliquée partout, ou dans certains cas selon une interprétation restrictive.



Mathilde, 58 ans, expulsée sans ses meubles à la sortie du confinement

Mathilde, 58 ans, a emménagé en 2018 dans un T3 du parc privé dans une petite commune du Haut-Rhin. Elle a perdu son emploi dans la culture et bénéficie de droits au chômage (environ 850 euros par mois) jusqu'à janvier 2021. En 2019, les problèmes s'accumulent, elle a des problèmes de santé, se fait voler son sac à main et doit racheter un téléphone, elle perd son véhicule dans un accident et doit dépenser plus d'argent pour ses trajets. Après ses premières difficultés à payer son loyer (de 390 euros), son propriétaire signale la situation à la CAF et elle perd ses APL (de 141 euros). Il engage une procédure d'expulsion en urgence, expulsion repoussée à la fin de la trêve hivernale en 2020. Entre temps, Mathilde parvient à payer une partie de son loyer.

Durant le confinement, Mathilde remplit une demande de logement social et réfléchit à d'autres solutions : « *Tout s'est retrouvé gelé. Naïvement, je n'avais pas commencé à chercher un appartement car je pensais que le propriétaire accepterait un plan d'apurement, mais il a refusé. Ensuite j'ai vu que la trêve était repoussée et pour moi c'était un soulagement, même si c'était reculer pour mieux sauter* ». Dès la fin de l'état d'urgence sanitaire, elle reçoit une lettre lui annonçant son expulsion le 13 juillet. Mathilde explique à l'huissier qu'elle attend une réponse pour son plan d'apurement, mais essuie peu après un refus. Paniquée, elle contacte son assistante sociale et rencontre des membres du DAL qui tentent de lui trouver une solution d'hébergement, sans succès car Mathilde a deux chats. Son assistante sociale lui propose d'aller au camping mais elle n'a pas de tente, ni les moyens de payer un mobil-home. Elle n'a pas non plus de proches qui puissent l'héberger. Elle se prépare à son expulsion mais reçoit finalement une lettre indiquant qu'elle devra quitter les lieux le 1^{er} septembre.

Mathilde a fini par être expulsée mais a été relogée en octobre dans un 2 pièces du parc social, à proximité de son ancien logement. Le logement lui convient, il est de bonne qualité et en rez-de-chaussée, l'idéal pour ses chats. Son loyer est faible et elle s'y sent bien. Mais le déménageur lui ayant faussé compagnie, ses affaires sont donc pour l'instant encore dans l'ancien appartement. Elle n'y a pas accès car l'huissier a changé les clés et l'autorise à y retourner seulement pour le déménagement complet. « *Le logement n'était pas meublé donc j'ai eu le temps de prendre mon matelas, les chats, un bol, une assiette et une petite valise avec des affaires minimales. Je vis vraiment dans le minimum.* »

Elle s'inquiète de pouvoir récupérer ses affaires et se sent peu soutenue pour trouver un déménageur. Elle est pourtant suivie dans le cadre d'une mesure d'accompagnement ASLL : « *Au début, c'était très efficace et d'un coup ça a décroché totalement et ça fait 15 jours que je n'ai pas de nouvelles et pour le déménagement on m'a laissée toute seule en me disant que je devais me débrouiller* ».



Mme R., expulsée illégalement de son logement

Mme R. occupait un emploi non-déclaré de garde d'enfants mais a toujours payé son loyer jusqu'au confinement. Après l'expiration de son titre de séjour, elle a fait les démarches pour le renouveler mais ne l'a jamais récupéré faute de pouvoir payer le timbre fiscal. Pendant le confinement, ses ressources se sont interrompues brutalement, sans être compensées par les aides de l'État. Le propriétaire l'a donc menacée (par l'intermédiaire de la gardienne) de changer les serrures si elle ne payait pas son loyer. Les menaces ont finalement été mises à exécution début septembre. Madame s'est donc trouvée brutalement sans logement, sans possibilité de récupérer ses affaires qui sont restées dans le logement, et sans solutions d'hébergement. Elle a dormi une nuit dans un parc, avant d'être hébergée par une amie. Madame n'ayant pas de contrat de bail ni de preuves de paiements (elle a toujours payé en liquide), il lui est difficile de prouver qu'il s'agissait de son logement.

Outre les expulsions locatives, d'autres ruptures de logement ont pu reprendre après l'état d'urgence. Alors que ce dernier interdisait les **sorties sèches de l'ASE**, dans de nombreux départements, des jeunes ont été « mis à la rue » dès le mois de juillet. Ce fut le cas d'ex-MNA, dont la prise en charge a été interrompue au motif qu'ils ont reçu une obligation de quitter le territoire (OQTF) de la part de la préfecture. Plus généralement, les demandes de contrats jeunes majeurs pour être maintenu à l'ASE dépendent des démarches administratives entreprises, d'emploi et de formation, toutes nécessairement retardées par le confinement (contrats annulés, impossible recherche emploi, préfectures fermées...). D'après les acteurs locaux, la majorité des sorties de jeunes majeurs ont eu lieu sur une période resserrée (entre le 11 juillet et fin août 2020). En quelques semaines, nombreux se sont donc retrouvés sans solution et ont dû faire appel au 115. Le Parlement avait pourtant voté début juillet le déblocage de 50 millions d'euros pour aider les conseils départementaux à prendre en charge jusqu'à la fin de l'année les jeunes majeurs suivis par l'ASE.

Quant aux **expulsions des personnes vivant dans des lieux de vie informels (campements, squats ou bidonvilles)**, elles ont - officiellement - repris elles aussi à partir du mois de juillet 2020. Entre le 11 et le 30 juillet, neuf

bidonvilles avaient déjà été expulsés, renvoyant au moins 441 personnes à un parcours d'errance à la rue. Fin juillet, 36 autres squats et bidonvilles regroupant plus de 1 940 personnes étaient menacés d'une expulsion imminente en France métropolitaine et, plus de 2 100 personnes exilées ont été expulsées sans préavis d'un campement installé le long du canal Saint-Denis. La grande majorité n'en est pas à sa première expulsion, alors que 70 % d'entre elles sont des demandeurs d'asile et 20 % bénéficiaires d'une protection internationale accordée par la France. En pleine reprise épidémique, elles ont été mises à l'abri dans des gymnases, des dispositifs temporaires et inadaptés au contexte sanitaire⁵⁹. Ces expulsions ont continué d'août à novembre (des exemples ont été recensés en Seine-Saint-Denis, à Nantes, Dijon, Lyon et Strasbourg), et ont été renforcées, comme chaque année, en période pré-hivernale, toujours pour la plupart des cas sans évaluation ni proposition d'hébergement ou de relogement⁶⁰. En Gironde, plusieurs squats et bidonvilles ont été évacués : environ 400 personnes rive droite de Bordeaux, presque 100 à Pessac, autant à Gradignan, 80 à Bègles.

« Ces expulsions, sont venues rompre les dynamiques qui avaient été mises en place : de nombreux lieux de vie qui avaient été raccordés à l'eau et/ou bénéficié d'une installation de sanitaires pendant le confinement et l'état d'urgence, ont été expulsés dès cet été ou avant la trêve hivernale⁶¹. »

Enfin, certaines personnes dites « Gens du voyage », faute de solutions adaptées (manque de places d'accueil ou de terrains familiaux), ont également subi des procédures d'expulsions de leurs lieux de vie après le confinement. Elles ont notamment concerné les familles qui ont dû reprendre leur itinérance à la recherche d'opportunités de travail.⁶²

B - Des ménages durablement fragilisés par la crise

L'explosion de la demande d'aide alimentaire et la montée des impayés locatifs sont les premiers effets de la crise sociale mais, malgré ces alertes, les aides sociales sont restées jusqu'ici ponctuelles et limitées, tandis que les dispositifs d'aide au logement fonctionnent au ralenti.

1. Des ressources fragilisées

La baisse de ressources a été immédiate pour de nombreux travailleurs précaires (intérimaires, intermittents du spectacle, saisonniers, CCD non renouvelés, périodes d'essai non-confirmées, stagiaires...) ou **les indépendants** dont l'activité a été mise en suspens.

⁵⁹ Lettre interministérielle du Collectif des Associations Unies, 30 juillet 2020.

⁶⁰ FAS, Note relative aux remontées partielles de territoires via les 115-SIAO, 31 octobre 2020.

⁶¹ Observatoire des expulsions des lieux de vie informels, Note d'analyse détaillée, octobre 2020.

⁶² Ibid.

Les jeunes sont particulièrement concernés. Durant le confinement, 58 % des étudiants qui exerçaient une activité ont arrêté (36 %), réduit ou changé leur activité rémunérée. Parmi les étudiants pour qui cette activité a été interrompue, seuls 27 % ont bénéficié du dispositif de chômage partiel. Parmi les étudiants ayant arrêté de travailler pendant cette période, 37 % n'ont pas repris d'activité rémunérée après le déconfinement et 13 % ont repris la même activité mais avec des horaires de travail réduits⁶³. Les étudiants qui ont l'habitude de travailler durant l'été ont également fait face à un secteur saisonnier (tourisme, restauration, spectacle) fortement touché par la crise. Les étudiants les plus éloignés de leur famille et les étudiants étrangers ont été très touchés (impossibilité de rentrer chez leurs parents, absence de soutien financier...).

Cette diminution des ressources a également concerné les **12 millions de salariés en chômage partiel**, qui ont en moyenne perçu 84 % de leur salaire habituel durant le confinement, mais encore moins quand ils ont perdu leurs heures supplémentaires, primes ou pourboires...

À ces situations s'ajoute celle des personnes vivant de revenus informels (2,5 millions de personnes d'après le Conseil d'orientation pour l'emploi), qui ont subi sans indemnisation le tarissement des ressources retirées des petits boulots ou du travail au noir.



« Avant on n'avait besoin de rien, on ne demandait de l'aide à personne »

Aïcha, son mari et leurs trois enfants de 3, 9 et 12 ans habitent dans un T3 de 37 m² dans le quartier de la Belle de Mai, à Marseille. Ils sont arrivés d'Algérie en 2010, avec leur premier fils, pour rejoindre le frère et le père d'Aïcha. Bien que deux de leurs enfants soient nés en France, ils n'ont pas obtenu de régularisation et Aïcha est même désormais sous le coup d'une obligation de quitter le territoire français.

Aïcha et son mari louent cet appartement 530 euros par mois et ne bénéficient pas d'aides au logement étant donné leur situation irrégulière. Avant le confinement, ils parvenaient tant bien que mal à payer tous les mois, grâce à des petits boulots non déclarés. Aïcha faisait des ménages dans un hôtel, et son mari travaillait dans un snack-bar. « Avant, on n'avait besoin de rien, on ne demandait de l'aide à personne. Même l'école ne savait pas qu'on n'avait pas de papiers ! On ne le montre pas. Je n'ai jamais galéré autant que maintenant. On n'avait pas beaucoup mais on arrivait à tout faire ! Moi, j'avais 40 euros par jour et mon mari aussi. »

⁶³ Observatoire nationale de la Vie Étudiante, La vie étudiante au temps de la pandémie de covid-19 : incertitudes, transformations et fragilités, OVE Infos n°42, septembre 2020.

Avec le confinement, leurs activités sont suspendues. Aïcha n'a repris que quelques ménages de temps en temps, ce qui lui permet de gagner entre 20 et 30 euros les jours où elle travaille. Son mari, quant à lui, n'a toujours pas retrouvé d'emploi. « On n'a pas payé le loyer depuis le confinement. J'ai eu l'aide de la Fondation Abbé Pierre, une seule fois. J'ai donné un mois au propriétaire. Là je suis en dette avec lui mais bon. Parfois il nous relance, il nous dit qu'on est en retard... Puis parfois il nous oublie. La semaine passée, il m'a dit que c'était trop, qu'il fallait le payer un peu. Je lui ai expliqué qu'on ne pouvait pas. Il a demandé qu'on lui paye un mois et puis un peu chaque mois pour régler la dette. Mais moi déjà je n'arrive pas à payer un mois... Il était un peu énervé, je ne sais pas ce qu'il va arriver... » Leur situation financière est d'autant plus tendue qu'Aïcha rembourse en parallèle son frère qui lui a avancé des frais d'avocat de 1 200 euros pour son dossier de régularisation (il lui reste 600 euros à rembourser).

Jusqu'à l'été, Aïcha et son mari reçoivent des colis alimentaires grâce au collectif An 02, et des dons d'amis ou de membres de la famille. Récemment, elle a également reçu deux tickets services de 35 euros. « On faisait avec. Il y a des gens qui donnaient un peu... des amis... mon frère aussi me faisait des courses... il y a des gens qui ont du cœur. »

Que leurs ressources soient déclarées ou non, de très nombreux ménages ont souffert de leur chute. Dans un sondage de l'IFOP pour la Fondation Jean Jaurès réalisé en début de confinement, 35 % des actifs déclaraient subir une perte de revenus partielle (29 %) ou totale (6 %). Chez les personnes les plus pauvres, qui sont aussi plus souvent locataires, ce chiffre s'élevait à 52 % de perte de revenus partielle (35 %) ou totale (17 %).⁶⁴ D'après une autre enquête menée à l'issue du confinement⁶⁵, 20 % des personnes estiment que leur situation financière s'est dégradée durant le confinement (30 % parmi les personnes les plus modestes, 1^{er} quintile de niveau de vie). 42 % des ménages qui ont connu une détérioration de leur situation financière durant le confinement estiment, en mai, que « leur situation financière est juste et qu'il faut faire attention », 27 % que leur situation financière est « difficile » et 7 % qu'ils « ne peuvent pas s'en sortir sans s'endetter⁶⁶ ».

Si la situation financière de certains ménages a pu revenir à la normale avec le déconfinement, pour d'autres (personnes qui ont perdu leur emploi, dont les

⁶⁴ « Les actifs et le télétravail à l'heure du confinement » - Étude Ifop pour la Fondation Jean Jaurès réalisée par questionnaire auto-administré en ligne du 21 au 23 mars 2020 auprès de 1 600 actifs issus d'un échantillon de 3 011 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus.

⁶⁵ Valérie Albouy, Stéphane Legleye, « Conditions de vie pendant le confinement : des écarts selon le niveau de vie et la catégorie socioprofessionnelle », Insee FOCUS, n° 197, juin 2020.

⁶⁶ Pauline Givord, Julien Silhol, « Confinement : des conséquences économiques inégales selon les ménages », Insee Première, N° 1822, Octobre 2020.

ressources ne parviendront pas à combler les dettes contractées...), elle reste très précaire. **Huit cent mille pertes d'emploi sont en effet attendues fin 2020** et la Banque de France anticipe un **taux de chômage au-dessus de 10 % en 2020 puis de 11 % dès le premier semestre 2021**. En moyenne en France, **le nombre de ménages bénéficiaires du RSA a augmenté de 10 % suite au confinement**⁶⁷.

2. Des aides insuffisantes et qui laissent de nombreuses personnes de côté

En réponse aux difficultés financières rencontrées par de nombreux ménages durant le confinement, deux aides d'urgence ont été mises en place par le gouvernement à la fin du premier confinement : une aide exceptionnelle de 150 euros à destination des familles modestes bénéficiaires de certains minima sociaux (majorée de 100 euros par enfant, y compris pour les allocataires APL) et une aide exceptionnelle de 200 euros pour certains jeunes précaires ou modestes de moins de 25 ans⁶⁸. Ces deux aides ont été renouvelées en novembre. Des aides financières individuelles d'urgence ont également pu être mobilisées par les CAF pour les familles allocataires exprimant un besoin alimentaire de première nécessité, des difficultés pour payer leur loyer, une facture d'électricité ou de téléphone...

Des mesures tardives et ponctuelles, des sommes modiques et des critères d'éligibilité qui ont exclu de nombreux ménages pourtant en grande difficulté, comme par exemple les bénéficiaires de l'AAH, de l'ASPA, de l'ADA ou encore des familles en résidence mobile. Ces dernières, qui exercent très souvent sous statut indépendant ou des emplois non déclarés et qui ont pour habitude de se déplacer en fonction de leurs ressources, se sont retrouvées bloquées dans des aires d'accueil sans aide pour payer leurs fluides et droits de séjours. Seuls certains EPCI ont réduit ou interrompu le paiement de la redevance d'occupation des aires d'accueil.

« Les difficultés financières sont aussi liées au fait que les personnes ne sont pas habituées à rester longtemps sur les aires d'accueil car les aires sont chères et ne sont pas solvabilisées par les APL. Pendant le confinement ça a été lourd de rester sur les aires et de payer. On a beaucoup d'indépendants ou de bénéficiaires du RSA, ou des personnes qui avaient des activités non déclarées. »
(Représentant de l'association Appona 68 à Wittenheim)

⁶⁷ « Covid-19 : la crise sanitaire a fait basculer un million de Françaises et de Français dans la pauvreté », Le Monde, 6 octobre 2020.

⁶⁸ Étudiants ayant perdu leur travail ou leur stage, étudiants ultra-marins éloignés de leur famille et en grande difficulté financière, jeunes non étudiants de moins de 25 ans bénéficiant d'une APL et sans enfant à charge.

Des aides également inadaptées aux jeunes qui ne peuvent prétendre au RSA et qui ne bénéficient pas tous d'une APL, comme l'explique ce représentant de l'UNCLLAJ : « *Il y a eu la fameuse aide de 200 euros pour les jeunes étudiants ou précaires mais avec d'énormes trous dans la raquette : beaucoup de jeunes ne touchent pas d'APL, qu'ils soient en situation de non-recours, en situation d'hébergement, revenus cohabiter avec leurs parents ou un tiers durant cette période, mais ont quand même des coûts économiques et une vulnérabilité accrue* ».

Nombre de ménages sont donc restés hors des radars de l'aide gouvernementale liée à la crise sanitaire, que ce soit dans les quartiers populaires, des ménages en situation administrative complexe, des occupants sans titre, des travailleuses et travailleurs clandestins, du sexe, etc.

3. Des difficultés financières devenues rapidement insupportables

Dès les premières semaines de confinement, les acteurs de terrain ont alerté sur **l'explosion des demandes d'aide alimentaire**. Le Secours populaire indique ainsi que près de 600 000 personnes, jusqu'ici inconnues de l'association, ont sollicité une aide alimentaire auprès d'elle durant le confinement, soit près de la moitié (45 %) de l'ensemble des bénéficiaires de l'association pendant cette période, tandis que l'augmentation était de 40 % pour les Restos du Cœur⁶⁹. Le 8 septembre, Olivier Véran avançait le chiffre de 8 millions de bénéficiaires de l'aide alimentaire, contre 5,5 millions en 2019⁷⁰. Cette hausse ne s'est pas limitée à la période du confinement. Ainsi, la Fédération française des Banques Alimentaires indique avoir accru ses distributions de 25 % et que la demande ne faiblit pas en août et septembre, l'obligeant à piocher dans les stocks de longue durée.

Les étudiants ont été particulièrement touchés : à titre d'exemple, à Grenoble, parmi les 2 100 étudiants restés confinés dans les résidences universitaires, ils étaient environ 300 à solliciter chaque semaine les distributions alimentaires, et près de 450 à avoir fait appel aux services sociaux du Crous⁷¹ pour évoquer des problèmes de budget. À Metz des colis ont été distribués par le Secours populaire à 800 étudiants en grande difficulté durant le confinement. L'UNEF d'Évry témoigne de ces difficultés et des moyens limités des universités et CROUS pour soutenir les étudiants durant cette période : « *Les étudiants se sont retrouvés sans rien, très peu étaient au chômage partiel, pour la plupart ils n'avaient plus rien. À la Commission aide sociale j'ai vu des centaines d'étudiants qui ont perdu leur emploi du jour au lendemain mais ils avaient toujours des charges : un loyer*

⁶⁹ Baromètre du Secours populaire diffusé le 30 septembre. Selon cette étude, un Français sur trois a subi une perte de revenus en raison de la crise liée à la pandémie de coronavirus, et 16 % la décrivent comme « importante ».

⁷⁰ « *Covid-19 : la crise sanitaire a fait basculer un million de Françaises et de Français dans la pauvreté* », Le Monde, 6 octobre 2020.

⁷¹ Le Dauphiné libéré, 30 mars 2020.

à payer, la nourriture... Du coup, ils se tournent encore plus vers les services d'assistance sociale, vers l'aide alimentaire, les aides sociales de l'université. On a eu une explosion du budget FSDIE (Fonds de Soutien Développement aux Initiatives Étudiantes), on en a utilisé 236 %, les dossiers ont été multipliés par dix. Clairement on n'a pas pu aider tout le monde et il y en a plein qui ont sombré, qui ont fait des dépressions, des tentatives de suicide car ils ne voyaient pas d'issues ».

Face à ces besoins pressants, **la Fondation Abbé Pierre a dû maintenir son opération « Chèques services »⁷²**. Distribués dans un premier temps aux Boutiques Solidarité du réseau de la Fondation et aux structures gérées par Emmaüs Solidarité (ADJ, CHU, maraudes...), le cercle des associations bénéficiaires de ces chèques s'est élargi au fil des semaines. 160 000 chèques services d'une valeur de 10 euros ont été envoyés à 430 associations/structures qui les ont distribués à plus de 70 000 personnes.

Une distribution de Tickets service (TS) a été également mise en place par l'État à partir de la fin mars. Son déploiement a pris un certain temps, avec des contraintes organisationnelles importantes. Des questions sont apparues autour des **publics ciblés par ces distributions**. En Île-de-France ils n'étaient initialement destinés qu'aux personnes logées dans les hôtels suite à une orientation par les 115/SIAO ou à des évacuations de bidonvilles, et laissaient de côté les ménages logés à l'hôtel par leurs propres moyens, et les ménages expulsés de leur logement, y compris ceux qui étaient prioritaires DALO. Plusieurs acteurs ont regretté que les réponses apportées via les TS soient de trop courte durée (quelques jours seulement), avec des montants peu élevés (3 euros par jour et par personne dans le Val-d'Oise, contre 10 euros pour ceux de la Fondation). **Suite à la distribution des TS de l'État pour les personnes sans domicile fixe, la Fondation Abbé Pierre s'est recentrée sur un public mal logé en situation de précarité économique** « hors des radars » : familles en résidence mobile, prostituées, autoentrepreneurs, travailleurs pauvres, ménages en extrême fragilité repérés dans les quartiers populaires...

L'augmentation des situations d'impayés locatifs représente un autre signal de cette précarisation de la population, observable à plus long terme. Les ménages pauvres sont les plus exposés, étant donné qu'ils sont plus nombreux à avoir connu une dégradation de leurs ressources et qu'ils consacrent une part importante de leurs dépenses au logement.

Dans le parc social, 16 % des fédérations Hlm ont lancé une enquête mensuelle auprès de leurs adhérents concernant les retards de paiement pendant la crise sanitaire. Le montant d'impayés de loyer supérieur à la normale pré-Covid s'élevait à 150 millions d'euros à fin avril (concernant environ 100 000 ménages).

⁷² Opération chèques services – Covid 19 lancée par la Fondation Abbé Pierre et Emmaüs Solidarité.

S'il a diminué de mois en mois, il était encore de 65 millions à fin octobre⁷³. Si 60 % des organismes Hlm ont constaté une diminution en juin, 30 % ont fait part d'une stabilité des impayés, et même d'une hausse encore pour 10 % d'entre eux. La crise sanitaire a également détérioré la situation de 40 000 ménages qui étaient déjà en difficulté auparavant. La FAPIL, spécialisée dans le logement d'insertion, a évalué pour avril à 49 % la hausse du nombre de ménages en incident de paiement (par rapport à février, sur 7 337 logements), hausse qui s'élevait encore à 17 % en juin⁷⁴.

Dans le parc privé, la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM), dont les adhérents gèrent 1,4 million de logements locatifs, a constaté que les impayés (ou retards de paiement) dépassaient 10 % et atteignaient 20 % à 25 % dans les quatre départements les plus touchés⁷⁵. La situation s'est améliorée après le déconfinement, mais la fréquence des impayés de loyers annoncée par les administrateurs de biens sondés par l'UNIS⁷⁶ restait importante (un tiers déclaraient toujours des impayés de plus de 10 % des locataires en juin).

Entre janvier et avril, le nombre d'appels sur la ligne téléphonique de l'ANIL dédiée à l'information des ménages et propriétaires sur les impayés a ainsi quasiment triplé, passant de 1 475 appels à 3 964, majoritairement des salariés du secteur privé et locataires dans le parc privé. Les appels sont restés à un niveau important, supérieur à la même période en 2019, après le confinement. En septembre-octobre 2020, le nombre de consultations sur les sujets en lien avec les impayés a augmenté de 15 % par rapport à l'automne 2019. Le second confinement en novembre a accéléré cette hausse, avec 50 % d'appels en plus aux ADIL par rapport au même mois de l'année précédente. Quant aux FSL, d'après une enquête menée par l'Association des départements de France (ADF), un sur cinq a constaté une hausse des demandes d'aide.

Tous ces impayés passés, actuels ou à venir constituent une dette à la charge du ménage qui devra être remboursée. Les bailleurs sont en droit de demander la résiliation du bail puis l'expulsion. C'est donc, pour beaucoup, une période d'angoisse qui s'annonce, sans parler des ménages déjà condamnés mais dont l'expulsion avait été reportée à l'année prochaine.

⁷³ Union Sociale pour l'Habitat, « Enquête «difficultés de paiement» - tendance à la fin octobre 2020 ».

⁷⁴ Fapil, « Effets de la crise sanitaire sur le logement d'insertion : la Fapil constate une augmentation durable des impayés et demande des mesures urgentes », 18 juin 2020.

⁷⁵ Bouches-du-Rhône, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Nord.

⁷⁶ Sondage réalisé par l'UNIS (Union des syndicats de l'immobilier) auprès de ses adhérents : entre le 12 mars et le 10 mai.



Mme C. : reconversion professionnelle difficile, désendettement impossible

Mme C. était déjà en difficulté avant la crise sanitaire. Après un échec professionnel, elle s'était en effet retrouvée au RSA et n'arrivait plus à payer son loyer. Elle envisageait cependant une reconversion professionnelle en tant que masseuse indépendante. Dans cette perspective, le dépôt d'un dossier de surendettement avec un moratoire de deux ans sur ses dettes semblait la meilleure option, lui laissant le temps de pouvoir gagner sa vie correctement avant de devoir rembourser ses dettes locatives. Or, depuis la crise sanitaire, ses perspectives professionnelles dans ce secteur où la distanciation sociale est impossible sont beaucoup moins porteuses.

Madame envisage aujourd'hui plutôt de négocier avec son bailleur un abandon de la procédure et des créances de ce dernier contre une remise des clés, quitte à devoir être hébergée « à droite à gauche ». Elle ne voit plus comment rester à Paris, et n'a plus d'espoir de pouvoir lancer une activité professionnelle de ce type, dans le contexte actuel.

Plusieurs bailleurs sociaux se sont engagés, dans le cadre d'une charte commune signée le 4 mai 2020, à renforcer l'accompagnement social et les solutions à proposer à leurs locataires, et certains proposent des reports de loyer. Ces initiatives relèvent néanmoins de leur libre appréciation et sont variables. Ces mesures risquent par ailleurs de fragiliser économiquement des bailleurs volontaires.

Les locataires modestes du parc privé, confrontés à des loyers plus chers, ont quant à eux peu bénéficié des toutes ces aides et n'ont pas été la cible de mesures de soutien spécifiques. Action Logement a tout de même assoupli l'accès à Soli'AL et abondé son budget pour aider les salariés en difficulté (allègement de quittances de loyer et report de mensualités de remboursement). Une cellule d'appui aux locataires a été mise en place par ses filiales, afin d'étudier « toutes mesures financières » pour répondre à une situation d'impayé résultant de la crise sanitaire ou encore l'octroi d'une aide préventive exceptionnelle aux impayés⁷⁷ et d'une aide exceptionnelle pour le logement des saisonniers agricoles d'un montant maximal de 600 euros.

Une enquête de l'INED révélait que, début mai, 24 % des Français craignaient de rencontrer des difficultés pour payer leur loyer, crédit immobilier ou charges

⁷⁷ Il s'agit d'une aide d'un montant maximal de 300 euros pour les salariés et demandeurs d'emploi du secteur privé ou agricole, qui présente cependant plusieurs conditions et critères d'exclusion (limitation aux salariés en baisse d'activité ou ayant perdu leur emploi du fait de la crise, plafond de ressources, minimum de perte de ressources, taux d'effort de 40 %) qui ont limité son impact (seules 78 000 aides ont été distribuées). Une seconde aide a été annoncée fin 2020 avec des critères plus souples.

dans les douze prochains mois. Cette inquiétude concerne particulièrement les ménages pauvres (42 %), modestes (37 %) et les jeunes (32 % des 18-24 ans). 7 % des Français redoutaient de perdre leur logement dans l'année (19 % parmi les ménages pauvres et 13 % parmi les familles monoparentales)⁷⁸.

Les risques d'impayés touchent également les personnes dites « Gens du voyage » qui stationnent sur des aires d'accueil. L'encaissement des redevances a été suspendu pendant le premier confinement et des plans d'apurement des dettes ont été mis en place. Les collectivités territoriales ont mis du temps à clarifier leur posture en termes de gratuité pour certaines ou de suspension du paiement pour d'autres. Pour répondre aux difficultés de paiement, seuls certains départements comme l'Ille-et-Vilaine, ont étendu le FSL maintien aux voyageurs à partir des quittances de stationnement.

4. Des dispositifs d'aide au logement et un recours DALO qui fonctionnent au ralenti

Les services publics, ayant pour partie fonctionné au ralenti pendant plusieurs semaines, se sont retrouvés surchargés de dossiers en retard et de nouvelles demandes, imposant de **longs délais d'attente aux ménages**. À titre d'exemple, fin mai à Lyon, des personnes endettées ayant un besoin urgent de voir leur travailleur social pouvaient se voir proposer un rendez-vous seulement un mois plus tard. À Paris, les services logement de certaines mairies d'arrondissement n'avaient pas rouvert leurs portes en juin, compliquant l'actualisation des demandes de logement (dépôts de fiches de paie, d'un jugement d'expulsion...). À Toulouse, la sortie de confinement s'est faite par paliers, ce qui a reporté certaines démarches ou imposé aux associations une charge de travail nouvelle, comme l'explique la responsable de la Boutique Solidarité début juillet : « *Depuis le déconfinement, il y a quelques trucs qui se sont débloqués mais très peu. Il n'y avait que deux numéros pour toutes les Maisons départementales de la solidarité de la Haute-Garonne donc c'était bloqué, le CCAS n'a toujours pas rouvert c'est sur rendez-vous et uniquement pour les personnes qu'ils connaissent. Il n'y a personne pour faire l'instruction des dossiers RSA, ou bien il faut attendre 3-4 semaines.* »

Certains FSL ont maintenu leur activité mais d'autres l'ont limitée voire, à la marge, interrompue⁷⁹, et les aides au maintien dans le logement n'ont pas été instruites, ou avec des délais rallongés. Les mesures prises à l'égard des victimes économiques de la crise sanitaire sont très inégales. Dans certains départements,

⁷⁸ Ined, Anne Lambert, Joanie Cayouette-Remblière, Elie Guéraud, Catherine Bonvalet, Violaine Girard, Guillaume Le Roux, Laetitia Langlois, « *Logement, travail, voisinage et conditions de vie : ce que le confinement a changé pour les Français* », Note de synthèse n°10, vague 6.

⁷⁹ AORIF, « *Synthèse du fonctionnement des Fonds de solidarité logement en Île-de-France* », 16 avril 2020 ; et « *Covid-19 : point sur les Fonds de solidarité pour le logement, Premiers résultats de l'enquête du réseau des ADIL* », 24 avril 2020.

le règlement intérieur a été assoupli (allongement du délai de demande d'une aide à l'accès après l'entrée dans le logement, aides accordées à des ménages n'ayant pas repris le paiement du loyer trois mois avant passage en commission...), dans d'autres il a été maintenu tel quel. Treize collectivités⁸⁰ ont abondé le FSL ou créé un fonds *ad hoc* afin de rembourser, partiellement ou non, les impayés de loyer et pour certains les prêts immobiliers de propriétaires occupants, quand d'autres annoncent ne plus avoir de crédits à y allouer. **Quoiqu'il en soit les FSL, sans moyens supplémentaires, ne pourront pas faire face à la demande** ni délivrer des aides suffisantes sans les circonscrire dans des critères exigeants de ressources, montant de loyer ou de dette, capacité à reprendre le paiement des loyers...

Les commissions de prévention des expulsions (CCAPEX), commissions de surendettement et commissions de médiation DALO ont également connu un fonctionnement réduit, voire inexistant. Le nombre de dossiers déposés devant les commissions de médiation a ainsi baissé de 40 % pendant le confinement, avec 800 recours examinés en moins au cours du printemps 2020 par rapport à l'année précédente. Seuls 260 ménages reconnus DALO ont effectivement pu accéder à un logement entre avril et juillet 2020, soit moins de la moitié du rythme observé sur le seul mois de janvier 2020⁸¹. Même problème avec les CCAPEX, explique ce professionnel d'un service d'AVDL : « *Elles ont repris mais pas en activité habituelle et j'ai un peu peur que quand tout ça va reprendre, on retrouve des situations très dégradées avec de forts impayés et impayés énergie. Du coup, là on va intervenir tard dans les situations* ».

C - Des projets de logements retardés, voire ajournés

1. L'accès au logement retardé ou remis en question

Le fonctionnement ralenti des différents dispositifs et commissions a eu un **impact fort sur les projets d'accès au logement des personnes**. La diminution ou l'arrêt des commissions d'attribution des logements sociaux a ainsi retardé l'accès au logement social de milliers de ménages. Si des mesures ont été prises afin de leur permettre de se tenir sous une forme dématérialisée, le nombre d'attributions effectives est resté minime. Ainsi, en Seine-Saint-Denis, certaines

⁸⁰ Nantes Métropole, le département de Loire-Atlantique, la Carène Saint-Nazaire Agglomération, la Métropole de Rennes, le département du Maine-et-Loire, la Ville d'Angers, les Bouches-du-Rhône, la Métropole Aix-Marseille-Provence, le conseil départemental d'Ille-et-Vilaine, la Métropole de Brest, le conseil départemental du Finistère, la Métropole de Lyon, le conseil départemental de Seine-Saint-Denis.

⁸¹ Cour des comptes, « *L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020* », 2020.

CAL ont été interrompues dès le mois de mars 2020 et n'ont repris que trois, voire six mois, plus tard (en septembre ou octobre 2020). On peut notamment citer le cas de Madame L., qui avait obtenu une proposition de logement avant le confinement, mais qui devait attendre qu'une autre personne, positionnée en rang 1, signe son bail afin que le dossier de Madame soit débloqué et qu'elle puisse avoir d'autres propositions, qu'elle a attendues jusqu'à juin.

Ce sont ainsi plusieurs dizaines d'attributions qui n'ont pu intervenir, interrompant autant de projets résidentiels, avec parfois des conséquences graves pour les ménages (comme une impossibilité de se séparer alors que l'on avait divorcé). Le retard pris dans les attributions n'a pas véritablement pu être rattrapé. À cette latence s'est ajoutée une reprise fort aléatoire du travail dans les services logement des villes et des départements et un recul de la rotation des logements qui ne se sont pas libérés durant la période. À Bondy, on estime à 20 % la diminution du nombre de logements sociaux remis à la location par rapport à une période comparable. L'AR Hlm des Pays de la Loire indique un recul de 40 % durant le confinement et une reprise peu dynamique depuis lors surtout sur l'agglomération nantaise (sachant qu'une partie de cette baisse est imputable à des reports de congés de la part des locataires en raison de l'incertitude qui pèse sur leurs ressources).

La reprise des attributions de logements s'est faite à moyens (humains et matériels) constants, **alors que le flux de demandes était bien supérieur à la normal. En conséquence, le retard pris sur l'accès au logement n'a pu être comblé et s'est reporté sur de nouveaux ménages**, comme l'explique ce membre du collectif Cause Majeur : *« Pour les jeunes en hôtel qui avaient des demandes en attente pour un FJT, la suspension des entrées a prolongé leur séjour à l'hôtel. Et une fois qu'on a déconfiné, certaines structures ont été un peu débordées. On prolonge et on maintient les droits des personnes mais ils n'ont pas anticipé la façon de traiter les dossiers et de rattraper tout le retard. La reprise s'est faite avec les mêmes moyens qu'avant alors que trois mois de difficultés se sont accumulés. C'est l'effet boule de neige. Pour les jeunes en FJT qui avaient une demande de logement social c'est pareil. Même si certains bailleurs ont continué les attributions en distanciel pendant le confinement il n'y avait pas de visites de logement ou de signatures de bail. Et ensuite pareil au déconfinement il y avait toutes les visites de logement et signatures de bail en même temps donc ça a pris du temps. Et derrière ces jeunes qui ne partent pas de FJT, c'est d'autres jeunes qui ne rentrent pas. »*

De janvier à juillet 2020, seuls 6 600 logements ont été attribués à des ménages issus de l'hébergement généraliste, soit un recul d'un quart par rapport à 2019⁸². Ainsi, si l'objectif de relogement de 3 000 personnes hébergées en juin et juillet fixé par l'instruction ministérielle du 3 juin 2020 a été quasiment atteint, cela

⁸² Cour des comptes, « L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020 », 2020.

a seulement permis un rattrapage partiel du quasi-arrêt des attributions de logements durant le confinement. De la même façon, les objectifs définis pour 2020 par cette instruction dans le cadre du plan quinquennal Logement d'abord se situent « dans la lignée de ceux qui préexistaient à la crise sanitaire, et ne permettront pas de se situer au niveau qu'appelle la situation. », rappelle la Cour des comptes⁸³.

Au final, le nombre d'attributions Hlm en 2020 devrait chuter de 20 %, soit près de 100 000 attributions en moins. À Paris, sur les 3 000 attributions prévues pour les personnes sans domicile dans l'Accord collectif départemental, seules 600 ont pu avoir lieu dans l'année.

Cette saturation à la sortie du confinement a également concerné l'évaluation sociale des ménages et leur accompagnement, avec une forte demande à la suite de cette période. Ainsi, certains projets de logement ont pu être retardés non pas par absence de logement adapté mais par le manque de travailleurs sociaux disponibles pour accompagner les ménages.

« Dans notre équipe Logement d'abord, on a plusieurs propositions de logements, on cherche des travailleurs sociaux pour soulager les équipes qui ont déjà une grosse file active. En ce moment, comme tout se débloque d'un coup, on fait la course aux travailleurs sociaux plus qu'aux logements. » (SIAO 93)

« Pour la mise à l'abri il y avait un travailleur social pour 150 personnes au SIAO, donc pendant ce temps-là le SIAO n'a pas mené les évaluations pour les sorties d'urgence et les gens sont restés dans l'urgence. L'équipe du Logement d'abord était sur autre chose, la sous-préfecture était au ralenti, et maintenant il faut s'occuper de tout le monde en même temps, mais ce n'est pas possible, ça va prendre trois mois pour les évaluations. » (Fondation Abbé Pierre Mulhouse)

Pour d'autres ménages, l'accès à un logement adapté n'est pas retardé de plusieurs mois mais remis en question jusqu'à nouvel ordre, en raison de l'évolution défavorable (temporaire ou durable) de leur situation à cause de la crise.



Une proposition de logement attendue depuis des années, tombée à l'eau en raison d'un arrêt maladie

Mme F., 54 ans, arrivée en France en 2011 dans l'espoir de sauver son fils atteint de graves problèmes de santé, a d'abord été hébergée chez son oncle, avant d'être mise à l'abri dans un hôtel parisien. Elle y vit depuis maintenant sept ans et

⁸³ Ibid.

y partage un studio avec son fils, aujourd'hui âgé de 19 ans, pour lequel elle paie un loyer de 350 euros par mois. La vie à deux dans ce petit espace inadapté au handicap de son fils est difficile et impacte fortement leur quotidien. Infirmière en Algérie, Mme F. n'a pas pu refaire une formation pour exercer en France, accaparée par la santé et le traitement médical de son fils.

Mme F. a été gravement malade du Covid et a contaminé son fils au retour de son hospitalisation, malgré les précautions prises : *« J'ai contaminé mon fils quand je suis rentrée à l'hôtel. Les médecins m'ont fait garder mon masque, pendant un mois, mais il l'a quand même eu, on dort dans la même chambre, à même pas un mètre de distance ! »*.

En CDI depuis plusieurs années et constatant que sa demande de logement social n'aboutissait pas, malgré une reconnaissance DALO obtenue en 2017, Mme F. a monté en 2018 un dossier Action Logement. *« Ils m'ont proposé un logement, fin mai 2020, un 3 pièces, à Paris, j'étais très contente. Mais j'ai eu le Covid, j'ai été hospitalisée et jusqu'à maintenant je suis en arrêt de travail. Le médecin ne veut pas me signer la reprise du travail parce que j'ai encore des séquelles, j'ai passé 11 jours sous respirateur, je suis fatiguée, je ne peux pas faire d'efforts ou rester debout longtemps. Moi je voulais travailler, pour avoir le logement, mais il m'a dit « Non, votre santé avant tout ». Pour le logement ils m'ont demandé mes fiches de paie de mars, avril et mai, mais moi, avec le Covid, j'ai eu zéro revenu sur cette période, et l'assurance maladie ne m'a toujours pas remboursée. Du coup ils ont donné le logement à une autre famille. La dame d'Action Logement m'a dit « Vous n'avez pas de chance, mais ce n'est pas nous, c'est le bailleur. » »*.

Depuis mars, Mme F. vit avec une aide exceptionnelle de 132 euros et les chèques services distribués dans son hôtel. Mme F., se prépare à devoir à nouveau attendre une proposition pendant des années : *« Pour le logement j'ai raté ma chance, et elle ne vient qu'une fois. Alors que pour moi le logement c'est la priorité, après ça, ça y est, on peut tracer notre chemin. J'ai un CDI, je paie mon loyer chaque mois, je n'ai pas de dettes. Mon fils rêve juste qu'on ait une chambre chacun et un salon. »* Après six mois d'arrêt de travail suite à son hospitalisation, et malgré une fatigue persistante, elle a repris son emploi en septembre 2020. Les nombreuses démarches engagées avec son assistante sociale pour expliquer sa situation sont restées sans réponse.

Les ménages dont les revenus ont été maintenus risquent également de rencontrer des difficultés supplémentaires pour accéder à un logement. Dans un contexte de montée des impayés, les propriétaires (qui sont souvent des personnes physiques en France) risquent de demander des garanties (niveau de revenus, type de contrat) encore plus importantes.

Les **projets résidentiels de nombreux jeunes qui souhaitent accéder à un logement autonome ou à un logement plus adapté sont également bloqués**. Dans un contexte de précarisation du marché du travail les jeunes (notamment ceux qui viennent d'être diplômés) seront les premières victimes. À titre de comparaison, lors de la crise précédente, entre 2008 et 2010, le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée parmi les jeunes s'était envolé de 72 %⁸⁴. Selon l'OCDE, le chômage des actifs de moins de 25 ans pourrait dépasser 30 % d'ici à fin 2020⁸⁵. L'UNCLLAJ redoute aussi que la crise empêche de nombreux jeunes d'accéder à leur propre logement : « *Notre question, l'autonomie des jeunes, risque de ne plus être d'actualité pendant longtemps, on va souvent dire aux jeunes de rester chez leurs parents, l'autonomie sera pour l'année prochaine* ». Ceux qui ne peuvent pas être hébergés par leur famille « *doivent se débrouiller pour trouver une chambre en colocation, ou chez des marchands de sommeil. Pour les candidatures pour les logements pour jeunes actifs on élargit le périmètre de la demande dans les autres départements, du moment qu'il y a des transports. Pour les jeunes sans emploi c'est le 115. On encourage à appeler régulièrement. Mais c'est compliqué, parfois ils refusent, ils se découragent, partent chez un ami dans une autre région... Mais ils restent en errance résidentielle.* »

Quant à la propriété, dans ce contexte de crise économique, l'Observatoire Crédit Logement CSA estime que le nombre de personnes y accédant baissera de 25 % entre 2019 et la fin 2021, passant de 900 000 à 680 000⁸⁶, avec des effets en cascade en termes de libération de logements locatifs.

3. Des chantiers de construction et de réhabilitation impactés sur le long terme

L'impact de la crise sanitaire, déjà sensible depuis le second semestre 2020, se fera ressentir véritablement à moyen et long terme, à travers la chute en cours de la production de logements.

Fin mars, **près de 90 % des chantiers étaient à l'arrêt en France**, entraînant un retard important des projets de construction et de réhabilitation. Pour les **bailleurs sociaux**, l'USH estime que l'allongement des délais et la mise en œuvre des mesures sanitaires ont entraîné un surcoût de 8 à 20 % pour les opérations en cours, auquel il faut ajouter la perte des loyers due au décalage de la livraison des logements.

Pour mesurer l'ampleur de la crise de l'offre qui s'annonce, il faut revenir en arrière, et examiner ce qui se passait à la fin de l'année 2019 et lors du 1^{er} trimestre 2020,

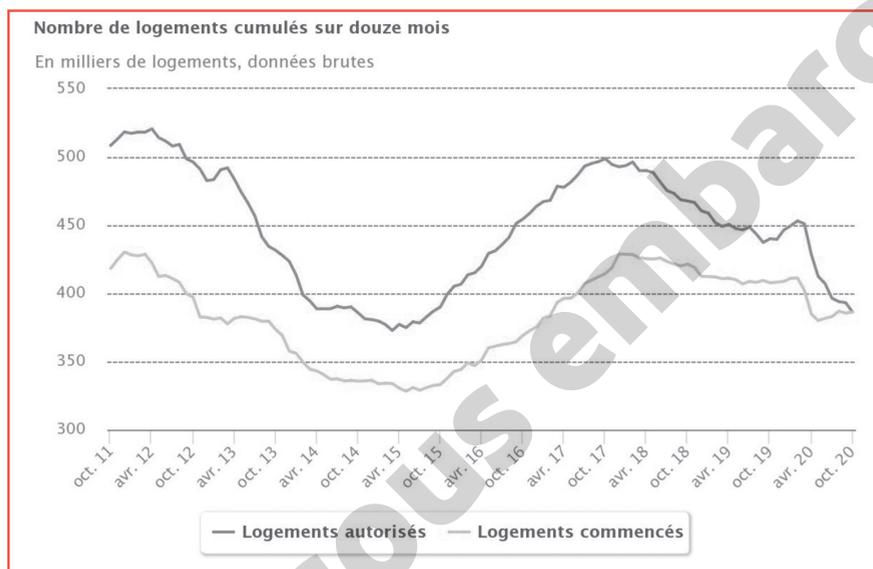
⁸⁴ Avis du CNLE, octobre 2020.

⁸⁵ France Culture, « *Désirs et inquiétudes de la jeunesse* », 10 juillet 2020.

⁸⁶ Delphine Denuit, « *Coronavirus : l'immobilier plonge dans la crise* », Le Parisien, 23 avril 2020.

c'est-à-dire dans les six mois qui ont précédé le confinement. Ainsi, la période a été marquée par une décélération de la production jusqu'en mars 2020 (-9 % de mises en chantier au premier trimestre 2020 par rapport au précédent) et par un effondrement ensuite (-19 % au second trimestre 2020), qui a surtout concerné les immeubles collectifs (produits par des promoteurs et/ou des organismes Hlm).

Construction de logements neufs (janvier 2015 - Novembre 2020)



Ainsi, la crise sanitaire du printemps 2020 a sans nul doute accru la déprime d'un secteur déjà mal en point en 2019, sous l'effet de la période électorale des municipales et d'une politique nationale peu favorable. À la fin du premier trimestre 2020, le nombre de **logements autorisés** avait ainsi chuté de 3 % tandis que le second trimestre affichait une baisse de 45 % du volume à produire par rapport au trimestre précédent.

Pour comprendre ce phénomène de déprise et son amplification par la crise sanitaire, il faut rappeler que les promoteurs commercialisent en amont leurs produits sur le principe de la VEFA et ne déposent leurs demandes de permis de construire que s'ils ont réalisé au moins 50 % des ventes. Ainsi, si la commercialisation se ralentit ou s'arrête, les permis ne seront pas déposés et les projets resteront dans les cartons. Si les projets ne « sortent pas », la production de fonciers est ralentie et les opérations d'aménagement portées par les collectivités locales elles-mêmes sont reportées... La manière dont sont organisées les opérations immobilières d'ampleur dans les grandes agglomérations, rend très solidaires les opérations de logements privés et les opérations de logements sociaux. Lorsque le secteur de la promotion privée est mis à mal, il est très fréquent que le secteur Hlm en ressente aussi les conséquences, et réciproquement, sans parler des entreprises du bâtiment qui elles aussi subissent un violent coup de

frein de leur activité et auront des difficultés à maintenir un niveau d'intervention semblable à celui de 2019 au moment de la reprise.

L'ensemble de ces « coups de frein » contribue déjà à ralentir la machine immobilière qui décélèrera progressivement et réclamera de gros efforts pour retrouver sa vitesse de croisière. Ce ralentissement, qui trouve sa source dans la diminution des ventes, risque de s'être amplifié encore avec le second confinement qui a autorisé les chantiers mais interdit les visites de logement, ce qui aura sans doute aussi des effets sur la mobilité résidentielle de cette fin d'année voire du début 2021, et un report des projets immobiliers de certains ménages.

Ce processus est analysé ainsi par Laurent Escobar et Yann Gérard⁸⁷ : « *Le cycle de production de la promotion immobilière est un processus long qui implique une certaine latence : un manque d'activité en amont aura pour conséquence durable un manque d'offres de logements disponibles à la vente* ». On peut donc craindre une pénurie grave, non plus pour ces prochains mois mais pour les années 2022 et 2023... De plus, devant les incertitudes liées à la crise sanitaire, les projets résidentiels repoussés des ménages contribuent à ralentir le turn over dans le parc locatif privé et social.

L'intervention sur le parc ancien en rénovation comme en réhabilitation a aussi été très perturbée par la crise sanitaire sans que l'on puisse encore en mesurer tout l'impact. Les opérateurs impliqués dans ces interventions exprimaient, au printemps 2020, plusieurs inquiétudes. Ils craignaient que l'interruption soudaine de certains chantiers ne mène à une dégradation amplifiée du logement, et redoutaient un impact en termes de délais de réalisation, en particulier dans un contexte de saturation des entreprises du BTP à la reprise. Ils appréhendaient également l'abandon, par les familles, de certains projets en cours de conception : par crainte d'être contaminées par des intervenants extérieurs, suite à la perte du lien construit avec l'opérateur, en raison de la dégradation de leur situation financière ou par découragement devant les délais d'attente.

Le confinement et le repli sur la sphère domestique ainsi que l'éloignement des institutions qu'il a pu entraîner risquent également de retarder le repérage des situations d'habitat indigne. Dans une enquête réalisée par Espacité à la sortie du confinement, 66 % des intercommunalités interrogées déclaraient avoir moins de signalements d'habitats dégradés qu'avant la crise : « *Le confinement a particulièrement affecté le repérage et le traitement des situations d'habitat dégradé : visites de site et des logements, gestion de permanences à destination du grand public, instruction de nouveaux dossiers relatifs au permis de louer ou au permis de diviser* »⁸⁸.

⁸⁷ Laurent Escobar, « *Promotion immobilière : la pénurie au cœur de la crise* », in Politiquedulogement.com, août 2020.

⁸⁸ Espacité, « *Crise sanitaire et gestion de la question résidentielle : comment les intercommunalités se sont adaptées au confinement dû à l'épidémie du Covid 19* », octobre 2020.

De manière générale, l'organisation de la lutte contre l'habitat indigne (LHI) est perturbée, que ce soit l'activité des opérateurs ou celle des administrations. Les administrations qui gèrent les signalements et l'instruction des dossiers d'habitat indigne n'ont pas repris un rythme de travail classique, les échanges sont freinés et ralentis par des protocoles sanitaires stricts. Dans quelques territoires, les opérateurs remarquent un effondrement des signalements, par des tiers (CAF, services départementaux ou communaux, etc.) ou par les propriétaires/locataires eux-mêmes, et moins de visites. Concernant les travaux, les effets du confinement se sont fait sentir à partir de septembre, avec un cumul de retards dans certains secteurs, retards qui posent d'autant plus problème que l'adhésion des propriétaires occupants à un projet de travaux est fragile ; parfois des chantiers sont interrompus du fait des coûts des travaux qui ont augmenté avec la crise ou d'artisans qui sont très sollicités. Des projets sont à l'arrêt du fait de la baisse des ressources des ménages ou parce que le lien a été perdu durant le confinement. De nombreux ménages renoncent à des travaux de rénovation : *« L'incertitude sur l'avenir place les ménages dans l'incapacité de pouvoir se projeter aux niveaux psychologique et économique. Ceux qui ont une petite épargne vont se dire que ce n'est pas le moment de la liquider car ils savent que la crise économique est à venir »* (SOLIHA Drôme). Point positif par endroits : chez certains, les confinements ont pu accélérer la prise de conscience de la nécessité d'engager des travaux dans leur logement.

Par ailleurs, les opérations de rénovation urbaine, dites « projets ANRU », ont, elles aussi, pâti de la suspension de l'activité, avec des retards de cinq à six mois en moyenne pour ce type de chantier du fait que les relèvements préalables aux démolitions ont été suspendus et que certains travaux ont été retardés voire interrompus en cas de faillite de l'entreprise qui en avait la responsabilité.

Conclusion

Dans son discours du 16 mars 2020, le président de la République enjoignait les Français à faire appel à leur *« sens des responsabilités et de la solidarité »* ; en promettant que *« pour les plus précaires, les plus démunis, nous ferons en sorte que les services que nous leur devons soient assurés »*. Le 13 avril 2020, il poursuivait sur un registre semblable en déclarant : *« Très souvent, ce qui semblait impossible depuis des années, nous avons su le faire en quelques jours. Nous avons innové, osé, agi au plus près du terrain, beaucoup de solutions ont été trouvées. Nous devons nous en souvenir car ce sont autant de forces pour le futur. Il y a dans cette crise une chance, nous ressouder et prouver notre humanité, bâtir un autre projet dans la concorde »*. Depuis la rentrée, il semble que le retour aux réalités ait pris le dessus et que l'on ait eu du mal sur le terrain à embrayer sur un « projet » réellement « autre ». À tel point que le « monde

d'après » tant promis ressemble surtout à celui d'avant en pire, les perspectives d'emploi ou de relogement semblant de plus en plus bouchées pour les plus fragiles.

À la lecture de ce chapitre, il semblerait que ce soient toujours les mêmes obstacles et les mêmes impérities qui continuent à corseter l'intervention en direction des plus mal-logés. Les initiatives prises durant la première vague de la crise sanitaire et les décloisonnements opérés entre professionnels et entre institutions, peinent aujourd'hui à masquer la faible ambition des politiques du logement à l'œuvre depuis plusieurs années. On pourrait même affirmer que la crise sanitaire a produit un « effet de loupe » sur des tendances latentes qui n'ont été que réaffirmées depuis quelques mois.

La crise sanitaire a amplifié le mal-logement dans toutes ses dimensions⁸⁹. Le confinement a mis au jour **la fragilité d'une partie non négligeable de la population vis-à-vis de ses conditions de logement et d'habitat** mais aussi **l'importance des phénomènes d'extrême précarité** dans laquelle se retrouve une partie de la population. Des situations de mal-logement préexistantes à la crise sanitaire se sont ainsi révélées avec une acuité nouvelle notamment les « sorties sèches » d'institutions, les personnes sans domicile, les personnes en situation administrative irrégulière, les ménages dépendant d'une économie de survie entre petits boulots et économie parallèle....

Par ailleurs, les remontées du terrain expriment à quel point **la crise sanitaire a encore montré la prégnance des inégalités sociales**. Les possibilités de télétravail, les loisirs et la vie de famille avec une limitation des sorties hors de chez soi, le maintien des ressources avec les mesures prises en faveur de l'emploi, etc., tous les ménages n'ont pas partagé la même « expérience » durant le confinement. Sauf exceptions, les personnes mal-logées ont été plus pénalisées par leurs mauvaises conditions de logement et les populations « qui s'en sortaient tout juste » ont été clairement fragilisées.

Les signaux qui nous parviennent des différents secteurs et composantes du « système du logement » sont des plus alarmistes : le parc social connaît une embolie sans précédent avec une baisse importante des départs, la production neuve entre dans une période de repli durable, les procédures d'expulsions locatives reprennent pour les ménages, avec la perspective inquiétante de la fin de la trêve hivernale en avril 2021, les places d'hébergement, plus nombreuses que jamais, sont pourtant plus que saturées... Alors que les chiffres de l'emploi annoncent une précarité économique en progression, l'impact réel de la crise ne sera visible que dans quelques mois et ses effets marqueront les années à venir. La crise économique de 2008 nous enseigne que les effets d'une crise soudaine sur le mal-logement peuvent s'étaler pendant des années, comme l'a montré la

⁸⁹ Jean-Claude Driant, « *Le logement face à la crise sanitaire* », La Fabrique de la Ville Questionnée par la Crise Sanitaire, PUCA, Note d'analyse n°3, octobre 2020.

hausse continue des expulsions locatives depuis 2008. À ce titre, le retour à la normale de l'activité économique n'entraîne pas forcément la résorption rapide des situations d'exclusion sociale engendrées. C'est pourquoi il est indispensable de prévenir celles-ci le plus en amont possible, en aidant les ménages dès les premières difficultés de paiement du loyer par exemple, sans attendre que la spirale du surendettement crée des situations humaines irréversibles.

Les initiatives prises sur le terrain comme au plan national, bien que nécessaires, ne semblent pas engager un mouvement de refonte du système du logement qui laisserait espérer un recul du mal-logement sous toutes ses formes. Face à la crise, la réponse publique a bien souvent été d'improviser des solutions en urgence, dans le meilleur des cas. Plus encore, il semblerait que la politique du logement ne soit pas la priorité, pas plus maintenant qu'au début de l'année 2020, comme le montrera le chapitre suivant.

La crise sanitaire, en révélant les contradictions, les insuffisances et les dérives des politiques actuelles, réclame pourtant que s'amorce **un virage net** dans la conduite des politiques en faveur du logement des personnes défavorisées : **renforcer les dispositifs servant à amortir les difficultés que rencontrent les ménages** dans cette période particulière (fonds d'aides aux impayés de loyers et d'énergie, CCAPEX, aides personnelles au logement...), **améliorer l'adéquation de l'offre avec la demande** (qu'il s'agisse de stimuler la production de logements publics et privés à bas loyer, d'adapter les typologies, de faciliter l'accès au logement des jeunes...), généraliser la mise en œuvre du Logement d'abord plutôt que de multiplier les solutions palliatives, revaloriser le travail social, fabriquer des réponses tissées localement, créer de nouveaux modes de coopération entre acteurs notamment entre les secteurs du logement et de la santé, redonner de l'autonomie et des droits aux personnes stigmatisées et marginalisées, sans revenus, sans logement ou sans papiers. En période de pandémie plus que jamais, la coopération, la protection et la prévention sont les seules réponses à la hauteur de l'épreuve.

CHAPITRE 2

**Quelle place pour les mal-logés
dans « le monde d'après » ?**

Rapport sous embargo

Si le président de la République a annoncé dans son allocution du 16 mars 2020 que « *le jour d'après ne sera pas un retour au jour d'avant* », évoquant des « *jours heureux* » en référence au programme du Conseil national de la Résistance qui a fondé notre système de protection sociale, force est de constater que ce jour tarde à poindre.

La crise a pourtant aiguisé les attentes et les priorités des Français en faveur du soin, de la protection sociale et de l'environnement. Mais la plupart des mesures prises dans l'urgence ne sont pas rassurantes pour l'avenir et l'absence de contreparties sociales et écologiques demandées aux entreprises massivement soutenues par les caisses publiques constitue un mauvais signal, alors que les risques sociaux et climatiques sont infiniment plus graves et surtout durables que la crise sanitaire que nous traversons. C'est pourquoi ce chapitre consacre son analyse aux mesures plus structurantes adoptées à la fin de l'été dans le cadre du plan « France relance ». Nous nous intéresserons aux dispositions qui concernent le logement en les mettant en rapport avec les orientations générales des politiques publiques, notamment dans leurs dimensions sociale et environnementale. La question de la lutte contre la précarité énergétique, présentée par le gouvernement comme une priorité, est analysée de manière spécifique dans le chapitre suivant.

L'étude des expériences étrangères, en particulier européennes, montre l'étendue du champ des possibles, quand bien même en France le monde d'après semble bien parti pour ressembler singulièrement à celui d'avant. Et les nombreuses réflexions en cours sur la reconstruction de notre économie et la réinvention du modèle social orientent les propositions que nous faisons dans la dernière phase du mandat présidentiel d'Emmanuel Macron.

Nous verrons que le gouvernement est excessivement prudent lorsqu'il s'agit d'aider les moins bien lotis, mais retrouve toute sa hardiesse lorsqu'il s'agit d'entretenir la part la plus fortunée de sa population et de ses entreprises, **à une heure où la montée spectaculaire des précarités devrait inspirer une redistribution des richesses** indispensable pour sortir de la précarité de manière pérenne, près de 10 millions de personnes vivant sous le seuil de pauvreté. Nous verrons que **le plan de relance de l'activité économique ne concentre pas assez d'efforts sur le logement**, décent et abordable financièrement, dont les confinements ont pu faire mesurer l'importance pour le bien-être social et la santé. Nous verrons enfin que les nouvelles équipes municipales à la suite des élections de l'an dernier, tentent par endroits, avec l'aide de l'État, de s'emparer de la lutte contre le mal-logement, en encadrant les loyers, en mettant en œuvre le Logement d'abord ou en respectant la loi SRU, à condition de s'engager sans ambiguïté dans ce combat.

I - Une lutte contre la pauvreté peu ambitieuse

L'année 2020 était l'opportunité de relancer une stratégie de lutte contre la pauvreté dans l'impasse. Hélas, alors que la France s'enfonce un peu plus dans la crise économique et sociale, sans perspective de sortie rapide de l'épidémie de Covid, l'action gouvernementale reste lente et timorée pour venir en aide aux plus précaires, qui sont pourtant les premiers touchés par la récession.

1. La protection sociale à rude épreuve

a) Les mailles devenues trop larges du filet de la sécurité sociale

La protection sociale française a joué son rôle. Elle a été efficace et réactive envers la plupart des salariés et leurs entreprises, grâce au financement du chômage partiel, si bien que la majorité de la population ne souffre pas - encore - financièrement de la crise. Elle a été l'occasion pour eux d'en apprécier toute la valeur et la nécessité, son utilité économique et sociale, dans toutes ses dimensions (santé, emploi, famille et vieillesse).

Mais beaucoup en apprécient malheureusement aussi les limites instaurées par des années d'affaiblissement. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la pauvreté souligne à juste titre que « *les États étaient mal préparés à faire face aux conséquences socio-économiques de la pandémie parce qu'ils n'ont jamais totalement surmonté les impacts des mesures d'austérité adoptées suite à la crise financière de 2008-2011. Les politiques d'austérité expliquent le sous-financement des systèmes de santé publique et la dégradation des conditions de travail du personnel de santé, mais aussi la réduction de la part de la richesse qui va au travail, la montée des inégalités et la diminution des taxes sur les profits des entreprises. Avec des services publics aussi dégradés, des transferts monétaires ponctuels aux personnes en pauvreté ne sont que d'un faible secours pour celles-ci, dans les pays riches comme dans les pays en développement ou dans les pays les moins avancés* »¹.

Car **le confinement a eu des conséquences très inégales selon les ménages**, selon l'Insee². En mars 2020, un quart des ménages déclarent une situation financière dégradée, d'autant plus forte que les revenus initiaux sont faibles. Pour les 10 % les plus pauvres, la proportion passe à 35 %, elle est deux fois plus faible pour les 10 % des ménages les plus aisés. Elle est de 33 % pour les ménages avec enfants, contre 18 % pour les autres (garde des enfants et suivi scolaire ont pu obliger à baisser son temps de travail, les arrêts pris en charge par l'assurance

¹ Olivier de Schutter, Rapporteur spécial de l'ONU sur la pauvreté, « *Regard en arrière pour regarder vers l'avenir : une approche de la protection sociale fondée sur les droits dans la relance économique post-Covid-19* », septembre 2020.

² « *Confinement : des conséquences économiques inégales selon les ménages* », Insee Première, n°1822, octobre 2020.

maladie engendraient une perte de revenus et la fermeture des cantines a entraîné des frais supplémentaires sans compensation).

Pour l'Insee toujours, les « *écarts observés entre catégories socio-professionnelles s'expliquent en partie par le fait que les mesures visant à maintenir l'emploi et les revenus ne sont pas accessibles à tous de la même façon* ». Les salariés ayant pu télétravailler sont moins touchés par la perte de revenus, tandis que ceux au chômage partiel, même s'ils ont pu conserver leur emploi, ont vu leurs ressources ont été réduites (prise en charge de 84 % du salaire net, sans pouvoir descendre sous le SMIC). 24 % des ouvriers sont ainsi passés en chômage partiel, contre 8 % des cadres. Fin mars 2020, la perte de revenus pour un mois de chômage partiel était estimée en moyenne à « 216 euros en moins sur la fiche de paie »³ si l'employeur ne la compensait pas. Sachant que **l'emploi n'a pas été maintenu pour tout le monde**. Fin mars, 11 % des entreprises déclaraient déjà une baisse de leurs effectifs, l'activité intérimaire avait chuté de 54 % entre fin 2019 et fin avril 2020 et les embauches en CDD de 60 % en un an.

b) Un rattrapage insuffisant

Pour les perdants de cette crise, les aides publiques sont loin d'être à la hauteur. Durant le confinement, deux aides exceptionnelles ont été créées en urgence par le gouvernement : l'une à destination des familles modestes qui touchent certaines prestations sociales (de 100 à 550 euros selon la composition du foyer)⁴ ; l'autre pour certains jeunes précaires ou modestes de moins de 25 ans (de 200 euros)⁵. Les CAF ont parallèlement débloqué des aides individuelles d'urgence pour les familles allocataires en besoin alimentaire de première nécessité, en difficulté pour payer leur loyer, une facture d'électricité ou de téléphone...

Ces mesures sont apparues tardivement, pour un montant d'autant plus faible qu'elles ne sont que ponctuelles et qu'elles excluent de nombreux ménages en grande difficulté (bénéficiaires de l'AAH, ASPA, ADA, familles vivant en résidence mobile, jeunes qui ne peuvent prétendre au RSA et sans APL). Les radars de l'aide gouvernementale se sont avérés de courte portée, y compris dans les quartiers populaires, pour les ménages en situation administrative complexe, les occupants sans titre, les travailleurs non-déclarés, du sexe, etc.

Dans le plan de relance voté à la rentrée 2020, seul 0,8 % des 100 milliards étaient consacrés aux « personnes vulnérables ». Pour se rattraper, le

³ « *Coronavirus : le chômage partiel entraîne une perte de revenus de 2 milliards par mois pour les ménages* », Le Monde, 30 mars 2020.

⁴ Le RSA (revenu de solidarité active), la prime forfaitaire pour reprise d'activité, le revenu de solidarité (RSO), l'allocation équivalant retraite (AER), ASS (allocation de solidarité spécifique), les allocations logement (APL) pour les ménages qui ont au moins un enfant à charge.

⁵ Étudiants ayant perdu leur travail ou leur stage, étudiants ultra-marins éloignés de leur famille et en grande difficulté financière, jeunes non étudiants de moins de 25 ans bénéficiant d'une APL et sans enfant à charge.

gouvernement a consenti, mi-septembre, des aides ponctuelles, sur le modèle de celles du printemps : 150 euros pour les ménages au RSA, les étudiants boursiers et les jeunes non-étudiants bénéficiant des APL, ainsi que 100 euros par enfant des ménages au RSA ou bénéficiant des APL. Mais, même après la hausse de l'allocation de rentrée scolaire et avant la prime de Noël, l'aide ne compense pas, loin de là, les pertes subies depuis six mois pour les personnes qui ont perdu jobs saisonniers, stages, CDD, missions d'intérim, heures de vacation et autres petits boulots déclarés ou non. Encore une fois, les plus marginalisés, en particulier les personnes en situation irrégulière, les jeunes précaires sans APL faute d'avoir un logement personnel et ne disposant pas de soutien familial, mais aussi les étudiants non-boursiers sans soutien familial, sont laissés de côté. Dans le même ordre d'idée, Action Logement a accordé des aides de 150 euros par mois pendant deux mois à l'été 2020, et pendant six mois à l'hiver 2021. Mais là encore, les multiples critères à remplir (de taux d'effort, de secteur d'activité, de baisse de ses revenus d'un certain pourcentage à une période précise de l'année) pour en bénéficier en ont réduit l'efficacité et la lisibilité, si bien que, au printemps, seules 80 000 personnes ont pu s'en saisir, soit l'équivalent d'à peine 1 % des ménages allocataires APL.

Pour certains travailleurs précaires, le gouvernement a annoncé une aide de 900 euros par mois pendant trois mois. Mais pour les chômeurs et les allocataires de minima sociaux, tout geste durable avait déjà été exclu et continue de l'être, hormis pour le minimum vieillesse (ASPA) et l'allocation adulte handicapé (AAH). Le sous-entendu est clair depuis le début du quinquennat : ceux qui ne sont pas en âge et en capacité physique de travailler doivent être aidés, les autres n'ayant qu'à chercher des emplois jugés à portée de main.

Cette **distinction trop classique entre « bons » et « mauvais » pauvres** est déjà difficile à accepter en temps normal, alors que la France connaît depuis deux générations un chômage de masse, touchant entre 8 et 10 % de sa population active. Elle devient **intenable à l'heure où la crise sanitaire provoque la suppression de 800 000 emplois, avec la perspective d'un taux de chômage de 11 % en 2021**. Cette situation, faut-il le rappeler, n'est pas due à une soudaine apathie des demandeurs d'emplois mais à la mise à l'arrêt volontaire de pans entiers de l'économie pour ralentir l'épidémie.

Au lieu de mieux indemniser les chômeurs, le gouvernement s'est contenté de prolonger les allocations, mais a confirmé son projet de réforme de l'assurance-chômage qui les pénalise en faisant passer à six mois la durée travaillée au cours des deux dernières années pour être indemnisé. La mise en œuvre du second volet de cette réforme, reportée à avril 2021, a tout de même été enclenchée, et il a fallu une décision du Conseil d'État pour en modérer ses aspects les plus régressifs, notamment la réforme du mode de calcul du salaire journalier de référence qui, en prenant en compte les jours non-travaillés, aboutissait à diviser par deux, trois ou quatre le montant de l'allocation de certains bénéficiaires.

Plutôt que d'augmenter les minima sociaux, le gouvernement s'accroche à l'espoir

d'un retour général à l'emploi pour des millions de chômeurs sans perspectives. Mais le soutien accru au secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) sera loin d'être suffisant et l'incitation à l'embauche par le versement d'aides aux entreprises semble très hypothétique dans cette période d'incertitude économique.

La « Garantie jeunes », mêlant accompagnement et petit pécule aux jeunes sans emploi ni formation, est certes un bon dispositif et on peut féliciter l'annonce de porter le nombre de ses bénéficiaires de 100 000 à 150 000, puis 200 000. Mais il faut rappeler que, voici deux ans, le même gouvernement en avait promis... 500 000. En tout état de cause, ce dispositif est bien trop limité (à 12 mois), et dépendant des enveloppes financières à disposition. Là encore, comme l'ont montré de nombreuses études, **les multiples critères d'éligibilité des dispositifs d'aide et les contreparties qu'ils demandent à leurs bénéficiaires⁶ conduisent trop souvent à l'éviction des plus exclus** qui ne veulent ou ne peuvent pas s'inscrire dans des procédures contraignantes, voire invasives. De manière générale, le plan du gouvernement « 1 jeune 1 solution » propose essentiellement des statuts précaires : stages, formations et services civiques peuvent représenter des opportunités pour les jeunes, mais pour sortir de la précarité il faut des perspectives de moyen terme et des revenus réguliers et à la hauteur ne serait-ce que du seuil de pauvreté, sans compter que les structures qui les accueillent, qu'il s'agisse d'associations ou de services publics, ont également besoin de jeunes en emplois stables et correctement rémunérés plutôt que de sous-emplois précaires. Bref, ces solutions ne remplacent pas les emplois aidés massivement supprimés en début de quinquennat. L'essentiel du financement de ce plan est en réalité dédié aux entreprises en échange d'embauches, alors que ce type d'aides est régulièrement soupçonné de créer des effets d'aubaine.

À noter toutefois que la stratégie pauvreté offre un cadre propice, sous la houlette de hauts-commissaires régionaux dédiés, pour lancer ou renforcer des expériences tout à fait intéressantes, comme les Territoires zéro chômeur de longue durée, des dispositifs de prévention des expulsions, de l'accompagnement santé-emploi-logement, des actions d'aller-vers.

En définitive, au lieu de baser sa stratégie de lutte contre la pauvreté sur la garantie des droits fondamentaux à un revenu suffisant et à un logement pérenne, le gouvernement ne semble y voir que des obstacles coûteux et contreproductifs par rapport à son objectif prioritaire de soutenir les entreprises et les ménages aisés, aux motifs d'incitation à l'embauche et à l'investissement, en espérant toujours un hypothétique ruissellement qui peine à se dessiner. Si les sommes engagées dans les aides sociales peuvent paraître importantes, elles n'en restent pas moins des dépenses marginales comparées aux aides versées aux entreprises et aux cadeaux fiscaux accordés aux plus aisés, sans être portées par une vision politique qui anticipe les risques de demain.

⁶ Secours Catholique et Aequitaz, « Sans contreparties. Pour un revenu minimum garanti », 2020.

2. Une politique fiscale et budgétaire toujours aussi peu redistributive

a) Un refus idéologique d'augmenter et élargir l'accès aux minima sociaux

Atteindre le plein emploi est une gageure en temps normal. En période d'épidémie mondiale, il n'y a rien de défaitiste à accepter que cela ne soit pas possible à court terme. En revanche, ne rien prévoir pour sortir de la misère les millions de personnes, hommes femmes et enfants, qui subissent les conséquences du chômage, est profondément choquant. **Allouer des allocations aux ménages privés d'emploi n'est pas honteux, c'est au contraire la marque d'une société avancée** qui ne se résout pas à abandonner les plus déshérités, quelle que soit l'origine de leurs difficultés. Éradiquer le chômage est difficile et aléatoire, tandis qu'augmenter les minima sociaux est une mesure techniquement simple et efficace : face à la pauvreté, donner de l'argent aux pauvres est une manière éprouvée de les faire sortir de la pauvreté⁷.

Ce n'est pas se résigner au chômage, ni même dissuader au retour à l'emploi, contrairement aux discours répétés de l'exécutif ; ce dernier jette la suspicion sur la motivation des plus précaires à travailler et renforce leur stigmatisation sans jamais avancer le moindre argument, la moindre étude, le moindre chiffre à l'appui de cette idée reçue et qui, en plus, justifie des montants de minima sociaux terriblement bas. Des minima à un niveau décent ne sont pas antinomiques avec un effort sur l'accompagnement vers l'emploi. D'ailleurs, les **minima sociaux ont rarement été aussi loin du revenu médian** (le RSA est à 497 euros pour une personne seule sans forfait logement), et pourtant le chômage a rarement été aussi élevé et les dépenses d'accompagnement des ménages vers l'emploi aussi faibles. On remarquera également que les jeunes sont de loin les plus touchés par le chômage alors qu'ils sont précisément les seuls à ne pas avoir accès aux minima sociaux. Bref, l'absence de RSA pour les jeunes ne facilite en rien leur accès à l'emploi mais a des conséquences avérées sur la grande pauvreté de certains d'entre eux.

En réalité, des revenus garantis à un niveau décent et un logement pérenne, en offrant de la stabilité, sont des atouts pour s'insérer socialement, engager une formation ou trouver un emploi. C'est donc une priorité, voire un préalable, sans condition, et non la récompense offerte aux plus « méritants ».

Le chantier est immense, mais toute réforme des minima sociaux a été reportée en attendant la mise en place du « revenu universel d'activité » (RUA), préparée depuis 2018 pour les fusionner, en simplifier l'accès et réduire le non-recours aux droits. Hélas, après deux années de travaux et de concertation, le projet qualifié de majeur est reporté *sine die*, renvoyé à d'hypothétiques nouvelles concertations,

⁷ Denis Colombi, *Où va l'argent des pauvres*, Payot, Paris, 2020.

sans orientations ni calendrier, ce qui s'apparente en réalité manifestement à un enterrement. Encore une fois, alors que les mesures pour les plus riches ont été décidées en quelques semaines, celles pour les plus pauvres attendent encore et encore, si tant est qu'elles voient le jour.

À la place d'une réforme ambitieuse et structurelle de la protection sociale, le gouvernement multiplie les aides affectées à certains publics et à certaines dépenses. Il distribue des chèques service pour l'alimentation, une allocation de rentrée scolaire pour les fournitures, des APL pour le loyer, un chèque énergie pour le chauffage, des tarifs sociaux pour la cantine, voire un chèque alimentation pour les AMAP. Autant d'aides utiles, mais dont la multiplication en lieu et place d'un revenu garanti à un niveau suffisant interroge si l'on considère qu'elles visent à ôter à leurs bénéficiaires une certaine liberté d'usage, comme si ces derniers n'étaient pas dignes de confiance pour gérer librement leur budget et trouver l'affectation la plus utile aux aides qu'ils perçoivent, en-dehors des sentiers battus de l'assistance.

La hausse du nombre d'allocataires du RSA (+10 % d'inscrits depuis le début de la crise) et de l'AAH, est une autre limite au système. Depuis leur décentralisation, les minima sociaux sont financés par les conseils départementaux. Mais, en raison de compensations financières insuffisantes par l'État, les départements les plus pauvres sont pénalisés, et la charge de ces minima sociaux empiète dorénavant sur d'autres dépenses également utiles, en particulier l'accompagnement des allocataires. L'Observatoire national de l'action sociale (ODAS) alerte en particulier sur des résultats en 2020 « probablement très dégradés » en raison de la hausse des dépenses sociales des collectivités couplée à une chute de leurs recettes, tout en avertissant que « *ce constat n'est rien au regard de ce que l'on peut craindre des deux exercices suivants car les conséquences économiques de la gestion de la crise sanitaire ne seront redoutables qu'à partir de l'année 2021*⁸ ». C'est pourquoi la Seine-Saint-Denis expérimente avec l'État une recentralisation des allocations du RSA. C'est aussi pourquoi, il est nécessaire que l'État vienne en aide aux collectivités ayant un taux de pauvreté élevé et qui ont mobilisé leurs compétences d'aide sociale pendant la crise, via leurs CCAS ou FSL, pour que leurs habitants ne pâtissent pas davantage de l'assèchement des budgets.

En tout état de cause, les aides ponctuelles manquent cruellement d'ambition de réduire réellement la pauvreté. La disparition du secrétariat d'État à la lutte contre la pauvreté est d'ailleurs un signal inquiétant, symboliquement et politiquement. Alors que le ministre de la Santé et des Solidarités, Olivier Véran, est accaparé par la crise sanitaire, la dimension sociale n'est plus véritablement portée dans les arbitrages interministériels, si ce n'est par une délégation interministérielle à la lutte contre la pauvreté qui peine à se faire entendre.

⁸ ODAS, « *Dépenses sociales et médico-sociales des départements. 2019-2020 : la fin d'une époque* », La Lettre de l'ODAS, décembre 2020.

b) Premiers de cordée, derniers de corvée

Ce manque d'ambition à combattre la pauvreté est lié à des choix socio-fiscaux très inégalitaires qui ont marqué le début de quinquennat et se confirment depuis, malgré certaines inflexions.

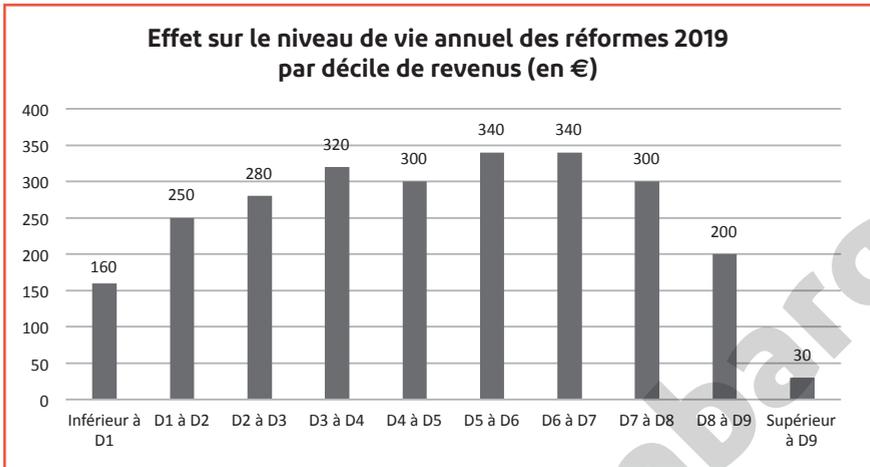
Les coupes dans les APL, la réforme de l'ISF, le prélèvement forfaitaire unique, etc., avaient fortement aggravé la pauvreté et les inégalités en 2018. Les premiers chiffres de l'Insee pour 2019 montrent une légère inflexion liée à l'augmentation de la prime d'activité concédée par le gouvernement sous la pression du mouvement des Gilets jaunes, qui a permis à certains de repasser au-dessus du seuil de pauvreté⁹.

Les nouvelles mesures socio-fiscales appliquées en 2019 sont donc venues compenser légèrement les premières décisions très inégalitaires du quinquennat. Elles ont amélioré le pouvoir d'achat des Français, qu'il s'agisse de la baisse de l'impôt sur le revenu, de la défiscalisation des heures supplémentaires, de la revalorisation du minimum vieillesse ou de l'AAH et de la poursuite du dégrèvement de la taxe d'habitation¹⁰. Mais leurs effets diffèrent selon leur niveau de vie. Les classes moyennes en ont le plus profité (320 euros par an), en particulier du dégrèvement de la taxe d'habitation. Les ménages plus aisés ont davantage profité des baisses d'impôts et de cotisations sur les heures supplémentaires. En revanche, **c'est une constante depuis 2017, les 10 % les plus pauvres, avec 160 euros par an, profitent peu de mesures destinées aux personnes en emploi et payant la taxe d'habitation, tandis que la sous-indexation des allocations logement et familiales les touche particulièrement.**

Enfin, toutes ces baisses d'impôt posent la question de la capacité de l'État à maintenir à terme un niveau de services publics suffisant, qui contribuent fortement à la réduction des inégalités, même si cela est moins directement visible.

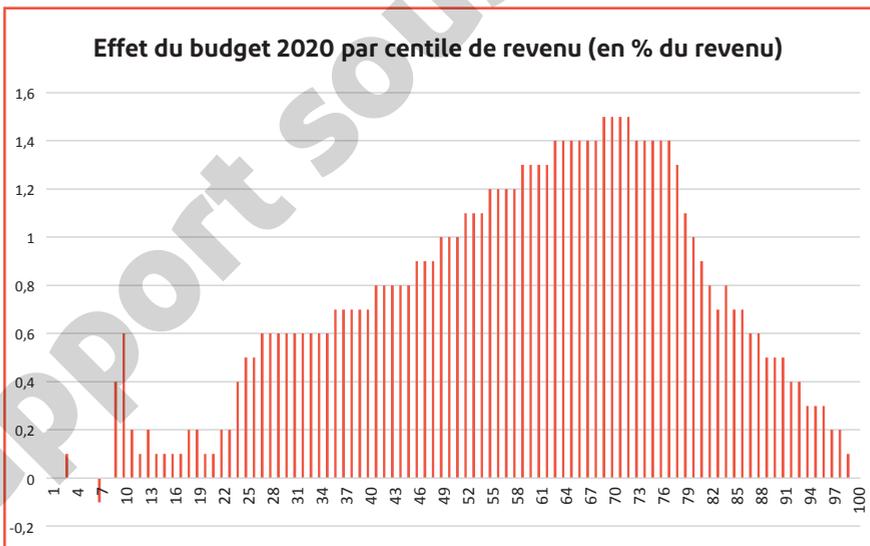
⁹ Cette mesure significative montre toutefois ses limites en 2020. La prime d'activité n'étant pas une hausse de salaire, en cas de perte d'emploi, elle ne fait pas l'objet d'une indemnisation. La chute de revenus est dès lors plus forte qu'auparavant.

¹⁰ Insee, « *Les réformes socio-fiscales de 2019 augmentent fortement le revenu disponible des ménages, surtout pour ceux de niveau de vie intermédiaire et ceux en emploi* », France portrait social, 2020.



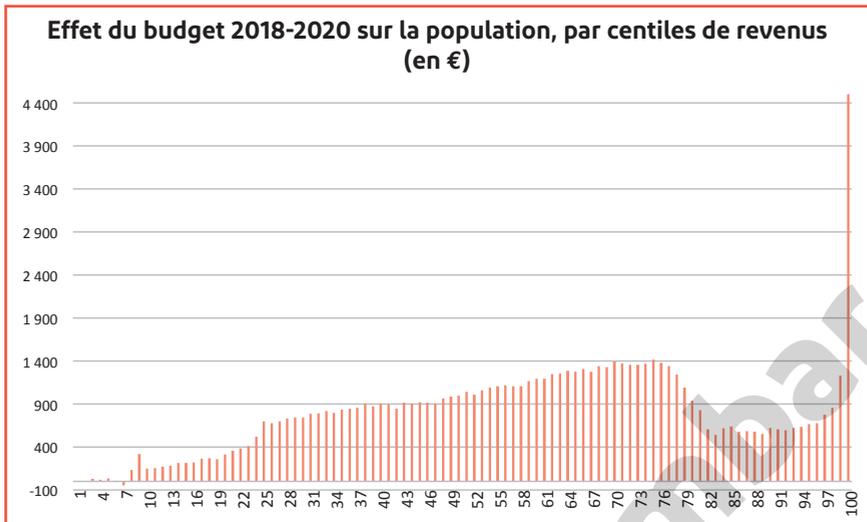
Source : Insee

Cette tendance à oublier les plus pauvres dans les choix socio-fiscaux s'est répétée dans le budget 2020 dans lequel les classes moyennes supérieures profitent le plus de la baisse de la taxe d'habitation et des baisses d'impôts sur le revenu¹¹.



Source : IPP

¹¹ IPP, « Budget 2020, quels effets pour les ménages ? », 2019.



Source : IPP

En définitive, les mesures du plan pauvreté (aides accrues pour la domiciliation des personnes sans logement personnel, augmentation de la qualité et de la quantité des places d'hébergement...) sont utiles, mais c'est en réalité **toute la politique budgétaire et fiscale du gouvernement qui devrait être réorientée**, en revenant sur les cadeaux aux plus riches et sur les coupes dans les aides sociales versées aux plus pauvres. Après tout, c'est ce qu'avait consenti le président Nicolas Sarkozy après la crise de 2008, quand il avait renoncé aux aides aux plus riches qu'il avait fait voter dans son paquet fiscal à l'été 2007. Mais ce n'est pas le chemin emprunté par le gouvernement, qui confirme les aides déjà consenties aux ménages aisés (prélèvement forfaitaire unique, réforme de l'ISF) et en engage de nouvelles, en particulier la suppression de la taxe d'habitation pour les 20 % les plus riches, pour un montant de plus de 8 milliards d'euros, ainsi que de nouveaux abattements sur les donations¹².

Dès lors, les inégalités de revenus, déjà augmentées avant la crise, vont se creuser davantage. C'est le cas des inégalités de patrimoine, quand le confinement a en effet fait exploser l'épargne des plus riches : 70 % du surcroît d'épargne vient des 20 % de ménages les plus riches¹³. Dans une optique de relance de l'économie, il serait donc plus pertinent économiquement, et juste socialement, d'aider les ménages à bas revenus à vivre correctement et à consommer plutôt que les plus riches à épargner encore davantage.

¹² « Une nouvelle aide pour soutenir ses enfants et ses petits-enfants », Le Monde, 28 septembre 2020.

¹³ CAE, « Dynamiques de consommation dans la crise : les enseignements en temps réel des données bancaires », octobre 2020.

3. Vers une politique du care ?

a) Une revalorisation d'une politique du care, du travail social et de la prévention qui se fait attendre

Si, comme on le voit, les premiers de cordée sont toujours aussi protégés, les premiers de corvée, de leur côté, sont malmenés. « *Notre pays aujourd'hui tient tout entier sur des femmes et des hommes que nos économies reconnaissent et rémunèrent si mal* », déclare Emmanuel Macron pendant le confinement du printemps 2020. La crise sanitaire a en effet remis en évidence le rôle des métiers essentiels, leur pénibilité et le manque de considération accordée à celles et ceux qui les exercent. Les personnels des hôpitaux, des Ehpad, des écoles, des services de ramassage des ordures, etc., ont été applaudis. **Des pans entiers de l'activité autrefois méprisés, perçus comme improductifs, ont soudainement été réhabilités** comme ciment de la société et facteurs de résilience. On a redécouvert qu'ils faisaient, en France, partie des moins bien lotis d'Europe. Autant de prises de conscience, feintes ou réelles, qui pouvaient laisser croire à une politique plus solidaire. La prévention, la protection, l'accompagnement, l'éducation, devaient être mieux défendus dans le monde d'après, contre la course au profit, à la productivité et aux économies budgétaires.

Près d'un an plus tard, les 120 000 suppressions de postes de fonctionnaires du programme présidentiel sont officiellement abandonnées. Les « soignants », figures encensées de la « première ligne » face à la pandémie, ont bénéficié de primes et un « Ségur de la santé » a revalorisé leurs salaires de 180 euros par mois, pour un montant total de 8 milliards, mais sans politique d'embauche conséquente pour alléger leur charge de travail. Les travailleurs sociaux, rarement félicités malgré l'âpreté de leur engagement, ont obtenu une « prime Covid » de 1 000 euros dans le secteur de l'hébergement (20 M€) mais rien de structurel. Les enseignants pourraient obtenir 100 euros de plus par mois (sous condition d'ancienneté).

Les bas salaires n'ont rien obtenu de durable. En décembre 2020, le gouvernement a refusé, comme les années précédentes, tout coup de pouce au SMIC, relevé de 0,99 % en 2021, soit 12 euros par mois, alors que des pays voisins, en particulier l'Espagne où le Royaume-Uni ont fait le choix inverse d'augmenter sensiblement leur revenu minimal pendant la crise. Les métiers des « premiers de corvée », mal rémunérés, précaires, pénibles et dévalorisés n'ont pas reçu davantage de considération. Là encore, les pouvoirs publics et les employeurs temporisent, dans l'attente des résultats de la concertation ouverte pour un an à ce sujet par le ministère du Travail en novembre 2020.

Comme pour les bénéficiaires de minima sociaux, les revalorisations ont été ponctuelles. À chaque fois, les différences de statuts ou d'employeurs ont laissé dans l'ornière une partie des travailleurs qui auraient dû y avoir droit, révélant un monde du travail du secteur médico-social éclaté et des inégalités horizontales inquiétantes. Par exemple, dès le « Ségur de la santé » achevé, des « oubliés du Ségur »

se sont manifestés parmi les aides-soignants à domicile, en grande majorité des femmes à bas salaires, et les auxiliaires de vie¹⁴. Mais aussi, tous les statuts atypiques, les temps partiels subis et les horaires décalés. Les livreurs sont les symboles de cette inquiétante ubérisation de l'économie, où l'autonomie des travailleurs n'est que le faux-nez de leur précarité.

b) Le déni d'existence des exilés

Le confinement et la crise sociale ont également montré que, parmi les premiers de corvée et les premières victimes de la crise, se trouvaient les personnes migrantes. La question des conditions d'accueil de ces personnes souvent si mal traitées s'est posée dans l'espace public. De manifestations de personnes en situation irrégulière en tribunes de hauts fonctionnaires comme l'ancien préfet Jean-François Carencio et l'ancien directeur de l'OFPPA Pascal Brice¹⁵, **de nombreuses voix se sont élevées pour faciliter l'obtention de titres de séjour de plus longue durée afin de leur laisser l'opportunité de travailler légalement et de se loger dignement, et pour régulariser davantage** de personnes en situation irrégulière, à cette heure où prime la santé publique. L'absence momentanée de saisonniers étrangers - réguliers ou non, mais quoiqu'il en soit mal payés et mal logés - a montré leur apport économique trop méconnu dans l'agriculture. Leur travail en première ou seconde ligne a été largement mis en avant. La fragilité de leur protection sociale et de leur couverture santé a été déplorée.

Au Portugal et en Espagne, des régularisations ont eu lieu, définitives ou temporaires, pour leur ouvrir des droits, dont l'accès à la santé. En Italie, un programme de régularisations a été lancé pour les personnes souhaitant travailler dans certains secteurs économiques en tension (agriculture, soignants, services à la personne...), qui a suscité 200 000 demandes.

La France, pendant et après le confinement, n'a pas fait le moindre geste envers ces plus exclus. Pire, **les atteintes aux droits et à la dignité semblent de plus en plus flagrantes**. La violence des évacuations successives par la police des lieux de vie informels de Saint-Denis ou de l'occupation de la place de la République à Paris, en novembre 2020, ont légitimement choqué l'opinion. En réalité, elles ne font que symboliser la violence ordinaire réservée à des milliers de personnes chaque jour, demandeuses d'asile, en attente de déposer leur demande ou déboutées, majeures ou mineurs non accompagnés, hommes ou femmes, avec ou sans enfants, sans distinction.

¹⁴ Bruno Palier, « Pourquoi les personnes "essentiels" sont-elles si mal payées ? », in Marc Lazar (dir.), *Le monde d'aujourd'hui*. Les sciences sociales au temps de la Covid, Presses de Sciences Po, Paris, 2020.

¹⁵ « Pour des politiques migratoires conformes à toutes les exigences de la République. Faire reculer les situations de non-droit », 2020.

Dans le Calais, à Grande-Synthe, et autour, exit les procédures administratives et judiciaires. Harcelées par les forces de l'ordre, les personnes épuisées et affamées tentent de survivre. Leurs effets personnels (tentes, couvertures, papiers administratifs, téléphone...) sont confisqués et régulièrement détruits. Les arrêtés préfectoraux empêchant les distributions de nourriture dans le centre de Calais, par les associations mais aussi par de simples particuliers, se succèdent depuis le 10 septembre 2020 et confirment le rejet assumé et organisé par les politiques menées sur ce territoire. L'observatoire des expulsions de lieux de vie informels a recensé, entre novembre 2019 et octobre 2020, 1 079 expulsions collectives, dont 88 % ont eu lieu à Calais et Grande-Synthe (plus de deux par jour), souvent sans fondement juridique. Le confinement et la crise sanitaire, n'ont pas freiné les mauvais traitements, malgré les condamnations récurrentes des associations, de la Défenseure des droits et même de la justice administrative.

Le littoral est devenu la pire zone de non-droit de France, où les traitements inhumains et dégradants font légion. La Défenseure des droits, Claire Hédon, en appelle à « la fin de cette traque »¹⁶. Un travail de sape soigneusement mené par la puissance publique, de peur qu'un bon traitement suscite un « appel d'air ». Or, on s'aperçoit avec le temps qu'ils sont toujours aussi nombreux à y arriver (1 200 exilés au minimum rien qu'à Calais en octobre 2020). Et le durcissement dans la gestion des installations de fortune en Seine-Saint-Denis et dans le nord-est parisien en novembre montre que, manifestement, ils ne seront pas toujours mieux traités ailleurs, dans une alternance de mises à l'abri souvent précaires et d'invisibilisation aux portes de Paris.

La principale ouverture perçue dans le discours gouvernemental l'a été en direction d'un accès facilité à la naturalisation pour quelques centaines de personnes. Un geste qui passe à côté de l'enjeu principal, celui de **l'accès effectif à la demande d'asile dans de bonnes conditions, l'assouplissement de ses critères d'octroi et des régularisations**. Même la Cour des comptes y incite, dans une allusion au programme de la Cimade Alternatif'Hôtel, en recommandant de « *mettre en place des équipes mobiles spécialisées afin d'examiner la situation juridique des personnes dites « à droits incomplets » et d'accompagner, lorsqu'une régularisation est possible, leur sortie de l'hébergement vers le logement* »¹⁷.

¹⁶ Visite de la Défenseure des droits mardi 22 et mercredi 23 septembre à Calais, communiqué du 24 septembre 2020 : « *Les exilés sont chassés de leurs lieux de campement tous les deux jours par les forces de l'ordre. Les évacuations constantes des terrains sur lesquels ils dorment ont pour objectif de les forcer à fuir. Les tentes et affaires pouvant être déplacées et par conséquent perdues. Les exilés ne peuvent dès lors plus se reposer et restent constamment en veille. Ils sont visiblement dans un état d'épuisement physique et mental. Ces méthodes intimidantes complexifient encore leur prise en charge par les associations. (...) La Défenseure des droits a pu constater que les conditions d'hygiène étaient de ce fait déplorables. (...) Certains exilés n'arrivent pas à manger tous les jours* ».

¹⁷ Cour des comptes, « *La politique du Logement d'abord* », 2020.

Quant à l'accueil des personnes en situation régulière, quelques avancées ont été concédées à la suite du rapport du député Aurélien Tâché en 2018¹⁸. Des moyens supplémentaires ont été dégagés pour l'apprentissage de la langue française, par exemple, et une délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés a été créée, mais le droit au travail des demandeurs d'asile sauf exception n'est toujours pas effectif et de nombreuses propositions n'ont pas été mises en œuvre, s'agissant notamment de la simplification de la vie quotidienne, du suivi psychologique des primo-arrivants, de l'accès au logement ou de l'accueil des mineurs non-accompagnés (MNA). **La part des demandeurs d'asile hébergés au sein du dispositif national d'accueil stagne à 48 %**, après un gel des créations de places en CADA en 2020 et une relance (insuffisante) en 2021. Seuls les réfugiés font l'objet d'un dispositif d'insertion par le logement. Entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2019, environ 18 000 logements ont été mobilisés pour reloger 39 400 personnes (hors données Île-de-France). La circulaire du 24 août 2020 fixe l'objectif de 10 000 logements pour 2020.

De manière générale, la tonalité du débat public à l'égard des personnes migrantes, nouvellement arrivées sur le territoire ou qui y demeurent depuis plus longtemps, de façon régulière ou non, se durcit considérablement. Amalgame récurrent entre migrations et terrorisme, durcissement des conditions d'exercice du droit d'asile, hostilité envers les associations venant en aide aux personnes, mépris des droits et des procédures, conditions d'accueil dégradées dans les préfectures, refus d'hébergements dignes... Toutes ces atteintes, plus ou moins insidieuses, sont de nature à renforcer leur exclusion, et pour certains leur état de dénuement, sans parler de leurs difficultés pour accéder à un logement.

II - La relance de la politique du logement : une occasion manquée

1. Un plan de relance qui ne mise pas sur la production de logements

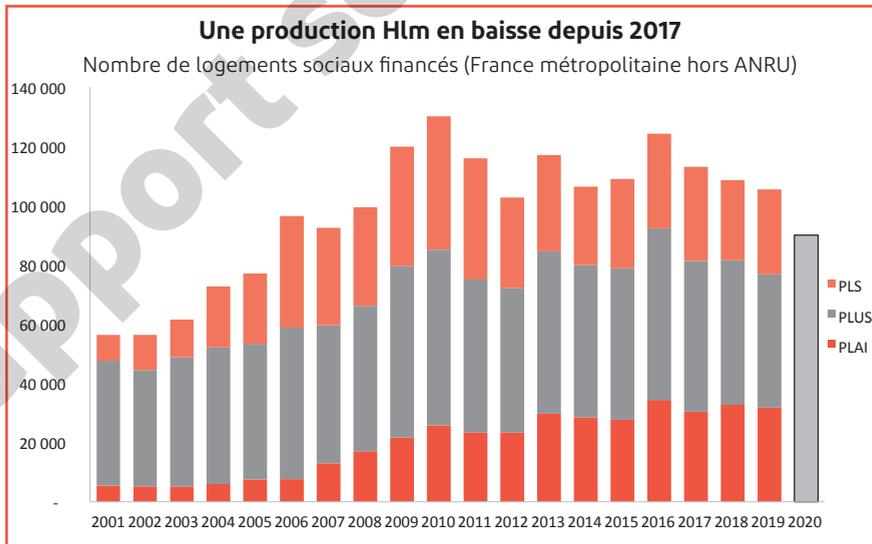
En Europe, d'après l'OCDE, les gouvernements ont réagi à la crise en prenant un large éventail de mesures pour protéger les locataires et les détenteurs de prêts hypothécaires, ainsi que pour soutenir les constructeurs et les prêteurs. L'organisation internationale conclut sur l'importance de passer progressivement de mesures de sauvetage immédiates à des cadres politiques susceptibles de soutenir la reprise et le développement de marchés du logement efficaces, inclusifs et durables¹⁹. C'est le cas par exemple du Portugal qui, avec six fois moins d'habitants que la France, a consacré 1,6 milliard d'euros de son plan de relance à la lutte contre le mal-logement.

¹⁸ Aurélien Tâché, « Rapport 72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France. Trois ans après : quel bilan ? », 2020.

¹⁹ OCDE, « Housing amid Covid-19 : Policy responses and challenges », juillet 2020.

Qu'en est-il en France ? Avec 100 000 attributions Hlm en moins en 2020 et 100 000 permis de construire en moins en 2020 et 2021, et des conséquences en cascade sur la mobilité résidentielle et sur l'emploi, 2021 s'annonce mal. **Tous les acteurs du secteur déplorent que le logement a été le grand oublié de la relance, en particulier le secteur de la construction neuve, « angle mort du plan de relance » selon un rapport du Sénat²⁰**, même si le chantier de la rénovation énergétique a été davantage soutenu, comme nous l'analysons dans le chapitre suivant. La crise aurait pourtant pu constituer une occasion de privilégier la production Hlm (en rachetant en Vefa des programmes immobiliers en difficulté, par exemple, comme en 2009, année record de production Hlm). C'est ce que réclamaient de nombreux parlementaires, notamment Stéphanie Do dans son rapport sur le budget Logement 2021 au nom de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, car « *les bailleurs sociaux ont, du fait de leur financements publics, vocation à exercer en période de crise une action contracyclique bénéfique en maintenant ou en amplifiant leurs commandes sans exercer pour autant un effet d'éviction mais un effet de substitution à la commande privée défailante* ».

Ce n'est pas vraiment le choix qui a été fait. Plutôt que d'aider les bailleurs sociaux, acteurs centraux de l'aide aux ménages précarisés par la crise, le gouvernement a fait **le choix de maintenir le prélèvement de la RLS à hauteur de 1,3 milliard d'euros par an**. Or, cette ponction a d'ores et déjà des effets négatifs, avec la chute depuis 2017 de la production Hlm, qui devrait s'accroître encore en 2020.



²⁰ Dominique Estrosi-Sassonne, « Avis présenté au nom de la commission des Affaires économiques pour le projet de loi de finances pour 2021 », Sénat, 2020.

L'étude *Prospectives* de la Caisse des Dépôts, constate déjà une baisse inédite de 7 % en 2019 des dépenses d'entretien, soit 150 millions d'euros, et des scénarios relativement sombres pour les années suivantes. Solution de substitution préconisée par le gouvernement, les ventes de logements sociaux chutent de 25 à 40 % en raison de la crise. Le seul coup de pouce au monde Hlm du plan de relance s'est limité à une aide aux rénovations lourdes de 500 millions d'euros.

La Caisse des Dépôts a annoncé l'aide au rachat de 50 000 logements, dont seulement 4 000 en logement social. Cette absence de priorité donnée au logement social laisse la porte ouverte au risque de voir des acteurs du logement social se positionner pour racheter des programmes en PLI (logement intermédiaire) ou en logements libres, dans la lignée des fonds gérés par CDC Habitat ou de la filiale dédiée d'Action Logement (IN'LI).

Le plan de relance prévoit un « fonds friches » de 300 millions d'euros pour accorder des aides publiques aux opérations de dépollution des sols industriels. Et une enveloppe de 350 millions d'euros pour aider les maires densificateurs : à hauteur de 100 €/m², versés sous formes d'aides contingentes et distribuées sans critère de richesse des communes.

Alors qu'on aurait pu espérer que **l'État finance davantage le NPNRU**, le sort des personnes mal-logées dans les QPV ayant été mis en évidence durant le confinement, le PLF 2021 montre à l'inverse un certain désengagement de l'État, dont le financement passe de 25 à 15 millions d'euros. Sa part dans l'ANRU était déjà très négligeable en comparaison de celle d'Action Logement et des bailleurs sociaux. Où est le milliard d'euros que l'État avait promis d'injecter ?

Compte tenu de l'incertitude économique et financière actuelle, ainsi que des rendements obligataires très faibles, l'immobilier résidentiel s'affiche comme un investissement encore plus intéressant, non pas tant pour les futurs propriétaires occupants que pour ceux qui cherchent à obtenir des revenus locatifs. Ainsi, **la « financiarisation » du logement, si répandue depuis la crise financière de 2007/08, pourrait continuer à progresser rapidement dans la période post-Covid.**

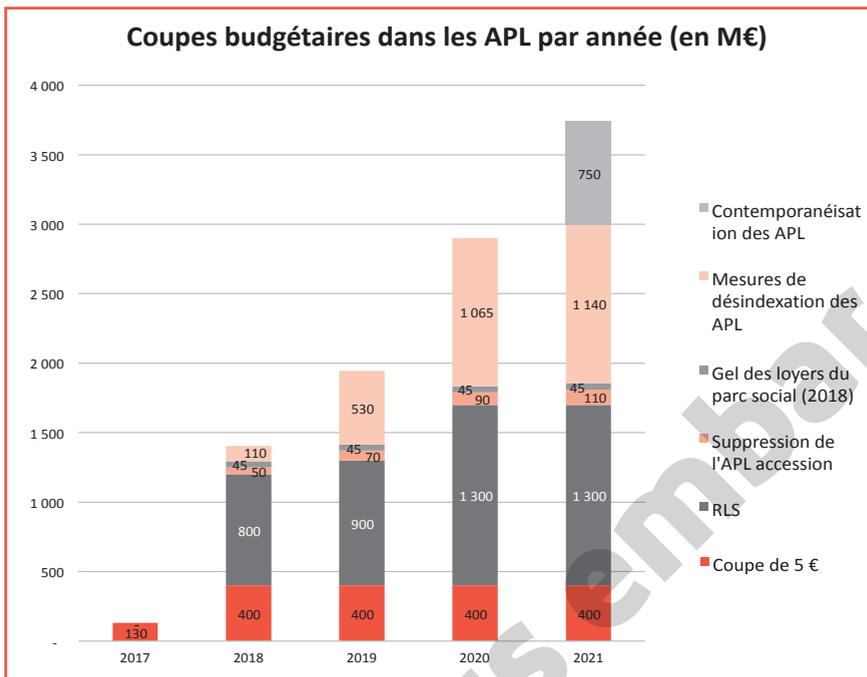
Une manière de relancer l'activité de l'immobilier sans effet d'aubaine ni inflationniste, tout en recentrant socialement les aides publiques, aurait été par exemple de réformer le dispositif d'aide à l'investissement locatif dit « Pinel ». Or, la limitation du plafond de loyer au niveau des loyers médians de la zone d'habitation et la possibilité pour le CRHH de les limiter localement n'ont pas survécu au débat parlementaire et le Pinel a été reconduit à l'identique pour 2021. Sans réelles contreparties en échange d'un crédit d'impôt pouvant se monter à 63 000 euros par logement, en pouvant louer ces logements neufs à ses enfants ou parents, le Pinel offre surtout l'occasion de conforter la constitution d'un patrimoine familial sans service apporté au reste de la société. Ses loyers restent élevés et les propriétaires qui en bénéficient figurent parmi les plus aisés de la société.

2. APL, Action Logement : pendant la crise, les coupes budgétaires continuent

Alors que le coût du logement est toujours plus lourd dans le budget des ménages, surtout ceux frappés de plein fouet par la crise, le gouvernement a non seulement refusé de revenir sur les coupes effectuées dans les APL depuis trois ans, mais en a effectué de nouvelles. 750 millions d'euros d'économies sont en effet prévus sur les APL en 2021 grâce au calcul en temps réel des ressources des allocataires. L'économie générée devrait être inférieure à celle envisagée initialement (1,3 milliard d'euros) en raison de la crise économique, même si aucune étude d'impact n'a été produite par le gouvernement. Cette réforme dite de « contemporanéisation des APL » aboutira à des diminutions ou suppressions importantes d'APL pour deux raisons pour des centaines de milliers d'allocataires. D'une part, le système actuel permettait déjà des ajustements à la hausse des APL en cas de chute de revenus, mais plus rarement dans l'autre sens. L'ajustement des APL en temps réel fera donc plus de perdants que de gagnants. Les jeunes prenant un premier emploi devraient être les premiers touchés, malgré des mesures transitoires pour 2021 visant à les ménager.

D'autre part, le fait de sauter deux années pour la prise en compte des revenus des allocataires, en calculant non plus à n-2 mais en temps réel, ne s'accompagne pas d'une indexation similaire des paramètres du barème, ce qui permet l'équivalent de deux années de désindexation de l'APL par rapport à l'inflation, soit l'équivalent d'un gel des APL pendant deux années. Enfin, l'ajustement en temps réel des APL aboutit à une fluctuation des APL à chaque trimestre, alors que les allocataires jusqu'ici pouvaient compter sur un montant stable pour toute l'année.

Après **des attaques incessantes depuis 2017 contre les APL** (coupe de 5 euros par mois, désindexations régulières de l'inflation, réduction de loyer de solidarité dans le parc social, suppression de l'APL-accession), cette nouvelle réforme porte pour 2021 à 3,7 milliards d'euros par an le cumul des coupes successives dans ces aides destinées aux locataires à bas revenus, cible évidente de Bercy (voir graphique ci-après). En cumulant toutes les coupes effectuées depuis 2017, ce sont plus de 10 milliards d'euros qui auront été économisés sur les APL entre 2017 et 2021. Rappelons qu'en 2018, les ménages bénéficiaires avaient des ressources en moyenne équivalentes à 0,73 SMIC et 40 % avaient un revenu entre 0 et 0,5 SMIC.



En plus des bailleurs sociaux et des allocataires APL, le gouvernement ponctionne aussi un pilier de la politique du logement en France : Action Logement. Cet organisme paritaire, ex-1% Logement, est une fois de plus prélevé à hauteur de 1,3 milliard d'euros, après 500 millions en 2020. Cette somme se décompose entre une ponction ponctuelle de 1 milliard et une autre, pérenne, de 300 millions liée à la non-compensation de baisses de charges des entreprises.

Depuis longtemps déjà, l'État s'autorise à prélever sur la participation des employeurs à l'effort de construction (5,1 milliards d'euros par exemple entre 1995 et 2002²¹). Seulement, après en avoir affecté 0,5 % au FNAL et restitué 0,05 % aux entreprises pour alléger leurs charges²², relevé de 10 à 50 salariés leur seuil d'assujettissement, ces ponctions entament les fonds d'Action Logement, aussi conséquents soient-ils, mais surtout remettent en cause à terme leur affectation au logement des salariés sur tous les territoires. Et **les menaces qui planent sur son avenir fragilisent son action en faveur de la politique sociale** du logement, de la garantie des risques locatifs (dispositif Visale) à l'adaptation des logements au vieillissement, en passant par le logement Outre-mer, la rénovation

²¹ Mission d'information sur Action logement, Commission des affaires économiques du Sénat, novembre 2020.

²² Après avoir menacé de vouloir diviser par deux voire supprimer entièrement la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), le gouvernement a reculé, en novembre 2020.

énergétique et le NPNRU, sans parler de son Plan d'investissement volontaire (PIV) de près de 10 milliards d'euros²³.

Les coupes budgétaires sur Action Logement limitent ses capacités d'action. En décembre 2020 par exemple, sans prévenir à l'avance ses propres partenaires comme SOLIHA, Action Logement stoppe net son aide en faveur de la rénovation énergétique des logements, une fois son objectif de 50 000 logements atteint pour ne pas prendre le risque de dépasser le budget d'1 milliard d'euros fixé dans son PIV négocié avec l'État. Il n'ira pas plus loin, et ce certainement jusqu'à l'issue de la concertation engagée le 8 décembre 2020 au service de la relance économique et sociale, en plein vote de la loi de finances pour 2021. En attendant, des milliers de ménages en attente de travaux sont dans l'impasse. L'aide aux ménages face aux impayés s'était déjà heurtée aux réticences de l'exécutif, lors du premier confinement²⁴. Combien de mal-logés pâtissent ainsi des arbitrages financiers du gouvernement, des acteurs économiques et des collectivités endettées ?

3. Une occasion manquée de relancer le plan Logement d'abord

De meilleures conditions de logement constituent une protection fondamentale face aux crises sanitaires et écologiques actuelles et à venir. Le Conseil scientifique Covid-19 le reconnaît quand il recommande que « la promotion du « Logement d'abord » doit être le principe directeur », car il « limite le risque épidémique, tant pour les personnes vivant dans la grande précarité que pour la population générale ». Et l'ensemble des associations du secteur a plaidé pour profiter de ce moment exceptionnel pour relancer la politique du Logement d'abord.

Les importants efforts réalisés durant l'état d'urgence sanitaire ont montré que l'objectif « zéro SDF » est atteignable, qu'il était possible de mettre à l'abri en peu

²³ D'après le rapport de Stéphanie Do pour la commission des Affaires économiques de l'Assemblée sur le budget 2021 : « Cette façon de procéder semble privilégier des solutions de court terme qui ne contribuent qu'à instaurer un climat délétère au sein du groupe, qui se voit visé par des prédatations croissantes. (...) Ces prélèvements, qui sont fléchés vers le Fonds national d'aide au logement et y compensent de moindres dotations de la part du budget de l'État, représentent une baisse de l'investissement net dans le logement. (...) Les prélèvements ainsi opérés portent également atteinte à la visibilité financière du groupe et, dès lors, à la viabilité des programmes auxquels il participe. Votre Rapporteur rappelle à ce titre qu'Action Logement est le principal financeur du PNRU, du NPNRU et un financeur majeur du programme Action cœur de ville. Les acteurs du renouvellement urbain, dont les actions sont partenariales, sont particulièrement inquiets d'une remise en cause des capacités de construction de l'ANRU, financée à 80 % par Action Logement ».

²⁴ D'après le rapport de Claire Pitollat pour la commission des Affaires sociales de l'Assemblée sur le budget 2021 : « Lors de leur audition, les représentants d'Action Logement ont regretté d'une part que l'accord pour le versement de ces aides ait été obtenu tardivement, c'est-à-dire dans le courant du mois de juin 2020 alors que les difficultés étaient tangibles dès le début du confinement ; et d'autre part que ces aides soient accessibles uniquement pour les personnes réalisant un taux d'effort minimal de 40 % pour le logement alors que le taux d'effort moyen est de 23 % pour les salariés en emploi stable, ce qui exclut une grande partie des salariés de ce dispositif ».

de temps des milliers de personnes. Mais cela aurait dû permettre, dès l'été 2020, d'amorcer une transition rapide vers le logement, de travailler à l'ouverture des droits avec des équipes pluridisciplinaires (sociales, médicales, juridiques...) et à la demande Hlm des personnes accueillies. Tout comme ceux qui ont malgré tout été laissés à la rue, en bidonvilles ou en squats, doivent pouvoir accéder au logement sans nécessairement passer par la case hébergement.

Malgré le consensus dans les discours autour de cet objectif, ce n'est pas vraiment la voie qui a été empruntée. Face à l'ampleur des besoins, **lors du second confinement et du plan hivernal, c'est encore et toujours la réponse d'hébergement qui a été principalement mobilisée**, au moment où les solutions de logement devenaient plus que jamais inaccessibles pour les personnes sans domicile.

Certes, le plan quinquennal Logement d'abord poursuit son déploiement, mais il témoigne d'une ambition bien trop limitée et ses objectifs sont rarement atteints. Ce constat, positif sur la philosophie d'action, critique sur sa mise en œuvre et qui met à jour ses contradictions, porté par la Fondation Abbé Pierre depuis 2017, est désormais explicitement partagé par la Cour des comptes :

« Ce plan ne semble pas constituer une exacte déclinaison des principes du «Logement d'abord», (...) certaines mesures, notamment celles concernant l'amélioration des dispositifs d'hébergement, peuvent ainsi paraître ne pas répondre à l'objectif d'un accès le plus rapide possible au logement. » Dans le cas du développement de l'intermédiation locative, la Cour s'inquiète d'un dévoiement du Logement d'abord à travers la multiplication de la sous-location, y compris dans le parc social, au détriment du mandat de gestion et de l'accès direct à un logement pérenne de droit commun, et demande de *« renoncer à l'objectif d'accroître le parc d'intermédiation locative en sous-location, qui ne répond pas aux principes du «Logement d'abord», et [de] mettre en place des mécanismes de sortie de ces dispositifs vers des solutions de logement pérennes²⁵ »*.

La Cour confirme que cette politique n'a pas encore réussi à modifier le droit commun. *« Les avancées revêtent encore un caractère davantage expérimental ou marginal que systémique, loin du changement d'échelle et de la transformation structurelle des politiques en faveur de l'accès au logement des personnes sans domicile qu'ambitionne le plan, et ceci y compris dans les territoires de mise en œuvre « accélérée » »,* écrit-elle en effet.

Conformément aux objectifs fixés par Emmanuel Macron lors de sa campagne, centrés sur l'intermédiation locative, les pensions de famille et les PLAI, des avancées sont à saluer, mais rarement à la hauteur de ce qui avait été promis. **« Lorsque des objectifs chiffrés sont énoncés dans le plan – ce qui est**

²⁵ Cour des comptes, « La politique du Logement d'abord », 2020.

rare – les résultats apparaissent systématiquement en-deçà des cibles fixées, déplore ainsi la Cour des comptes. *C'est notamment le cas des priorités suivies au niveau ministériel, notamment en matière d'accès au logement des personnes hébergées et des réfugiés, ainsi que de production de logements très sociaux et de pensions de famille. En outre, les cibles sur ce dernier volet apparaissent insuffisantes pour répondre aux besoins²⁶ ».*

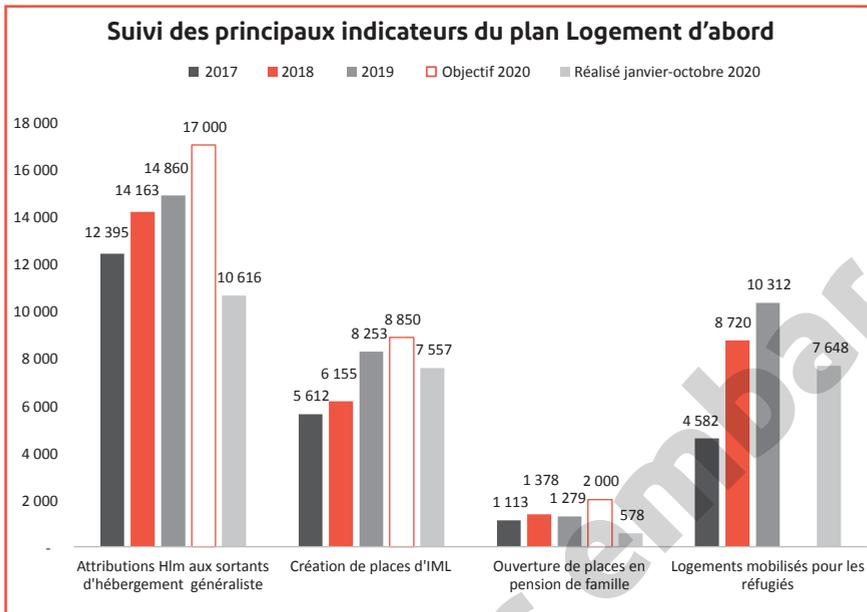
Et beaucoup d'actions restent en friche : « *l'avancement d'environ 40 % des actions du plan reste faible ou inexistante, y compris dans des domaines aussi essentiels que le dénombrement et la connaissance des personnes sans domicile, l'application des obligations (d'attribution des logements sociaux) que fixent les lois ALUR et Égalité et citoyenneté, la mise en jeu de la solidarité entre territoires, la politique de maîtrise des loyers dans le parc très social, la réduction du parc d'hébergement, et notamment du recours à l'hôtel, la transformation structurelle des fonctions d'accompagnement des personnes, le développement du lien entre logement et insertion professionnelle, ou encore la prévention des ruptures dans les parcours, et en particulier des expulsions locatives²⁷.* »

Les attributions Hlm pour les personnes sans domicile sont toujours aussi décevantes. Et, alors que la loi prévoit 25 % d'attributions Hlm hors-QPV au quart des demandeurs les plus pauvres, ce taux stagne à 16 % en 2019, en baisse par rapport à 2017 (16,5 %). Étrangement, le gouvernement, dans les documents budgétaires, ne vise l'atteinte du taux légal qu'en 2023.

Face à des attributions Hlm insuffisamment destinées aux personnes sans domicile, le gouvernement semble avoir pris conscience du problème puisque le projet de loi « 4D » devrait prévoir un renforcement de l'application des critères de priorité. Le projet de loi se contente pour l'essentiel de réaffirmer les obligations déjà existantes, mais vise à préciser les responsabilités des acteurs en charge de les atteindre. En particulier, l'objectif pour chaque bailleur d'attribuer un quart des logements sociaux au quart le plus pauvre des demandeurs souffre, dans sa mise en œuvre, de la dilution des responsabilités entre tous les acteurs de l'attribution, en particulier les réservataires (Action Logement, État, collectivités...), qui jouent un rôle central alors que l'obligation légale (et donc les éventuelles sanctions) ne pèsent pas explicitement sur eux. Le gouvernement pourrait donc favoriser la délégation aux bailleurs sociaux des différents contingents, pour faciliter leur atteinte des objectifs légaux.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.



Les données après les dix premiers mois de l'année montrent que les objectifs ne seront vraisemblablement pas atteints en 2020. Sur les 17 000 attributions Hlm aux ménages sortants d'hébergement, 10 600 ont été réalisées, soit moins de 60 % de l'objectif annuel, à deux mois de la fin ; 7 600 places d'intermédiation locative ont été créées sur les 8 850, ce qui est plutôt en ligne avec l'objectif, 578 places de pensions de famille ont été ouvertes sur les 2 000 prévues, ce qui est très loin du compte et 7 648 logements ont été mobilisés pour des réfugiés au lieu des 10 300 espérés dans l'année.

Pour cette dernière année du quinquennat, le gouvernement a décidé de revoir sa gouvernance en créant un « **service public de la rue au logement** ». Au plan national, une nouvelle direction, créée à partir de la Dihal, pourrait regrouper une partie de la DGCS, avec pour mission de gérer les deux milliards d'euros du programme 177 (hébergement et accès au logement). Au plan local, les SIAO gagneront 150 ETP supplémentaires. On peut saluer, dans le budget 2021, la poursuite des engagements en faveur des pensions de famille et de l'intermédiation locative ou des PLAI adaptés²⁸. En revanche, l'objectif plus large de création de 40 000 PLAI annuels semble inaccessible après les effets négatifs en 2018 et

²⁸ Les crédits prévus pour les pensions de famille s'élèvent à 154 millions d'euros, soit une augmentation de 23 %, qui finance la revalorisation du forfait journalier des pensions de famille, la création de 2 000 nouvelles places en 2021 et la pérennisation des places créées en 2020. Les crédits prévus pour financer les places en intermédiation locative s'élèvent à 149 millions d'euros, soit une augmentation de 24 % par rapport à 2020, qui doit financer la création de 8 850 places supplémentaires.

2019 des contraintes budgétaires imposées aux bailleurs sociaux et alors que la production 2020 sera très décevante en raison de la crise, sans doute autour de 95 000 agréments. En Île-de-France, par exemple, les prévisions pour 2020 évoquent une chute de 25 % des agréments et des attributions Hlm, soit 7 000 logements et 20 000 attributions de moins, dans la région la plus tendue du pays. Dans le même temps, malgré la création de milliers de places d'intermédiation locative sous forme de Solibail, le nombre de logements conventionnés Anah dans le parc privé, avec ou sans travaux, permettant des avantages fiscaux en échange de loyers modérés, poursuit sa décrue, à moins de 10 000 logements en 2020. L'outil fiscal du Louer abordable, ou Cosse dans l'ancien, confirme certaines de ses limites²⁹.

Pourtant, **d'autres choix budgétaires auraient pu être faits**, comme celui de financer la mobilisation massive des logements privés et publics vides et décents pour offrir des conditions de logement dignes à ceux qui ont été hébergés durant l'état d'urgence, mais aussi à tous ceux qui n'ont pas été pris en charge. Ou encore le choix de refinancer les logements sociaux les plus chers pour en faire baisser le loyer, d'un dispositif exceptionnel particulièrement incitatif sur 12 à 24 mois à destination des propriétaires privés mettant leur logement en gestion locative à des fins très sociales, d'un retour substantiel de l'État dans le financement des aides à la pierre, tout en renonçant à la RLS et en revenant à une TVA à 5,5 % pour les PLUS, d'augmenter et de sécuriser les fonds de l'accompagnement social (sous forme d'AVDL, d'ASLL et dans le cadre de l'IML), d'augmenter la ligne budgétaire dédiée à la résorption des bidonvilles, de renforcer les fonds de l'Anah pour mettre fin au logement indigne et démultiplier les opérations d'intérêt national ORCOD-IN de lutte contre les copropriétés dégradées... Toutes ces mesures auraient des effets indéniablement positifs et immédiatement bénéfiques aux ménages modestes et à l'économie sur le long terme.

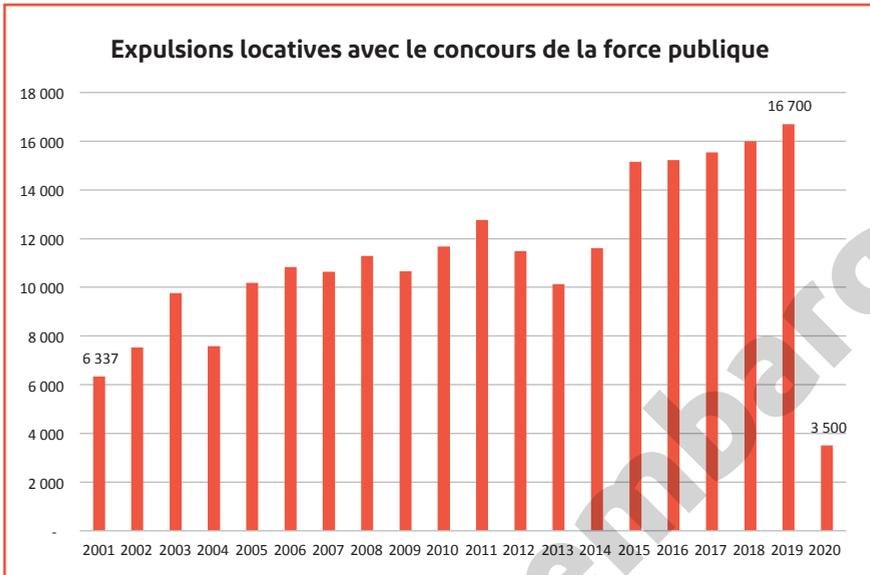
En tout état de cause, le virage vers le Logement d'abord semble encore trop timide, en particulier pour des raisons budgétaires. La France aurait pourtant pu s'inspirer de pays ayant déjà accompli cette transformation, comme la Finlande, qui n'a pas eu à gérer en catastrophe le sujet du sans-abrisme au moment du confinement, les personnes sans domicile ayant déjà été presque toutes relogées. Elle pourrait aussi s'inspirer des Pays-Bas, moins en pointe que la Finlande mais qui ont décidé de profiter de la crise pour amorcer un changement définitif vers le Logement d'abord en prévoyant un plan d'investissement de 200 millions d'euros dans de nouveaux logements pour les personnes sans abri en 2020/2021. Il est prévu de mettre 10 000 unités de logement accompagné à disposition, de renforcer la prévention, et de transformer des centres d'hébergement en logement, avec comme objectif que personne ne reste plus de trois mois dans un centre d'hébergement.

²⁹ Fondation Abbé Pierre, « Neuf propositions pour mobiliser le parc privé à vocation sociale. Département de l'Hérault », 2020.

4. Des rapports locatifs toujours aussi durs

La crise épidémique a amené l'État à prendre des mesures de protection des locataires inédites en 2020, en reportant la fin de la trêve hivernale du 1er avril au 2 juillet 2020, comme la quasi-totalité des pays touchés. Cette trêve prolongée devait constituer une occasion de repenser une politique de prévention des expulsions en échec depuis des années. **L'instruction du 2 juillet 2020** prise par le ministère du Logement était à cet égard encourageante en prévoyant, à la sortie de la trêve, une limitation des expulsions locatives qui ne pourraient être mises en œuvre qu'à la condition de proposer un relogement aux ménages. L'alternative consistant à ne proposer qu'un hébergement était limitée à des cas très particuliers, en cas de dangers pour le voisinage par exemple. Cette instruction **n'a été que partiellement respectée**. N'étant pas cosignée par le ministre de l'Intérieur, elle n'a pas été interprétée par tous les préfets comme une consigne stricte à respecter, certains assumant dès le début qu'ils n'en tiendraient pas compte ou uniquement dans la mesure du possible. La ministre du Logement elle-même l'a souvent présentée comme une volonté de ne pas expulser sans hébergement, pas sans relogement. De fait, parmi les 3 500 ménages expulsés avec le concours de la force publique entre juillet et octobre 2020, bien peu ont obtenu un relogement. Dans certains départements, comme à Paris, en Seine-Saint-Denis ou dans le Haut-Rhin, les expulsions se sont même effectuées à un rythme élevé.

Il est donc urgent de revoir **la politique de prévention des expulsions** qui, après la multiplication de plans, **semble incapable d'enrayer le phénomène**, le pôle national dédié ne réunissant d'ailleurs plus guère ses acteurs. En effet, les chiffres de 3 500 expulsions en 2020, exceptionnellement bas par rapport aux années précédentes, ne doivent pas faire oublier ceux de 2019, publiés en catimini, qui affichaient un record de 16 700 expulsions avec le concours de la force, et leur hausse régulière depuis des années, comme si les effets de la crise de 2008 n'avaient jamais cessé. La hausse des assignations en justice, des jugements d'expulsion et *in fine* des expulsions effectives, montre que la croissance économique et la baisse du chômage ne suffisent pas à limiter mécaniquement les expulsions locatives, faute d'une politique cohérente et volontariste.



On peut noter avec satisfaction la création en 2021, sous l'égide de la Dihal, de 26 équipes mobiles de prévention des expulsions dans 26 départements, constituées de trois à cinq travailleurs sociaux et juristes, qui interviendront à domicile pour chercher des solutions auprès des ménages en situation de non-recours aux droits, pour un budget annoncé de 8 millions d'euros sur deux ans. Mais bien d'autres mesures seraient aujourd'hui nécessaires pour faire face à ce drame. Tout d'abord, une mesure d'urgence, consistant à aider sans attendre les locataires en difficulté à cause de la crise sanitaire, en créant **un fonds national d'aide au paiement des loyers**. Cette revendication est portée par la Fondation Abbé Pierre depuis le début de la crise pour venir compléter les mécanismes d'aide habituels, comme les FSL, ou exceptionnels des collectivités ou des bailleurs, et dont les critères d'octroi sont souvent aussi serrés que leur budget. L'objectif de ce fonds national serait d'être mobilisé rapidement et facilement par des acteurs locaux pour venir en aide, sans attendre l'accumulation d'impayés, aux ménages dont les pertes de revenus ne sont pas suffisamment indemnisées par la puissance publique le temps de retrouver une stabilité financière ou à se reloger. Mais le gouvernement ne semble pas disposé à agir dans ce sens tant que la hausse des impayés ne prend pas plus d'ampleur, alors qu'il est précisément nécessaire d'agir le plus en amont possible.

D'autres pays n'ont pas éludé la question : trois villes européennes - Berlin, Barcelone et Lisbonne - ont suspendu le paiement des loyers du parc social durant le confinement. L'Allemagne prévoit qu'aucune expulsion ne pourra être réalisée dans les deux années à venir suite à un impayé survenu pendant la période d'avril à juin 2020, un délai jusqu'à juin 2022 est donné aux locataires pour rembourser leur dette, les conditions d'octroi des allocations logement ont été simplifiées et les délais de versement réduits. Au Royaume-Uni, un fonds d'1 milliard de livres a été débloqué pour aider quatre millions de locataires à payer leur loyer.

Car si l'on ne constate pas aujourd'hui d'explosion des impayés en France, de nombreux chiffres disponibles montrent une tendance à l'aggravation, notamment les 65 millions d'euros d'impayés en plus dans le parc social fin octobre par rapport à l'avant-crise, tandis que la visibilité sur les impayés dans le parc privé reste très incertaine. Plus structurellement, la précarisation brutale de millions de ménages modestes, parmi lesquels un grand nombre de locataires, devrait **remettre à l'agenda l'ambition d'une véritable garantie universelle des loyers**, sur le modèle de celle qui avait été envisagé dans le cadre de la loi ALUR de 2014 sans jamais être mise en œuvre par la suite. Rassurant les bailleurs face aux risques d'impayés, cette garantie publique constituerait un antidote efficace pour l'accès au logement locatif des ménages précaires, à un moment où des pans entiers de l'économie risquent d'être sinistrés, y compris pour des ménages en CDI dans certains secteurs en crise. Une prise en charge dès les premiers impayés, couplée à un accompagnement social des locataires en difficulté, serait la meilleure manière d'empêcher la vague d'expulsions redoutée à partir de 2021. Pourtant, le gouvernement n'ouvre aucun chantier sur ce volet et se contente d'un dispositif résiduel, le système Visa d'Action Logement, réservé aux jeunes et aux précaires. Pendant ce temps-là, pour une grande majorité des locations, continue de prospérer le recours à la caution parentale ou à des garanties loyers impayés (GLI) privées, deux systèmes très discriminants, qui avantagent les locataires aidés par leur famille ou en emploi stable.

La ministre du Logement n'a pour l'instant rien annoncé, dans l'attente des résultats de la mission confiée au député Nicolas Démoulin, sur un sujet pourtant identifié de longue date et dont les enjeux sont connus, voire les solutions : mieux indemniser les bailleurs pour éviter au maximum les expulsions sans relogement, mieux doter en moyens les travailleurs sociaux pour accompagner les ménages en difficultés le plus tôt possible, coordonner les acteurs locaux, donner plus de poids aux CCAPEX, généraliser le « bail de sauvegarde » pour maintenir le ménage dans le logement pendant la procédure d'expulsion, et plus généralement agir sur l'écart entre loyers et revenus en encadrant les loyers du parc privé, en finançant des logements sociaux à très bas loyer et en augmentant les APL, nous l'avons vu.

Les « squatteurs » par nécessité, quant à eux, **sont plus que jamais accablés**. À la fin de l'été, des parlementaires ont rivalisé de propositions attentatoires aux droits fondamentaux des personnes mal-logées, dans le projet de loi ASAP, souvent présentées comme des délinquantes. La procédure d'expulsion, exceptionnelle et dérogatoire, car mise en œuvre par la puissance publique sans appel au juge, et justifiée jusqu'ici par le fait que les locaux squattés étaient occupés de manière permanente par leur propriétaire ou un locataire, a été réécrite en vue d'élargir son champ d'application aux résidences secondaires. Or, la définition adoptée, trop floue, risque de provoquer des dérives et de s'étendre aux locaux vacants. Le triplement des sanctions pénales a, de son côté, heureusement été censuré par le Conseil constitutionnel.

Cette offensive n'est pas terminée, car certains parlementaires veulent aller plus loin, en supprimant le recours à la justice pour expulser tous les squatteurs y compris lorsqu'ils occupent des locaux vacants, d'habitation ou non. Certains vont jusqu'à assimiler les locataires en impayés à des squatteurs pour les priver de toute protection judiciaire. Récemment, 47 députés s'en sont même pris, dans une tribune commune, à la trêve hivernale des expulsions, acquis social minimal arraché en son temps par l'abbé Pierre, en proposant de l'abolir pour les locataires en impayés dont le bailleur serait en difficulté sociale.

En conclusion de cette deuxième partie, **on peut même craindre que les politiques de relance, dans le logement comme dans le reste de l'économie, ratent l'occasion d'une franche réorientation sociale et écologique de l'activité.** Il semble que les dizaines voire centaines de milliards investis servent surtout à conserver l'existant sans imposer des conditionnalités propres à amorcer un virage, reproduisant ainsi les impasses des plans de relance imaginés après la crise de 2008. Alors que les ménages modestes doivent se contenter d'aides ponctuelles, distribuées avec parcimonie et rigoureusement affectées, les entreprises vont bénéficier d'une aide pérenne, à travers la baisse des impôts de production, à hauteur de 20 milliards d'euros (sur 2021 et 2022), sans ciblage particulier des entreprises en difficulté, comme le souligne une étude IPP-Cepremap³⁰, ni contreparties environnementales contraignantes³¹, au risque que ce chèque en blanc crée de puissants effets d'aubaine.

III - Des signaux encourageants sur les territoires, et quelques inquiétudes

Alors que les circonstances étaient propices à un changement de cap à l'échelle nationale, en utilisant les marges de manœuvre financières inédites d'un plan de relance massif pour investir dans la lutte contre la pauvreté et le mal-logement, on a vu que cette année 2020 s'apparentait plutôt à une occasion manquée. Mais **les politiques du logement ne se résument pas à l'action de l'État.** À l'échelle des villes, dont les exécutifs ont été renouvelés en juin 2020, le débat se repose chaque fois en de nouveaux termes, en interaction avec les incitations de l'État. Sur l'encadrement des loyers, sur le Logement d'abord ou la construction de logements, en particulier de logements sociaux, de nouvelles opportunités se créent, mais aussi des crispations entre préservation de l'environnement et nécessité de construire

³⁰ IPP et Cepremap, « *L'impact de la crise et des mesures budgétaires 2020-2021* », novembre 2020.

³¹ FNH, « *L'État concède 20 milliards d'euros aux gros pollueurs, sans condition environnementales contraignantes* », 1^{er} décembre 2020. Pacte du Pouvoir de vivre, « *Loi de finances 2021 : Le Pacte du pouvoir de vivre exige davantage d'aides pour les plus modestes et des contreparties pour la baisse d'impôt de production accordée aux entreprises* »

des logements. Ces sujets, riches de promesses ou de dangers, se traitent à chaque fois en lien avec un État qui peut autoriser (pour l'encadrement des loyers), inciter (pour le Logement d'abord), contraindre (pour le respect de la loi SRU).

1. La revanche de l'encadrement des loyers

L'encadrement des loyers semblait très compromis, après le refus d'appliquer pleinement la loi ALUR lors du quinquennat précédent, l'annulation par la justice administrative de sa mise en œuvre à Paris et Lille, pour finalement être validé par le Conseil d'État. Entre temps, le dispositif a été modifié par la loi Elan en 2018, qui l'a rendu facultatif et expérimental, et a été remis en vigueur à Paris et Lille. Après les élections municipales de **2020, de nombreux territoires supplémentaires ont décidé de s'en saisir**, à Grenoble et dans 27 communes environnantes, Montpellier, Lyon, Bordeaux, Villeurbanne, Est-Ensemble, Plaine-Commune et onze communes de l'EPT Grand Orly Seine Bièvre. La ville de Marseille souhaitait s'y joindre mais la Métropole d'Aix-Marseille s'y est opposé. Le gouvernement a changé de ton à l'égard d'un dispositif qui était plutôt peu porté par l'exécutif. La ministre du Logement l'encourage désormais ouvertement et incite les collectivités hésitantes à s'en emparer.

Le moment est en effet idéal pour une mesure positive pour le pouvoir d'achat. Pour les ménages à revenus bas ou moyens, il y a urgence. Comme le montrent nos simulations sur quelques ménages types dans six villes françaises, l'accès au parc locatif privé aux conditions moyennes du marché, est très difficile, voire impossible, même avec l'aide des APL³². Sans surprise, pour des ménages aux minima sociaux ou au SMIC, ou même pour un couple gagnant 3 000 euros par mois, les loyers parisiens sont inaccessibles. Mais c'est également vrai dans une ville de banlieue populaire comme Aubervilliers. Dans d'autres villes moins tendues, l'accès est plus contrasté. À Lille, Bordeaux, Toulouse ou Clermont-Ferrand, ces couples gagnant 3 000 euros par mois peuvent payer un logement locatif adapté à leurs besoins. En revanche, dans ces quatre villes, une personne allocataire du RSA ne peut accéder à rien aux prix du marché, pas même un studio.

³² Nos calculs simulent si des ménages types, avec différents niveaux de revenus, peuvent prétendre à un logement adapté à leurs besoins au niveau moyen des loyers de six villes, avec un taux d'effort maximal de 33 %, APL comprises. Les ménages ne pouvant accéder à ces logements ne se retrouvent pour autant pas forcément à la rue. Ils se rabattent la plupart du temps sur des solutions inadaptées en allant vivre en grande périphérie, en se reportant sur le parc dégradé aux loyers moins élevés, en supportant des taux d'effort insoutenables ou en se faisant héberger par des proches ou par la puissance publique.

				Accessibilité des loyers (en comprenant les APL)					
	Revenus	Loyers possibles hors APL (33 % de taux d'effort)	Types de logement	Clermont Ferrand	Lille	Bordeaux	Toulouse	Paris	Aubervilliers
Loyer T1				369 €	484 €	488 €	453 €	818 €	509 €
Personne seule au RSA	564 €	186 €	T1	Oui	Non				
Personne seule au minimum vieillesse	903 €	298 €			Non				
Personne seule au Smic	1 458 €	481 €			Non				
Loyer T2				378 €	621 €	626 €	581 €	1 115 €	694 €
Famille monoparentale, au RSA, 1 enfant	1 072 €	354 €	T2	Non					
Loyer T3				580 €	762 €	768 €	713 €	1 745 €	1 086 €
Famille monoparentale (revenus disponibles : -30% à la médiane), 2 enfants	1 711 €	570 €	T3	Oui	Non				
Couple (revenus disponibles : -30% à la médiane), 1 enfant	2 995 €	998 €			Non				
Loyer T4				714 €	938 €	945 €	877 €	2 288 €	1 424 €
Couple (revenus disponibles : -30% à la médiane), 2 enfants	3 388 €	1 129 €	T4	Oui				Non	

Face à cette réalité, la décentralisation de la mise en œuvre de l'encadrement des loyers permet aux élus de s'approprier un enjeu politique de premier plan, alors que leurs marges de manœuvre pour jouer à court terme sur le prix du logement semblent par ailleurs relativement faibles. Ainsi, une mise en œuvre volontariste, en lançant une campagne d'information à destination des locataires, en renforçant les associations d'accompagnement aux droits comme les ADIL, ne peut qu'encourager les habitants à faire respecter leurs droits et donner toute sa portée à l'encadrement. Tout comme l'information des bailleurs privés ou des agents immobiliers, leur rappelant que la violation de l'encadrement des loyers peut entraîner des amendes de 5 000 euros pour les personnes physiques et 15 000 euros pour les personnes morales, en espérant que les premières amendes effectives dressées à Paris s'avèrent dissuasives.

L'encadrement des loyers, là où il a été appliqué, a été efficace. En deux ans à Paris, l'encadrement avait permis de diminuer le nombre et le niveau des « compléments de loyers » supérieurs au loyer-plafond imposé par quartier et par type de logement : « La part des dépassements est en effet passée de 26 % en 2015 à 23 % en 2016 et 21 % en 2017 et les compléments de loyer de 186 euros en 2015 à 165 euros en 2016 et 134 euros en 2017 », écrit ainsi l'Observatoire des loyers de

l'agglomération parisienne (OLAP) dans son dernier rapport. En clair, les loyers les plus chers sont moins nombreux et moins élevés. La loi, en fixant des bornes claires, amène un certain nombre de propriétaires à s'y aligner spontanément, sans que les locataires aient à intenter un recours. À l'inverse, « 2018, année de non-encadrement, s'est inscrite en rupture avec les années précédentes. Ainsi, la part des dépassements s'inscrit en hausse à 28 % (...) et les compléments de loyer auraient atteint 151 euros en moyenne (...) »³³.

Le CGDD, dans une étude de 2020, a confirmé les vertus de l'encadrement et a précisé qu'il avait profité en particulier aux ménages à bas revenus, vivant dans de petits logements : « L'encadrement des loyers à Paris, entre août 2015 et novembre 2017, a conduit, du fait des modalités d'encadrement choisis, à la baisse relative des loyers des appartements de petite surface par pièce, principalement occupés par des ménages à bas revenus. Ces nouveaux locataires ont donc vraisemblablement un taux d'effort (ratio dépenses de logement sur revenu disponible) plus faible que ceux ayant emménagé avant la réforme »³⁴.

La ministre du Logement a annoncé que l'encadrement serait prorogé après 2023 et « assoupli » dans le cadre de la loi 4D (prochaine loi de décentralisation attendue en 2021). Les autorités locales pourront-elles moduler les loyers plafonds à la baisse, comme le prévoyait la loi ALUR à l'origine ? Point positif, le projet de loi pourrait faire en sorte que les dépassements de plafonds de loyers soient mis en évidence clairement dans les offres de location.

Le projet de loi assouplira-t-il également la procédure pour appliquer l'encadrement ? À l'heure actuelle, celle-ci nécessite de recueillir l'adhésion politique de la commune, de son intercommunalité et du gouvernement. L'exemple de Marseille montre qu'un conflit entre la ville centre et sa métropole peut bloquer le processus. L'exemple des villes de la banlieue de Bordeaux qui n'ont pas pris le risque de candidater montre aussi que les critères de la loi Elan apparaissent trop restrictifs et brident les volontés locales. À noter toutefois que la Métropole de Grenoble a postulé à l'encadrement pour un territoire plus vaste que sa seule ville-centre, en y incluant 27 communes alentours. Il est donc nécessaire de **généraliser cet encadrement pour le renforcer juridiquement**. Il est aussi nécessaire de sortir de l'expérimentation pour le pérenniser et donner un horizon stable aux acteurs locaux. On peut également rappeler que l'encadrement devrait aussi s'appliquer à La Réunion, où les loyers sont élevés dans de nombreuses villes qui, faute d'appartenir aux villes soumises à la taxe sur les logements vacants, ne sont pas éligibles à l'encadrement des loyers.

³³ OLAP, « Le non encadrement des loyers à Paris en 2018 : des dépassements plus fréquents et plus marqués pour les nouvelles locations », 2019.

³⁴ CGDD, « Encadrement des loyers à Paris : une contrainte plus forte pour certains logements », juillet 2020.

Cette revalorisation de l'encadrement des marchés locatifs s'accompagne de **tentatives de plus en plus affirmées pour encadrer les plateformes de location touristique de type Airbnb**³⁵. De nombreuses villes européennes luttent dans ce sens face à une industrie de la location saisonnière qui vampirise les marchés locaux, accroît les tensions sur le marché du logement et alimente la hausse des prix. Amsterdam interdit les locations de courtes durées dans des zones où le marché du logement est très tendu, Londres limite le nombre de nuitées de location, Barcelone limite le nombre d'autorisations dans certaines zones ou sur un temps défini, Berlin instaure des déclarations obligatoires auprès des administrations locales, Rome impose des taxes de séjour élevées et Paris une compensation de surface affectée à la location touristique.

Avec la crise, les voyages et le tourisme ont été interrompus ce qui a entraîné une baisse des réservations pour de nombreuses locations de courte durée. Dans certaines villes, les propriétaires semblent même revenir au marché de longue durée. Ce contexte offre une opportunité à saisir pour redonner ces logements aux habitants et certaines communes, comme Paris, offrent des avantages aux propriétaires qui abandonnent Airbnb. Mais **la régulation locale se heurte encore à des contraintes nationales ou européennes**. La France par exemple rechigne à limiter davantage le nombre de nuitées autorisées à la location touristique par an pour les résidences principales. La réglementation européenne, de son côté, limite les marges de manœuvre des collectivités. L'adoption prochaine d'un Digital services act pourrait être l'occasion de mieux réguler les plates-formes de location touristique et de donner les moyens aux autorités locales d'appliquer la réglementation en vigueur en les contraignant à partager leurs données.

L'actualité internationale montre que les rapports de force peuvent et doivent changer, à condition de faire des loyers un véritable objet de débat politique. À Berlin, ces derniers mois ont ainsi montré l'enjeu de la modération des loyers, une cause qui a mobilisé dans la rue des dizaines de milliers de Berlinoises et qui a abouti à un blocage pur et simple des loyers pour cinq ans dans la capitale, une ville pourtant trois fois moins chère que Paris.

2. L'élargissement des territoires Logement d'abord

Outre l'encadrement des loyers, on peut noter avec satisfaction que de nombreuses collectivités se portent volontaires pour rejoindre la dynamique des territoires de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord en répondant au second appel à manifestation d'intérêt lancé par l'État. Plus d'une trentaine de territoires ont fait part de leur intérêt (après les 23 retenus dans le 1^{er} AMI en 2018), parmi lesquels d'importantes collectivités, comme Paris, Marseille ou Rennes. Il est trop tôt pour analyser des dossiers en cours de préparation, mais de premiers échos incitent à un optimisme prudent.

³⁵ Feantsa et Fondation Abbé Pierre, « *La ville est à nous* », 2020.

Du point de vue des territoires, certains viendraient renforcer la cohérence des politiques déjà en cours. Par exemple, les départements du Rhône et de la Loire-Atlantique pourraient compléter utilement les politiques engagées depuis le premier AMI par les Métropoles de Lyon et de Nantes. De même, les candidatures parallèles de la Métropole d'Aix-Marseille et de la Ville de Marseille pourraient se conjuguer, plutôt que de se faire concurrence.

Sur le fond, les dossiers présentés affichent des ambitions prometteuses et mettent en avant des expérimentations intéressantes. On peut toutefois douter de la capacité de certains à engager un véritable changement de cap en direction du Logement d'abord. Les premiers éléments du dossier de candidature de la Ville de Paris montrent moins un changement de paradigme que la continuité et le renforcement d'actions positives déjà existantes (équipes mobiles psychiatrie précarité, prévention des expulsions, Nuit de la Solidarité, création d'une nouvelle pension de famille par arrondissement...). À noter que cette candidature voit le jour au moment où la préfecture d'Île-de-France cherche à structurer une feuille de route sur le sujet avec les acteurs du secteur, en espérant que les deux démarches puissent se conjuguer.

Dans la Métropole Aix-Marseille, la rédaction de la candidature a fait l'objet d'un travail en commun entre associations et institutions, y compris la ville et la métropole. Si l'objectif d'atteindre 700 relogements de ménages venant de la rue ou de l'hébergement peut paraître ambitieux, ce n'est qu'au regard du contexte de pénurie de logement et de non-respect assez généralisé de la loi SRU, et non des besoins bien plus élevés. Dans la région PACA, la candidature d'Avignon en solitaire pâtit de l'absence de la métropole ou du département, tandis que celle de Toulon ne semble pas faire de la sortie du sans-abrisme sa priorité et préfère se concentrer sur la prévention des ruptures.

En Bretagne, la Métropole de Rennes axe sa candidature sur l'accompagnement des jeunes en rupture. À La Réunion, la co-construction du dossier avec le monde associatif est encourageante. La candidature de La Réunion est bien plus mature qu'il y a deux ans, elle mobilise davantage de partenaires afin de consolider et d'étayer les actions déployées et ainsi résorber le sans-abrisme grâce au Logement d'abord.

Le bilan du premier AMI incite tout de même à la prudence. Les initiatives sont intéressantes mais pas de révolution majeure en vue, pour cause, principalement, le financement insuffisant dédié aux projets d'accès au logement. Avec 4 millions d'euros supplémentaires en 2021 pour une dizaine de territoires supplémentaires, et aucune visibilité au-delà, il est peu probable que le Logement d'abord prenne une dimension centrale dans les politiques nationales et locales d'ici la fin du quinquennat.

Cet intérêt pour le sort des personnes sans domicile doit aussi s'accompagner d'une attention particulière portée aux conditions de vie des personnes sans abri et à

leurs droits, dont la Fondation Abbé Pierre rappelle les fondamentaux aux élus locaux. Près de 200 candidats aux élections municipales s'étaient engagés à adopter officiellement et à faire respecter la **Déclaration des droits des personnes sans abri**, parmi lesquels le droit à se loger mais aussi aux services de base, à la domiciliation, au respect de son « domicile », même précaire. Pour l'instant, seul le conseil municipal de Villeurbanne a adopté cette déclaration, tandis que le Conseil de Paris s'est engagé à le faire prochainement. On peut toutefois aussi relever que les nouvelles municipalités de Marseille et Strasbourg ont, parmi les premiers gestes de leur mandat, abrogé leurs arrêtés anti-mendicité.

3. Attention au procès fait à la densité

À côté de ces initiatives encourageantes dans l'attention portée par certaines municipalités au sujet des ménages les plus mal-logés, certaines tensions récurrentes ont été soulignées, au cours de la campagne des municipales, entre l'impératif de préserver l'environnement et celui de produire les logements qui manquent dans les zones tendues. De nombreux candidats et nouveaux élus, en particulier, s'en sont ainsi pris à la « densité ».

Dans un contexte épidémique qui a mis en évidence un lien éventuel entre contaminations au Covid et densité de l'habitat, cette densité fait l'objet d'une méfiance grandissante. Pendant la campagne des municipales, de nombreux candidats ont promis de dédensifier les villes, au risque de geler les programmes de construction de logement et d'accroître la pénurie dans les zones sous tension et en accroissement démographique. Des élus affichent leur volonté de « construire plus », comme à Marseille. Mais d'autres, comme à Bordeaux, décident de geler tous nouveaux programmes de construction pour les réévaluer. À Strasbourg, la nouvelle municipalité promet de « construire moins ». La densité, qui était vue comme une solution difficile mais nécessaire il y a quelques années par les urbanistes et de nombreux écologistes, doit-elle être proscrite ?

Mais **la densité de quoi ? Du bâti, des logements, des ménages, des habitants, du nombre d'habitants par pièce ?** Face au surpeuplement dans les grandes agglomérations par exemple, qui est une des formes du mal-logement les plus difficiles à vivre, comme l'a confirmé le confinement, construire davantage de logements contribuerait à densifier davantage ces villes, au sens du nombre de logements par km², mais pas du nombre d'habitants déjà présents.

À partir de quand une ville est-elle « trop dense » ? Si l'on peut comprendre qu'un niveau de 20 000 habitants au km² comme à Paris, voire 40 000 dans certains arrondissements, entraîne des difficultés (manque d'espaces publics et d'espaces verts, congestion, pollution, bruit, équipements sous tension permanente), ce niveau propre à Paris intramuros ne se retrouve nulle part ailleurs en France. Rien que dans les départements de la petite couronne, la densité chute de moitié à Montreuil, Pantin ou Bobigny (10 000 habitants au km²). Dans les autres

capitales régionales, on est à 6 500 habitants au km² à Lille, 4 500 à Nantes, 4 000 à Rennes, 3 500 à Strasbourg, six fois moins qu'à Paris. Pour l'Insee, les « communes densément peuplées », qui accueillent 25 millions d'habitants, ont une densité moyenne de 2 600 habitants au km², huit fois moins dense que la capitale. Brest Métropole compte 1 000 habitants au km², 20 fois moins qu'à Paris. Bref, la critique de la densité est à apprécier localement et surtout à relativiser.

La densité est même nécessaire si l'on veut éviter la dépendance à la voiture. S'il est tout à fait réaliste d'émanciper les urbains de la voiture, cet objectif est beaucoup plus difficile à atteindre à la campagne, où il est fréquent de prendre la voiture pour aller chercher le pain, déposer les enfants à l'école ou même pour sortir les poubelles. Les transports en commun, s'ils sont très efficaces en zone dense, peinent à desservir les zones rurales aussi correctement. Rien d'étonnant dès lors que la prévalence de la vulnérabilité énergétique liée aux mobilités soit de 25 % dans les communes de 5 à 1 000 habitants, contre 5 à 8 % dans les communes de plus de 100 000. Et en ce qui concerne la vulnérabilité énergétique liée au logement, elle est également plus forte dans les petites communes, où les logements sont plus grands et moins collectifs, que dans les grandes villes (24 à 27 % dans les communes de moins de 20 000 habitants, contre 10 à 15 % dans les communes de plus de 100 000)³⁶, engendrant plus de dépenses de chauffage et de déperdition énergétique.

Si une densité excessive est parfois légitimement mal vécue, **il est possible d'éviter ce sentiment d'étouffement** : végétalisation des villes, rénovation énergétique des immeubles et des équipements publics, réhabilitation de l'habitat indigne et rénovation urbaine, création d'espaces verts et de jardins partagés, entretien d'espaces publics ouverts à toutes et tous, formes urbaines sans gratte-ciel, politique du logement qui réduise le surpeuplement des logements, et surtout réduction drastique de la place de la voiture pour réduire bruit, accidents et pollution et gagner de l'espace pour mieux vivre... Mais aussi l'absence de ségrégation urbaine, pour éviter le « mal des banlieues ».

L'argument du « bétonnage » reste ambigu, si l'on considère que la densité n'en est pas forcément le synonyme et qu'elle laisse place à la végétalisation, à la terre pleine, tout comme les constructions elles-mêmes peuvent utiliser le bois, la paille ou la terre, des alternatives qui devraient être promues. Pour un nombre d'habitants donné, l'inverse de la ville dense est la ville étalée. **Or, c'est bien l'étalement urbain qui est le principal facteur d'artificialisation des terres, et donc de « bétonisation »**. Les logements collectifs, très majoritaires dans la construction neuve, sont particulièrement économes, puisqu'ils sont à l'origine de seulement 3 % de l'artificialisation annuelle, contre 50 % pour les maisons. Autrement dit, le développement de la ville dense est un moyen de produire des logements neufs sans porter une atteinte excessive aux terres agricoles ou naturelles. On peut aussi

³⁶ CGDD, « Les ménages et la consommation d'énergie », mars 2017.

ajouter, pour les amateurs de maisons, que l'habitat individuel n'est pas forcément antinomique avec la densité s'il s'agit de maisons mitoyennes, de maisons de villes ou même de lotissements bien pensés, plutôt que de maisons au milieu de parcelles isolées. Là encore, un minimum de densité est nécessaire.

Rappelons que **la démographie française**, contrairement à celle des pays voisins, est dynamique, avec une hausse continue du nombre d'individus et encore plus importante du nombre de ménages, ce qui est le **critère principal pour guider la politique du logement**, puisqu'à chaque ménage doit correspondre un logement. Le nombre de ménages en France est passé de 15 à 30 millions entre 1962 et aujourd'hui, et le CGDD estime qu'il augmentera encore de 25 % d'ici à 2050³⁷. Et à moins d'imposer une décroissance des naissances, des séparations, des décohabitations, du vieillissement et des migrations, il faudra répondre du point de vue des logements à sept millions de ménages supplémentaires, sans compter les millions déjà en surpeuplement ou sans logement personnel.

La France construit environ 400 000 logements par an depuis une décennie, mais cela n'est pas encore suffisant. **Nous aurons encore, au moins pendant 20 à 30 ans, à construire des logements en nombre.** C'est un défi gigantesque pour faire reculer l'absence de logement personnel qui touche un million de personnes, le surpeuplement qui affecte 10 % des Français, les 300 000 enfants qui vivent un surpeuplement accentué. Mais **une densité supportable**, c'est aussi des projets d'aménagement cohérents, un urbanisme « tactique », une gestion raisonnée du foncier et des constructions réfléchies du point de vue de la surface habitable, des espaces extérieurs, des matériaux utilisés et de leur environnement à la fois immédiat et dans un rayon de 100 kilomètres. Or, toute décision prise aujourd'hui aura des conséquences à très long terme que ce soit l'arrêt de la production de logement sur le mal-logement ou une production insensée sur notre bien être quotidien.

La mobilisation, voire la réquisition, des **logements vacants** peut y répondre dans une moindre mesure. Si l'on retire aux trois millions de logements vacants comptés par l'Insee ceux en attente d'une transaction, d'une relocation ou de travaux (la vacance « frictionnelle », liée aux déménagements), ceux bloqués en raison de contentieux juridiques difficiles à démêler, ceux en mauvais état ou situés dans des zones peu demandées (comme à Vichy ou Nevers), 140 000 restent immédiatement mobilisables dans les zones tendues³⁸. Le programme « **Action cœur de ville** » est sans doute une autre voie pour repeupler et redynamiser intelligemment des secteurs en dépression et contenir quelque peu l'étalement urbain résidentiel, mais aussi commercial, à partir de l'existant. Tout comme l'arrêt de la construction de bureaux qui ne trouvent pas preneurs, d'autant plus en période d'expansion du télétravail.

³⁷ CGDD, « *La demande potentielle de logements à l'horizon 2030 : une estimation par la croissance attendue du nombre de ménages* », Le point sur... n°135, 2012.

³⁸ IGF-CGEDD, *Mobilisation des logements et des bureaux vacants*, 2016.

4. Une loi SRU à renforcer et prolonger

Face à la panne de la construction et à la mauvaise volonté de certains élus locaux, le gouvernement doit renforcer et prolonger l'application de l'article 55 de la loi SRU, qui impose 20 ou 25 % de logements sociaux dans les communes urbaines en 2025. Cette loi efficace est encore trop inégalement appliquée selon les maires et même selon les préfets qui veillent à sa mise en œuvre.

L'utilité de la loi SRU n'empêche pas des centaines de communes d'essayer d'y échapper, de multiples manières. Face à ces comportements, les préfets disposent de marges de manœuvre pour apprécier la bonne ou la mauvaise foi des élus locaux. Force est de constater que, malgré une sévérité légèrement accrue par rapport aux périodes précédentes, les préfets rechignent à sanctionner réellement les maires récalcitrants.

Alors que 269 communes avaient été carencées lors du précédent triennal (soit 41 % des 649 communes n'ayant pas atteint leurs objectifs), les préfets cette année en ont proposé 251 à la carence (soit 46 % des communes carencables). Le taux de carencement proposé initialement par les préfets est donc en légère hausse et 29 communes supplémentaires ont été ajoutées in fine à la carence. Les taux de majoration des prélèvements ont également été orientés à la hausse, mais il est très rare qu'ils aillent au-delà du triplement, alors que la loi autorise leur quintuplement. Et les reprises des autorisations d'urbanisme par le préfet ne sont presque jamais imposées (11 communes).

Surtout, les préfets ne semblent pas oser appliquer la loi dans la région Paca face à certaines communes puissantes, comme le montre le refus incompréhensible, pour la deuxième fois de suite, de proposer à la carence la Ville de Nice, pourtant une fois de plus largement défaillante (13 % de Hlm, objectif triennal atteint à 29 % seulement). Comme l'écrit la commission nationale SRU dans son avis de décembre 2020, « *les propositions de mise en carence n'apparaissent pas toujours suffisantes au regard de l'exigence de fermeté attachée à ce bilan, considérant les taux de réalisation de certaines communes (non proposées à la carence), parfois très éloignés de leurs objectifs, sans que des obstacles insurmontables ne semblent justifier cette situation* ».

L'État doit être plus ferme, mais il doit aussi aider, en créant les conditions propices à la production Hlm. À cet égard, il apparaît indispensable de revenir sur la ponction sur les organismes Hlm (la « réduction de loyer de solidarité » – RLS, qui prélève 1,3 milliard d'euros par an sur leur capacité d'autofinancement), rabaisser leur taux de TVA à 5,5 % pour les PLUS et revaloriser les aides à la pierre, en particulier pour réaliser des PLAI.

Enfin, **il est désormais temps d'envisager la prolongation de la loi SRU**, qui fixe des objectifs pour 2025 sans perspectives au-delà. Vu le cumul des retards, il est évident que plusieurs centaines de communes n'auront pas atteint leur objectif de 20 ou 25 % à cette date. Il faut donc modifier la loi et fixer de nouveaux

délais, exigeants et réalistes. La dernière période triennale (2023-2025) doit sans doute être aménagée, pour ne pas risquer de décrédibiliser les injonctions de l'État en imposant des objectifs inaccessibles. Bien que les communes récalcitrantes ne doivent pas s'en sortir à si bon compte, ce qui impose également de renforcer les sanctions et la substitution de l'État aux maires récalcitrants. La loi doit être modifiée bien avant le 1^{er} janvier 2023 pour laisser aux communes le temps de s'organiser. Une modification lors de l'année électorale 2022 étant peu probable, c'est donc en 2021 que les parlementaires doivent s'emparer de cette question, comme l'envisage le gouvernement dans le cadre du projet de loi 4D.

Ce nouveau délai post-2025 pourrait s'échelonner sur six années supplémentaires et s'accompagner d'un renforcement du dispositif à Paris, Lyon et Marseille en déclinant les quotas Hlm dans chacun de leurs arrondissements, à hauteur de 10 ou 15 % de logements sociaux minimum. Pour la faire vivre dans l'opinion publique, auprès des élus locaux et au sein de l'État, un nouveau délégué interministériel à la mixité dans l'habitat pourrait être nommé.

La Fondation Abbé Pierre restera vigilante, comme l'avait été son fondateur en son temps, pour que, à l'occasion de sa prolongation, cette loi symbolique du vivre-ensemble soit renforcée, malgré les pressions récurrentes de certains élus qui semblent faire plus d'effort pour la contourner que pour garantir le droit au logement de tous nos concitoyens.

Conclusion

Au final, la crise a-t-elle levé les freins à la résorption de la crise du logement, identifiés dans le *Rapport sur l'état du mal-logement en France 2015* ? Premièrement, **a-t-elle permis d'améliorer la connaissance des situations de mal-logés restés dans l'invisibilité jusque-là ? D'une certaine manière oui**, puisque de nombreuses personnes sans abri qui n'appelaient plus le 115 ont pu, durant le confinement et ensuite, trouver des solutions d'hébergement et réapparaître ainsi dans le spectre d'observation de la puissance publique. De même, des actions en direction des personnes en bidonvilles ou en squats, dans l'urgence pour leur permettre de se protéger face au Covid, ont permis parfois de renouer des liens. Les personnes sans domicile et mal-logées se sont rappelées au souvenir du public et des décideurs.

Toutefois, les mécanismes d'observation ont été la plupart du temps élaborés dans l'urgence, tandis que les outils d'observation pérennes ont été plutôt fragilisés par la crise : de nombreuses Nuits de la Solidarité ont été ajournées, seules quelques

villes comme Paris et Strasbourg les ayant maintenues. De même, la crise a retardé la mise en œuvre de l'enquête nationale logement de l'Insee, attendue depuis 2013. Quant à celle sur les sans-domicile, elle serait annoncée pour... 2025. Les bidonvilles et grands squats ne font plus l'objet d'un dénombrement aussi régulier et complet que par le passé. Quant à l'outil Si-SIAO, censé depuis des années apporter une vision plus précise des personnes sans logement, il a sombré à la veille du plan hivernal 2020 dans un *bug* fragilisant la protection des données personnelles, le suivi des diagnostics sociaux et la visibilité sur les demandeurs et sur les places disponibles.

Ensuite, la crise sanitaire a-t-elle desserré la contrainte financière à l'investissement dans le logement ? C'est ce qui est émané de l'allocution présidentielle promettant d'agir « quoi qu'il en coûte » face à la pandémie et dans le soutien à l'économie. Dans un premier temps, il est vrai que les secteurs de l'aide sociale et de l'hébergement, pendant quelques semaines, ont bénéficié de rallonges budgétaires, pour débloquer des places d'hébergement ou pour financer des tickets service. Plus tard, ces places ont été majoritairement pérennisées. Toutefois, ces efforts, somme toute relativement limités quand on les compare aux centaines de milliards d'euros de dépenses publiques consenties dans la période, ont été modérés. Et les aides restent ponctuelles au détriment d'une revalorisation pérenne des revenus des ménages les plus pauvres, ou de celles versées par Action Logement aux locataires à la même période.

Surtout, **les politiques de réduction de la dépense publique, en ponctionnant les principaux outils de la politique du logement (APL, monde Hlm, Action Logement), se poursuivent**, voire s'aggravent de manière aveugle, avec de nouvelles ponctions sur les allocataires APL et sur Action Logement. Les aides ponctuelles face à la maladie ou face à l'hiver montrent que **la logique plus pérenne du Logement d'abord**, malgré certaines expérimentations intéressantes, **ne guide toujours pas les politiques publiques**, qui se limitent encore trop souvent à une gestion dans l'urgence, quitte à dépenser davantage, pour des actions qui se veulent limitées dans le temps mais qui bien souvent ne font qu'installer dans la précarité des centaines de milliers de personnes. Là encore, le manque d'anticipation face au sans-abrisme, à certains égards assez proche de celui face à la pandémie, se traduit par des coûts importants et des dégâts humains incommensurables qu'une politique de prévention plus active aurait pu limiter.

Si la contrainte budgétaire a été exceptionnellement desserrée en 2020, qu'en sera-t-il demain ? Il importera **de veiller à ce que la politique de relance n'aggrave pas les inégalités**. Une politique de relance a des effets sur les inégalités en fonction des catégories sociales qui bénéficient le plus des aides d'État en période de crise, et on a constaté que ce n'était pas forcément ceux qui en avaient le plus besoin qui en recevaient le plus. Mais il faudra également examiner la manière dont les dettes ainsi créées seront gérées. La voie empruntée par le gouvernement est à cette aune inquiétante quand il prévoit de rembourser une partie de la « dette-

Covid », à hauteur de près de 100 milliards, en prolongeant jusqu'en 2033 la « Contribution pour le remboursement de la dette sociale » (CRDS), une cotisation créée à l'origine pour rembourser la dette de la sécurité sociale. La CRDS est en effet une cotisation aveugle socialement, payée par chaque ménage sur 0,5 % de ses revenus, alors que l'on aurait pu attendre une mise à contribution des hauts revenus et des hauts patrimoines. De même, on peut craindre qu'une volonté de rembourser trop rapidement la dette Covid entraîne dans les années qui viennent une politique de réduction des services publics et des prestations sociales, comme cela avait été le cas peu après la crise de 2008, au risque de fragiliser encore les ménages modestes. À l'inverse, une politique pertinente consisterait plutôt à profiter de ces investissements pour miser sur les secteurs permettant de maximiser les coûts évités à l'avenir, en favorisant les secteurs du soin, de la prévention et de l'écologie. Plus généralement, le débat sur les modalités d'endettement, aux échelles française et européenne, est crucial pour l'avenir. Sans doute la dette Covid devra-t-elle en partie être mutualisée à l'échelle européenne et en partie monétisée ou annulée *in fine*, d'une manière ou d'une autre, grâce à la BCE. Pour le reste, les ménages aisés et les entreprises (en particulier celles qui n'ont pas été touchées par la crise voire qui en ont tiré profits) devront être mis à contribution.

Troisièmement, les freins idéologiques à l'intervention sur le marché sont-ils levés ? Manifestement, ils restent très ancrés dans les politiques. La crise a légitimé l'action publique à grande échelle, mais celle-ci s'est traduite la plupart du temps par un soutien massif, rapide et sans condition aux entreprises, tandis que l'aide aux ménages était contingentée, tardive et soumise à de multiples critères. Sur les marchés immobiliers également, les aides aux ménages sont restées modestes. La principale entrave au marché, bienvenue, a été la prolongation de la trêve des expulsions, puis une consigne donnée aux préfets de les limiter au maximum. On attend en revanche toujours des réformes structurelles sur la prévention des expulsions tout autant que sur l'accès au marché locatif privé, à travers une garantie universelle des loyers. On aurait pu penser également que l'heure était venue d'aider les acteurs du monde Hlm, pour produire davantage et accompagner leurs locataires en difficulté, mais là aussi c'est la déception qui domine, avec la poursuite des coupes de la RLS et un soutien plutôt aux logements intermédiaires, proches des prix du marché, plutôt qu'aux logements sociaux. Seule éclaircie, la cause de l'encadrement des loyers est revenue en force, grâce à de nouveaux élus locaux désireux de modérer les loyers dans les métropoles et à un retour en grâce du dispositif au sein du gouvernement.

Quatrièmement, les freins liés à une gouvernance éclatée qui dilue les responsabilités et complexifie les prises de décision, demeurent. La gestion de crise a eu l'avantage de mettre autour de la table, dans la plupart des territoires, les différents acteurs de la politique sociale du logement et de l'hébergement. Mais le retour au fonctionnement classique des institutions, après la crise, en l'absence de clarification des rôles, devrait plutôt renforcer les anciens clivages. Dans la crise, la figure du président de la République au niveau national, décidant seul, a rarement été aussi imposante, voire écrasante pour les collectivités,

tandis qu'à l'échelle locale c'est le maire qui a été aux avant-postes auprès des citoyens. Il n'est donc pas évident du tout que l'échelon de l'intercommunalité, peu visible et pourtant adapté pour mener des politiques urbaines à l'échelle pertinente, ait réussi à émerger, faute de légitimité démocratique. Les échéances électorales municipales de 2020, centrées encore une fois sur l'élection des maires, n'ont en effet pas réussi à faire connaître les élus et les enjeux intercommunaux.

Enfin, qu'en est-il du poids social et politique des plus modestes, dont on sait qu'il surdétermine bien souvent leurs difficultés à bénéficier de politiques adaptées ? La légitimité brièvement retrouvée des premiers de corvée permettra-t-elle de faire basculer les rapports de force ? Il est vrai que le confinement a permis de mettre au centre de l'attention les métiers les plus indispensables à la société, occupés majoritairement par les catégories parmi les plus précarisées et mal-logées de la population. Pour autant, cette brève mise en lumière n'a pas abouti à une revalorisation structurelle. Sachant par ailleurs que le durcissement de la puissance publique observé face aux mouvements sociaux récents se ressent également dans le monde du logement et associatif quand on voit les évacuations de migrants et de bidonvilles qui se déroulent dans des conditions effroyables, mais aussi les nombreux exemples de structures associatives dont l'action est interrompue ou mise en péril du fait de leurs prises de positions « militantes », en faveur du droit au logement³⁹, à la santé, à l'alimentation... Comme le relève l'Observatoire des libertés associatives, « *la possibilité de telles sanctions et l'insuffisance de protections adéquates génèrent un climat général peu favorable au rôle d'aiguillon démocratique des associations*⁴⁰ ». Bref, faute de réorientations pérennes des politiques publiques, le risque est que le surcroît d'attention reste ponctuel, au détriment du long terme et des changements structurels, qui sont pourtant plus que jamais nécessaires. La bataille n'est pas terminée, mais certaines occasions ratées ne se présenteront pas de nouveau avant longtemps. Il est rare d'avoir à disposition 100 milliards d'euros pour un plan de relance, et les effets de mauvais choix ou de non-choix se feront sentir pendant des années s'ils ne sont pas réajustés rapidement. Comme le dit un dicton anglais, « *il ne faut jamais gaspiller une crise* ».

C'est pourquoi le débat autour de réformes d'ampleur de la politique du logement de long terme devra être posé à l'occasion de l'élection présidentielle 2022, autour de plusieurs priorités parmi lesquelles :

- établir un revenu minimum garanti pour éradiquer la grande pauvreté monétaire ;
- encadrer les marchés et redistribuer la rente immobilière ;

³⁹ HCLPD, « *Cinq conditions nécessaires à la mise en œuvre du "Logement d'abord"* », 2018.

⁴⁰ Observatoire des libertés associatives, « *Une citoyenneté réprimée* », 2020.

- produire des logements en évitant au maximum d'artificialiser des terres et adapter le logement neuf et ancien aux aspirations post-Covid (espaces verts, superficie, télétravail...⁴¹) ainsi qu'aux besoins grandissant des ménages (vieillesse, handicap, isolement...);
- mieux financer le logement social et faire du Logement d'abord un axe central de la politique du logement et de l'action sociale
- éradiquer les passoires énergétiques en dix ans.

⁴¹ L'expérience du confinement amène les habitants à réévaluer leurs aspirations. Beaucoup affirment vouloir habiter dans des zones disposant de davantage d'espaces verts, dans des logements plus vastes et dotés d'espaces extérieurs, voire acheter une résidence secondaire. Est-ce que cette tendance émergente survivra aux confinements ? Est-ce que les programmes immobiliers s'adapteront à cette nouvelle donne et est-ce que les ménages en auront les moyens ? Est-ce que l'on assistera à de nouvelles mobilités et à un aménagement du territoire différent ? Est-ce que les villes denses elles-mêmes tenteront de s'adapter ? Les demandes Hlm évoluent-elles dans ce sens ? Seules de premières observations nous permettront d'y répondre.

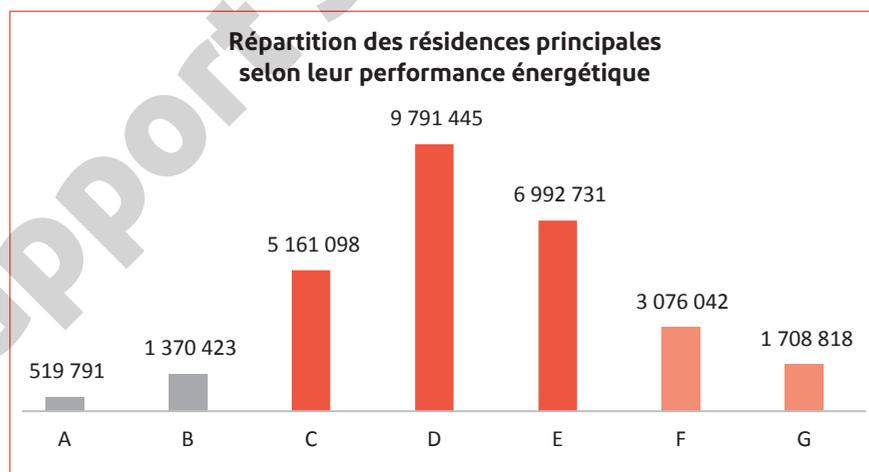
CHAPITRE 3

Zoom : Le Plan de relance sera-t-il l'opportunité d'un changement d'échelle pour la rénovation énergétique des logements ?

Dans le cadre des débats sur la relance de l'économie suite à la crise du Covid, la rénovation énergétique des logements apparaît comme un chantier assez consensuel, l'exemple-type de la dépense publique pertinente, pour des raisons d'amélioration des conditions de vie, de créations d'emplois et de sobriété énergétique. Sans surprise, le gouvernement a décidé d'en faire une de ses priorités, mais les actes sont-ils à la hauteur de l'affichage, pour faire réellement reculer la précarité énergétique ?

La précarité énergétique est une forme de mal-logement de mieux en mieux appréhendée, tout comme le surpeuplement et l'habitat indigne. Avec l'accroissement de la précarité, l'augmentation des coûts de l'énergie et de l'habitat, et la mauvaise qualité thermique de millions de logements, **12 millions de personnes ont froid chez elles ou dépensent trop d'argent pour se chauffer**¹. Cent mille coupures ou réductions de puissance pour impayés supplémentaires ont été relevées en 2019 par rapport à 2018², représentant une augmentation de 17 %. Depuis, les périodes de confinement n'ont fait qu'aggraver le phénomène, dans un contexte inquiétant de crise sanitaire, économique et sociale durable.

En effet, en plus de l'impact sur leur revenu, les confinements contraignent de plus en plus de ménages à passer davantage de temps chez eux, les forçant à augmenter leurs dépenses de chauffage. Pendant le premier confinement, ENEDIS a observé une hausse de la consommation de l'ordre de 4 % par rapport à l'année précédente chez les particuliers. Les suivants, en automne et hiver, ne peuvent qu'alourdir cet impact.



Source : Fidéli 2018, base des DPE 2017 et 2018 de l'Ademe, modèle Enerter (année 2015)

¹ ENL 2013, calculs Observatoire National de la Précarité Énergétique (ONPE).

² ONPE.

En plus d'aggraver la situation financière des plus vulnérables, la précarité énergétique a des effets très concrets sur la santé des ménages. Une étude menée par la Fondation Abbé Pierre a pu mettre en évidence qu'en plus d'être particulièrement sensibles aux pathologies hivernales, des problèmes de santé chroniques respiratoires, ostéoarticulaires, neurologiques ou de dépression apparaissent plus fréquemment chez les personnes exposées à la précarité énergétique, toutes choses égales par ailleurs³. À l'heure où 54 % des télétravailleurs souffrent de défauts d'isolation de leur logement⁴, les périodes de confinement accentuent ces difficultés, les contraignant à travailler dans un endroit froid, humide ou mal ventilé.

Pour lutter durablement contre la précarité énergétique, la priorité est de venir à bout des 4,8 millions de passoires énergétiques (17 % des résidences principales du parc résidentiel privé), en rénovant d'abord les deux millions occupées par des ménages modestes⁵. En plus d'être inconfortables, malsains et coûteux, ces logements énergivores sont responsables d'une large part des émissions de gaz à effet de serre⁶. Avec le Plan de relance d'octobre 2020, le gouvernement réaffirme son intention de rénover l'ensemble du parc immobilier d'ici à 2050, grâce à l'investissement de 7 milliards d'euros supplémentaires sur deux ans, dont 2 milliards à destination du parc résidentiel privé, soit 1 milliard d'euros supplémentaire par an. Un plan qui souffre toutefois de fortes limites, faute de moyens suffisants pour solvabiliser correctement les ménages modestes, d'un accompagnement fiable pour réaliser des travaux performants et de normes pour rendre la rénovation systématique.

1. Des objectifs de rénovation ambitieux, des résultats et des investissements décevants

La prise de conscience de la mauvaise qualité thermique de nombreux logements est certaine, et ce thème fait l'objet d'objectifs ambitieux, à l'instar du programme présidentiel d'Emmanuel Macron en 2017 : « *Nous supprimerons les passoires énergétiques des propriétaires les plus précaires en 10 ans. Dès 2022, nous visons d'en rénover la moitié* ». Pour honorer ces promesses électorales et faire de la rénovation énergétique des bâtiments « une priorité nationale », le gouvernement publie le Plan National de Rénovation Énergétique en novembre 2017. Par ce plan, il confirme et renforce l'objectif de rénovation de l'ensemble du parc immobilier

³ Fondation Abbé Pierre, L'impact de la précarité énergétique, 2013. Étude réalisée dans l'Hérault et le Douaisis par le CREAI-ORS Languedoc Roussillon.

⁴ Étude IFOP, « *Confinement & Télétravail* », octobre 2020.

⁵ Service des Données et Études Statistiques (SDVS), ministère de la Transition écologique, « *Le parc de logements par classe de consommation énergétique* », septembre 2020.

⁶ Le secteur du bâtiment est responsable de 45 % de la consommation d'énergie en France et de 25 % des émissions de gaz à effet de serre (dont 16 % pour le secteur résidentiel). Une passoire thermique consomme plus de 330 kWh/m²/an d'énergie primaire contre 50 kWh/m²/an pour un logement performant.

au niveau Bâtiment Basse Consommation (BBC) d'ici 2050 prévu dans la Loi relative à la Transition Écologique pour la Croissance Verte (LTECV, 2015), et de réduction de la consommation énergétique finale des bâtiments de 28 % pour 2030. Le gouvernement se réengage à **rénover 500 000 logements par an** (sans pour autant spécifier le niveau de performance à atteindre), **et cibler en priorité 1,5 million de passoires énergétiques de propriétaires occupants modestes** (150 000 rénovations par an pendant 10 ans, uniquement sur ce segment).

Selon l'ONPE, le parc social compte 1,54 million de ménages en précarité énergétique (majoritairement du fait d'un taux d'effort énergétique excessif), soit 36 % de ses occupants⁷ et 300 000 passoires thermiques. La rénovation énergétique dans le secteur a bénéficié d'une réelle mobilisation, facilitée par un système de financement performant et une gouvernance efficace. Depuis 2016, 1,4 milliard d'euros ont ainsi été prêtés aux bailleurs sociaux pour la rénovation thermique de leurs logements. Les travaux ont augmenté de 50 %, pour atteindre 161 000 logements rénovés énergétiquement en 2018, dont 116 000 changements d'étiquette DPE. En 2019, le secteur s'est engagé à rénover 125 000 logements par an jusqu'en 2022. Le Plan de relance a également annoncé consacrer 500 millions d'euros aux rénovations lourdes dans le parc social, en contrepartie desquels le ministre du logement Emmanuelle Wargon a demandé au secteur Hlm d'avancer de quatre ans la date de suppression des passoires énergétiques dans le parc social. Tous les logements classés F et G devront ainsi être rénovés avant 2023, au lieu de la date de 2027 initialement prévue.

Dans le parc privé en revanche, la dynamique a plus de mal à prendre : le rythme de réduction des émissions de gaz à effet de serre demeure plus de deux fois inférieur au rythme fixé par la Stratégie nationale bas carbone (SNBC), et le nombre de rénovations performantes stagne. Les 500 000 rénovations par an à partir de 2017 ambitionnées par la LTECV sont loin d'être atteintes, et l'élimination de toutes les passoires thermiques d'ici 2025 est irréalisable au rythme actuel. En 2020, les objectifs de 60 000 rénovations performantes subventionnées par l'Anah via le programme Habiter Mieux Sérénité à destination des ménages modestes n'ont pas été atteints non plus : 41 000 en 2019 et sans doute guère mieux en 2020 (33 527 logements financés en octobre 2020). Rappelons que l'objectif était de 100 000 en 2017...

De plus, seulement 19 % des rénovations concerneraient des passoires thermiques, et sur la période 2012-2016 seuls 60 000 à 70 000 logements ont fait l'objet de rénovations performantes (soit 0,2 % des rénovations). Selon le Haut Conseil pour le Climat, pour atteindre les objectifs climatiques ce taux devrait être multiplié par dix d'ici à 2030⁸. Au mieux, la précarité énergétique n'aura diminué que de 7,5 %

⁷ Étude thématique de l'ONPE, « Qui sont les ménages en précarité énergétique dans le parc social ? », 2019.

⁸ Haut Conseil Pour le Climat, « Rénover Mieux : leçons d'Europe », novembre 2020.

entre 2015 et 2020, et, à ce rythme, les 15 % visés initialement pour 2020 par la LTECV ne seront atteints qu'en 2027, au lieu de 2020 comme prévu initialement⁹.

a) Un sujet au cœur des politiques de relance économiques, écologiques et sociales

Animée par la volonté d'opérer un changement dans notre politique environnementale et sociale, la Convention Citoyenne pour le Climat (CCC), qui a présenté ses conclusions en juin 2020, s'est penchée sur le sujet de la rénovation énergétique. Les citoyens rappellent l'impératif d'être ambitieux et proposent **la rénovation globale de tous les bâtiments français d'ici 2040**. Alors que la France a accumulé un retard important en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre¹⁰, l'objectif est de réduire les émissions de CO² du secteur d'au moins 40 % en 2030, et de permettre à tous de vivre dans des logements bien isolés. Pour cela, ils préconisent d'aller au-delà des leviers incitatifs, en contraignant certains propriétaires à rénover leurs logements dès 2024, et en ciblant en priorité la résorption des passoires thermiques avant 2030 (conformément à la loi Énergie-Climat votée en 2019 qui fixe l'objectif de rénover toutes les passoires énergétiques d'ici à 2028).

La Commission européenne ambitionne une « vague de rénovation », visant à doubler le nombre de rénovations des bâtiments, résidentiels ou non, dans l'UE, d'ici la fin de la décennie, en favorisant les rénovations lourdes, permettant une amélioration de la performance d'au moins 60 %, ce qui nécessiterait d'investir 275 milliards d'euros supplémentaires par an. Plusieurs instruments seront mobilisables par les États sous forme de subventions et de prêts : le plan d'investissement InvestEU qui offrira des garanties publiques, le plan de relance européen NextGenerationEU, les fonds européens structurels et d'investissement dont le FEDER, le mécanisme pour une transition juste, Horizon Europe et le programme Life.

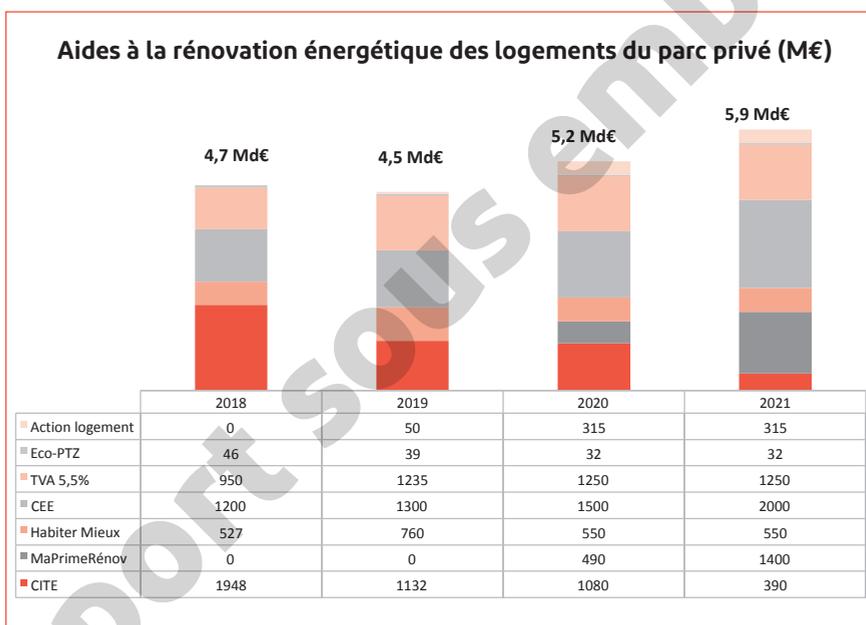
En France, les orientations récentes du gouvernement montrent une volonté d'agir également, avec « *une enveloppe exceptionnelle de 2 milliards d'euros sur la période 2021-2022 prévue par le Plan de relance* » consacrés au logement. Les avancées récentes, si elles sont indéniables, se heurtent cependant à des obstacles économiques, financiers et politiques persistants, qui vont à l'encontre de l'élan de rénovation nécessaire à la lutte contre la précarité énergétique.

⁹ Initiative Rénovons, Scénario 2020, comparaison des objectifs de LTCEV et des résultats de la projection du scénario tendanciel, résultats se basant sur un chiffre de passoires thermiques antérieur (6,7 millions).

¹⁰ Selon le Haut Conseil pour le Climat, les émissions ont baissé de 2,9 % dans ce secteur en 2019, et de 2,2 % par an sur la période 2015-2018, mais il aurait fallu atteindre 5,4 % de diminution annuelle pour répondre aux objectifs.

b) Un investissement public qui progresse, mais qui reste insuffisant

Le budget global (public et privé) pour la rénovation énergétique du parc privé atteint 5,9 milliards d'euros en 2021, contre 4,7 milliards en 2018, en partie grâce à une augmentation de 500 millions d'euros pour les Certificats d'Économie d'Énergie (CEE) entre 2020 et 2021. Ce dispositif incite les producteurs d'énergie polluante à cofinancer des équipements ou des travaux bénéficiant aux ménages et qui réduisent leur empreinte carbone. Grâce à ces ressources privées et aux investissements publics du Plan de relance, le ministère du Logement espère 400 000 à 500 000 dossiers de demandes pour MaPrimeRénov' en 2021. Il faut noter qu'environ 180 0000 ménages auraient fait une demande d'aide en 2020 (pour un objectif de 200 000 bénéficiaires).



Source PLF 2021, rapport d'activité de l'Anah, données EFFY

Les 2 milliards issus du Plan de relance à destination des aides à la rénovation des logements privés, sur deux ans, sont les bienvenus. Pourtant, ces sommes ne font que compenser la suppression du crédit d'impôt (CITE), sans même revenir au niveau de soutien public de 2018 qui avait atteint 1 948 M€, contre les 1 400 M€ prévus avec MaPrimeRénov' en 2021. De plus, avec l'ouverture de MaPrimeRénov' aux ménages aisés et aux bailleurs privés, à partir de 2021, ce budget devra être partagé par un plus grand nombre de bénéficiaires, au lieu d'être ciblé sur les plus modestes.



MaPrimeRénov', la nouvelle aide à la rénovation énergétique

Lancée le 1^{er} janvier 2020 et réservée aux propriétaires-occupants modestes, MaPrimeRénov' est le fruit de la fusion du Crédit d'Impôt à la Transition Énergétique (CITE) et de l'aide Habiter Mieux agilité de l'Anah. Dans le cadre du Plan de relance, elle s'élargit désormais à tous les revenus, ainsi qu'aux syndicats de copropriétés et aux propriétaires bailleurs. Elle permet de financer les travaux d'isolation, de chauffage, de ventilation ou d'audit énergétique. Les travaux doivent avoir été effectués par des entreprises labellisées RGE (reconnues garantes pour l'environnement).

Non cumulable avec les aides habituelles de l'Anah, le montant de la prime est forfaitaire, calculé en fonction des revenus du foyer, du poste de travaux réalisé et des gains énergétiques envisagés. Plusieurs bonifications sont mises en place : un bonus « sortie de passoire » (lorsque les travaux permettent de sortir le logement des étiquettes énergie F et G), un bonus « bâtiment basse consommation » (pour récompenser l'atteinte de l'étiquette énergie B ou A), et un forfait « rénovation globale » pour les ménages aux revenus intermédiaires et supérieurs, afin d'encourager les bouquets de travaux. Pour les rénovations globales, les ménages moins fortunés sont orientés vers l'aide Habiter Mieux sérénité.

Pour les mêmes travaux, MaPrimeRénov' peut se cumuler avec les aides versées au titre des Certificats d'économies d'énergie (CEE), les aides des collectivités locales et celles d'Action Logement. Par ailleurs, les travaux bénéficient de la TVA à 5,5 %, et un soutien financier peut être obtenu en cas de recours à une assistance à la maîtrise d'ouvrage.

L'effort public n'est pas négligeable mais reste instable et insuffisant. Pour massifier les opérations de rénovations énergétiques dans le parc de logements, **le Haut Conseil pour le Climat préconise de multiplier au moins par deux l'investissement annuel total (public et privé)** en quelques années. Une évaluation convergente avec celle de l'Institut de l'Économie pour le Climat (I4CE), qui préconise de porter l'investissement annuel total de 14 milliards d'euros en 2019, à 17 milliards en 2028 et 30 milliards en 2050, pour atteindre l'objectif de rénovation du parc de logements au niveau BBC d'ici 2050. De son côté, la CCC estime l'investissement annuel total nécessaire à 22 milliards d'euros.

En ce qui concerne **les aides publiques à la rénovation (aides de l'Anah et MaPrimeRénov')**, le HCC conclut qu'elles **doivent être quadruplées**. La CCC préconise un besoin de financement public de l'ordre de 5,8 milliards par an - soit environ le double du budget prévu pour 2021 - et 7,3 milliards d'euros de CEE. Pour I4CE, ces subventions publiques devraient même atteindre 10,3 milliards par an d'ici 2024, en limitant la part des programmes CEE (3,2 milliards).

Selon le ministère de la Transition écologique, le coût pour traiter 4,8 millions de passoires thermiques¹¹ entre 2020 et 2030 s'élèverait à 25 milliards d'euros par an, tandis que la transformation des logements (classés D et E) atteindrait 40 milliards d'euros annuels entre 2030 et 2040¹². Autant dire que les aides actuelles sont largement insuffisantes.

2. Un système d'aide inadapté à la réalisation de travaux performants

En plus d'être en nombre insuffisant, la plupart des rénovations engagées ne sont pas assez performantes, et les récentes évolutions des dispositifs d'aides encouragent trop peu l'atteinte des niveaux les plus ambitieux. « *Malgré des financements importants, le marché de la rénovation performante est cependant aujourd'hui quasi-inexistant*, déplore ainsi le dernier rapport du Haut Conseil pour le Climat : *entre 2014 et 2016, seules 87 000 maisons individuelles (les maisons individuelles constituant plus de la moitié du parc résidentiel) par an ont fait l'objet de rénovations permettant un saut de deux classes énergétiques ou plus* », soit à peine 5 % des travaux de rénovation énergétique. D'après la Commission européenne, entre 2012 et 2016 en France, le rythme des rénovations lourdes n'était que de 0,2 % du stock de logements par an.

a) Un reste à charge trop élevé pour les plus modestes

Pour augmenter le rythme des rénovations globales, la CCC insiste pour rendre supportable le reste-à-charge des travaux et les dépenses mensuelles pour les classes moyennes et les plus démunis. Elle préconise « *l'aide au financement via un système progressif d'aides à la rénovation, comprenant une aide minimum pour tous et pour les ménages modestes et très modestes, des subventions permettant un reste à charge minimale ou égal à zéro* ». **Ce financement sans reste à charge est une condition nécessaire pour que les milliers de ménages modestes en précarité énergétique puissent engager des travaux.** À ce titre, le Plan de relance déçoit car il profitera vraisemblablement surtout aux plus aisés. En effet, les montants de subvention de MaPrimeRénov' restent inchangés pour 2021 pour les ménages modestes, tout comme ceux d'Habiter Mieux sérénité (l'aide réservée à la rénovation globale des ménages à faibles revenus). Aucune de ces deux subventions ne leur permet à ce jour d'atteindre un reste à charge supportable pour des opérations de rénovation globale.

¹¹ SDES, Le parc de logements par classe de consommation énergétique, septembre 2020.

¹² Isabelle Rey Lefebvre, « *Le chantier sans fin de la rénovation thermique* », Le Monde, 5 octobre 2020.

Les aides à la rénovation		
Subventions	Ménages éligibles	Montant de l'aide
MaPrimeRénov'	Ouvert à tous les ménages depuis janvier 2021. (Propriétaires-occupants, bailleurs et syndicats de copropriétaires)	Montant forfaitaire pour chaque équipement, calculé en fonction des revenus du foyer et du gain écologique permis par les travaux. Pour une rénovation globale, les ménages aux revenus intermédiaires et supérieurs recevront une prime allant jusqu'à 7 000 € + Bonus sortie de passoire thermique jusqu'à 1 500 € + Bonus atteinte BBC jusqu'à 1 500 €
Aides « coup de pouce » des fournisseurs d'énergie (CEE)	Tous les ménages	Les aides proposées sont plus importantes pour les ménages en situation de précarité énergétique.
Programme « Habiter Mieux » sérénité de l'Anah	Les ménages aux revenus modestes et très modestes (Propriétaires-occupants)	Jusqu'à 50 % du montant total des travaux HT (10 000 € maximum) + Prime « Habiter Mieux » : 10 % du montant total des travaux HT (2 000 € maximum) + Majoration de l'aide jusqu'à 7 000 € en cas de rénovation performante ➤ 19 000 € d'aide maximum (Plafond de travaux : 30 000 €)
Programme « Habiter Mieux » copropriété de l'Anah	Copropriétaires de copropriétés fragiles et syndicats de copropriétés	Subvention collective aux syndicats de copropriétaires : 3 930 € maximum par logement + Prime « Habiter Mieux » de 1 500 € par logement
Les aides d'Action Logement (Supprimées en décembre 2020)	Les ménages aux revenus modestes et très modestes (Propriétaires-occupants, bailleurs et syndicats de copropriétaires)	Jusqu'à 20 000 € pour les propriétaires-occupants et 15 000 € pour les propriétaires bailleurs.
Les aides des collectivités locales	Certaines régions, départements, intercommunalités ou communes disposent d'un éventail de subventions complémentaires aux aides nationales, sous certaines conditions de revenus et selon la nature des travaux.	

En septembre 2020 et avant la publication des nouveaux barèmes de MaPrimeRénov', le gouvernement reprenait la préconisation de la CCC et annonçait qu'un reste à charge réduit, de l'ordre de 10 %, serait désormais possible pour les plus modestes. Déception : le montant forfaitaire de la prime l'empêche

d'un changement d'échelle pour la rénovation énergétique des logements ?

de correspondre aux coûts réels des différents gestes indispensables pour une rénovation performante. Les chaudières à granulés ou les pompes à chaleur, dont les prix varient entre 10 000 et 15 000 euros, sont financées à hauteur de 10 000 euros pour les ménages modestes et sont donc relativement bien prises en charge. Mais ce n'est pas le cas des fenêtres, de la ventilation et de l'isolation par l'extérieur – sans laquelle le logement ne conservera pas sa chaleur, si bien que le reste à charge minimale reste un mirage pour qui veut engager des travaux de rénovation performants coûteux.

Exemple de reste à charge pour un ménage très modeste bénéficiaire de MaPrimeRénov' (propriétaire-occupant d'un logement individuel de 80 m²)

Équipement	Prix moyen	Aide MPR	Reste à charge
Chaudière à granulés	13 500 €	10 000 €	25 %
VMC	6 000 €	4 000 €	35 %
Pompe à chaleur air/eau	12 000 €	4 000 €	65 %
Fenêtre double vitrage	1 000 €/u	100 €/u	90 %
Isolation par l'extérieur	160 €/m ²	25 €/m ²	85 %

En cas de rénovation globale¹³, les ménages aux revenus intermédiaires et supérieurs recevront, quant à eux, une prime forfaitaire relativement avantageuse au vu de leurs moyens, respectivement égale à 7 000 et 3 500 euros. Cette nouvelle disposition doit stimuler le nombre de rénovations performantes et sortir de l'approche « par gestes ». Les ménages modestes sont renvoyés vers le programme Habiter Mieux sérénité (HMS). Cette aide de l'Anah, qui doit apporter un accompagnement pour des travaux complets et ambitieux, permet pourtant rarement de financer une amélioration thermique optimale avec un reste à charge minimale. En effet, cette subvention non cumulable avec MPR ne couvre que jusqu'à 30 000 euros de travaux, pour un montant d'aide maximal de 19 000 euros. Si aucune aide locale complémentaire n'est mobilisable, un reste à charge de 11 000 euros est donc laissé aux ménages. La rénovation performante de certaines passoires thermiques pouvant facilement afficher des devis de 70 000 euros¹⁴, les 30 000 euros de plafond pour les travaux apparaissent déconnectés des réalités de chantier, et ne permettent pas vraiment d'enclencher des travaux de rénovation globale. De plus, l'Anah a récemment pris la décision de passer l'objectif de HMS de 25 à 35 % de gains de performance énergétique. Cette mesure doit encourager les rénovations globales mais, sans rehaussement des montants de l'aide, elle pourrait avoir pour effet d'augmenter encore un peu plus le reste à charge des ménages concernés voire d'empêcher le lancement des chantiers.

¹³ Pour être considérés comme une rénovation globale, les travaux devront traiter plusieurs aspects du bâtiment et permettre d'atteindre un gain minimal de 55 % en énergie primaire.

¹⁴ Ceder Provence – janvier 2018 – Retour d'expérience « Rénover BBC, c'est rentable ? ».

Ainsi, **la rénovation globale et performante du logement, dite en « bouquet », est souvent jugée trop chère et trop lourde par les ménages.** Alors que le reste à charge pour les plus modestes tourne autour de 35 %, la dépense d'une telle somme est inenvisageable, même étalée à l'aide d'un prêt, quand un prêt est encore possible pour des ménages en phase d'accession. Les ménages privilégient donc de simples gestes de rénovations tels que le changement de chaudière ou le remplacement des fenêtres. Une démarche moins coûteuse, mais rarement suffisante pour atteindre une bonne performance énergétique, un bon confort et une vraie baisse des factures, d'autant plus lorsque le logement rénové est une passoire thermique. Sans compter « l'effet rebond » : pour les ménages habitués à restreindre leur chauffage pour éviter des factures trop élevées, une rénovation et l'amélioration de leur confort de vie peuvent engendrer une augmentation de leur consommation d'énergie. Dans leur cas, le reste à charge qui doit théoriquement être compensé par l'économie sur les factures d'énergie au fil du temps aura alors peu de chance d'être effectif.

Le bonus de sortie de passoire de 1 500 euros est quant à lui insignifiant au regard des coûts qu'impliquent ce type de travaux. L'analyse des dossiers traités par le programme SOS Taudis de la Fondation Abbé Pierre démontre qu'un logement très dégradé, énergivore et mal isolé nécessite des travaux lourds sur le gros œuvre. Dans ces conditions les rénovations globales performantes au niveau BBC, semblent illusoire. En l'état actuel des aides disponibles, il est probable que la plupart des ménages, quels que soient leurs revenus, tendront à s'arrêter à des travaux moyennement performants pour atteindre la classe E ou D, et encore...

Pour ne rien arranger, en décembre 2020, Action Logement a soudainement stoppé son dispositif d'aide à la rénovation pour les ménages aux revenus modestes et très modestes, qui leur permettaient d'obtenir un financement à 100 % de leurs travaux jusqu'à 20 000 euros, en complément des autres dispositifs. Présenté en avril 2019, le Plan d'Investissement Volontaire (PIV) d'Action Logement mobilisait 9 milliards d'euros répartis autour de sept mesures pour le logement, dont l'une concernait l'amélioration de la performance énergétique : pour cette mesure, un budget d'un milliard d'euros est venu financer une partie des travaux pour environ 50 000 logements. Ce budget étant déjà dépassé, Action Logement a arrêté la réception de nouvelles demandes.



Des restes à charge réhivitoires pour les ménages modestes

Madame G. a 38 ans, elle vit avec son fils de 10 ans dans le Finistère. Grâce à une donation parentale, elle achète en juillet 2019 une maison, qui se révèle être une passoire thermique. *« Je pensais que la maison était habitable, mais c'était l'été, et quand l'automne est arrivé ça a commencé à sentir l'humidité. C'est*

là que j'ai constaté de gros problèmes d'infiltration et d'isolation... J'ai même trouvé de la mэрule en décollant les plinthes. Ça n'était pas du tout prévu. »

Mme G. est allée chercher de l'aide auprès de SOLIHA, pour estimer l'ampleur des travaux nécessaires. Pour isoler, installer une VMC, remplacer les menuiseries et la chaudière, le devis affichait 19 737 euros de travaux, sur lesquels le programme Habiter Mieux sérénité de l'Anah permettait de financer 11 166 euros, laissant le ménage avec un reste à charge de 8 571 euros, soit 43 % du montant total des travaux. Mais cette somme était inenvisageable pour Mme G, qui a le RSA pour seule ressource. *« En plus il fallait avancer les aides, c'était impossible, je n'avais pas du tout les moyens. »* Sans possibilité de mobiliser des aides complémentaires, le projet de rénovation a été abandonné.

À défaut de pouvoir réhabiliter sa maison d'un coup par des professionnels, Mme G. essaie de faire des petits travaux par elle-même. *« Tous les week-ends je bricole pour essayer d'arranger les choses. C'est très long et je dépense plus de 400 euros de matériel par mois. Tout mon RSA y passe, alors je suis obligée d'aller aux Restos du Cœur pour manger. »*

En 2020, la Fondation Abbé Pierre apporte 2 000 euros d'aide à la famille pour la mise aux normes de l'électricité. En août 2020, Mme G. a déposé un dossier MaPrimeRénov' pour financer un poêle à bois, pour lequel elle attendait toujours une réponse en décembre. *« Il fait très froid dans la maison, il n'y a pas de chauffage alors on met plein de pulls. On dort dans le grenier, que j'ai isolé moi-même et où j'ai installé un petit radiateur à bain d'huile. Il y fait 15 degrés, c'est déjà mieux que les 5 degrés en bas... »*

b) Les freins au déploiement d'une ingénierie financière adaptée

Pour permettre aux ménages propriétaires de se lancer dans des travaux de rénovation coûteux sans avoir à avancer les fonds, un système de prêt sans intérêts aidé par l'État a été mis en place. L'éco-PTZ peut être accordé aux propriétaires occupants, bailleurs, copropriétaires et syndicats par un établissement bancaire sans conditions de ressources. Malheureusement, des blocages persistent pour permettre à davantage de ménages d'en bénéficier.

Le premier frein est structurel, avec **des montants et des durées de remboursement inadaptés**. Limité à 30 000 euros, c'est un montant très inférieur à celui nécessaire pour des travaux ambitieux (on l'a dit, une rénovation en BBC implique en moyenne 70 000 euros de travaux), si bien que moins de 1 % des éco-PTZ souscrits le sont pour des rénovations globales permettant un gain énergétique d'au moins 35 %. De plus, la durée maximale de remboursement est de 15 ans, une durée trop courte pour permettre des mensualités réduites et adaptées aux ménages modestes. En 2019, pour la catégorie de travaux la plus onéreuse

(bouquet de travaux de trois actions ou plus), le montant moyen de l'éco-PTZ s'élevait à 24 724 €, pour une durée de remboursement de 13,2 ans (156 euros par mois)¹⁵.

En copropriété, les modalités de prêt ne conviennent pas toujours aux réalités pratiques des projets. L'éco-PTZ copropriétés, par exemple, est un prêt collectif qui oblige les bénéficiaires à réaliser leurs travaux en seulement trois ans, alors qu'une rénovation globale dure en moyenne cinq ans. L'éligibilité aux aides ou aux prêts ainsi que **leurs conditions d'attribution peuvent également varier dans le temps**, comme ça a pu être le cas ces deux dernières années. C'est généralement à la date de réalisation des travaux que les critères d'éligibilité doivent être respectés, et non à la date du vote en assemblée générale. Or, au sein d'une copropriété, des projets ont pu apparaître ou être renforcés entre ces deux dates, compromettant le projet de rénovation collectif.

En plus d'être limité, l'éco-PTZ n'est pas accessible à tous, car dépendant d'un système bancaire privé qui peut exclure les ménages jugés peu solvables. **Les banques réticentes** se plaignent d'un dispositif complexe, dont la rémunération ne permettrait pas de couvrir leurs frais. De ce fait, en 2019, seuls 36 000 éco-PTZ ont été accordés, et le nombre d'opérations financées décroît chaque année (malgré un léger rebond en 2019)¹⁶. Pour essayer de lever ce frein, un éco-PTZ « Habiter Mieux » avec garantie de l'État a été mis en place en 2016, à destination des ménages bénéficiaires du programme homonyme de l'Anah. Mais malgré cet effort, seuls trois éco-PTZ Habiter Mieux auraient été émis en 2019¹⁷...

Face à ce constat, le conseil national de la transition écologique recommandait en février 2020 le développement d'outils de financement innovants et à grande échelle, incluant la révision profonde de l'éco-PTZ. Le Haut Conseil pour le Climat préconise également d'augmenter le montant et la durée du prêt en s'inspirant de l'exemple allemand, où les outils d'ingénierie financière jouent un rôle-clé dans l'atteinte des objectifs de rénovation. Les particuliers ont accès à des montants et des durées de prêts avantageux beaucoup plus adaptés aux réalités d'une rénovation performante : la KfW (banque fédérale d'investissement allemande) propose un prêt garanti par l'État pouvant aller jusqu'à 120 000 euros et remboursables en 30 ans, ce qui est quatre fois supérieur à l'éco-PTZ français.

¹⁵ Société de Gestion des Financements et de la Garantie de l'Accession Sociale à la propriété, « Bilan statistique des éco-PTZ émis en 2019 », 2020.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Haut Conseil Pour le Climat, « Rénover Mieux : leçons d'Europe », novembre 2020.



Quelles solutions pour lever ces freins financiers ?

Rénover grâce aux plus-values futures

Légitimer l'investissement public à grande échelle dans l'amélioration du parc de logements privés peut susciter des freins, si cela revient à financer collectivement une éventuelle plus-value immobilière en cas de revente. Une solution, avancée par les députés Jean-Louis Bricout et Boris Vallaud sous la forme d'une proposition de loi¹⁸, consisterait pour la puissance publique à financer généreusement les travaux tout en prévoyant de récupérer tout ou partie de la plus-value engendrée au moment de la revente ou transmission du bien. Deux autres modalités de remboursement sont envisagées : par mensualités (même modèle que le remboursement d'un prêt à taux zéro) ou par anticipation. Cette « prime climat » viserait à massifier la rénovation thermique des passoires énergétiques, en simplifiant les dispositifs existants et en permettant un reste à charge nul pour les propriétaires modestes au moment des travaux. Cette proposition de loi, qui implique la mobilisation de 18 milliards d'euros d'avance publique annuelle sur 30 ans, a été rejetée par l'Assemblée nationale le 12 décembre 2019. Selon Emmanuelle Wargon alors secrétaire d'État à la Transition écologique, une telle loi ne pourrait que financer des rénovations globales, et interviendrait à « contre-temps des réformes en cours » à l'heure du déploiement de MaPrimeRénov'. À noter que ce mécanisme d'avance remboursable était proposé par le candidat Emmanuel Macron lui-même en 2017.

Au Pays de Galles, le programme Nest permet aux ménages modestes habitant des passoires thermiques et en situation de précarité énergétique grave de bénéficier de rénovations sans reste à charge, en ciblant les rénovations rentables qui permettent de réelles économies d'énergie. Les 20,6 millions de livres investis dans ce dispositif en 2019/2020 ont permis de conseiller plus de 16 000 ménages sur leurs consommations d'énergie et de rénover près de 5 000 logements. Les ménages qui ont bénéficié de cette rénovation gratuite économisent désormais en moyenne 282 livres sur leur facture d'énergie annuelle¹⁹.

Rénover grâce aux économies d'énergie futures

Pour tenter de résoudre le frein financier d'un chantier, et le manque d'information des ménages concernant la rentabilité supposée de la rénovation thermique, le *think tank* France Stratégie, rattaché à Matignon, a proposé un dispositif innovant²⁰. Le principe : permettre aux ménages de réaliser des rénovations sans avance de frais ni endettement, en contrepartie d'une rétrocession de 75 % de l'économie réalisée sur leur facture mensuelle

¹⁸ Proposition de loi portant création d'une prime pour le climat et de lutte contre la précarité énergétique.

¹⁹ Nest, Annual Report, 2019-2020.

²⁰ France Stratégie, « Comment accélérer la rénovation énergétique des logements ? », 2020.

d'énergie post-travaux. Ce financement serait confié à des opérateurs privés, qui accompagneraient les ménages et avanceraient les fonds, sous le modèle du tiers financement déjà pratiqué dans quelques régions françaises (comme IDF Énergie, un opérateur régional qui propose un service d'accompagnement et des prêts aux ménages pour financer leurs travaux en copropriété). Ces opérateurs seraient en charge de repérer les logements éligibles, où la rénovation permettrait une économie d'énergie rentable et conséquente. Selon la Direction générale du Trésor, cela représenterait 14 à 25 % du parc privé, soit 9 millions de logements pour lesquels les économies d'énergie réalisées pourraient couvrir les coûts de la rénovation, hors aide publique et taxation carbone²¹. Si les économies d'énergie s'avèrent insuffisantes, une garantie publique pourrait dédommager l'opérateur. Ce nouveau « guichet unique » permettrait de lever un certain nombre de freins, mais il ne tient pas compte d'une large partie de ménages modestes en situation de précarité énergétique. En effet, les ménages qui ont un taux d'effort financier élevé car vivant dans des passoires thermiques difficiles et coûteuses à chauffer, ne peuvent se permettre de céder 75 % des économies qu'engendrerait la rénovation de leur logement. De plus, les ménages en situation d'auto-restrictions sont exclus de ce dispositif. Pour qui n'a pas les moyens de se chauffer, la rénovation doit permettre surtout d'apporter du confort thermique avant même de générer des économies. Pour ces ménages, seul un reste à charge proche de zéro peut permettre d'enclencher des travaux de rénovation.

Au Royaume-Uni, un programme similaire lancé en 2013 et nommé « Green Deal » a échoué au bout de deux ans. Ce mécanisme financier permettait aux ménages de financer la rénovation de leur logement par des remboursements mensuels sur leur facture d'électricité. Les coûts de rénovation étaient attachés au logement et non à l'individu, pouvant ainsi passer de propriétaire en propriétaire ou de locataire en locataire. Un opérateur, la Green Deal Finance Company, était en charge de la gestion des plans de remboursement. Le programme n'a pas résisté aux taux d'intérêt trop élevés, à sa complexité, aux réticences liées au concept de l'attachement du prêt au logement, et aux rénovations de mauvaise qualité qui ne permettaient pas de faire des économies d'énergie suffisantes.

c) Des rénovations par gestes, pas toujours très performantes

La Convention Citoyenne pour le Climat a fait un choix très clair en faveur des rénovations « performantes », « globales », ou « complètes », visant un DPE A, B ou C, plutôt qu'une succession de gestes isolés (changement de chaudière, double vitrage, isolation des combles...). Les rénovations complètes ont en effet l'avantage de permettre des économies d'énergie bien plus importantes en menant en une

²¹ Camillier-Cortal I., Loublier A., Perrot E. et Souletie A., « Barrières à l'investissement dans l'efficacité énergétique : quels outils pour quelles économies ? », Documents de travail de la DG Trésor, n° 2017/02.

seule fois des travaux complexes, ce qui permet de gagner en cohérence dans le chantier et d'éviter de tuer le gisement d'économie d'énergie. Malheureusement, ces rénovations globales peuvent faire peur aux ménages, notamment si les travaux sont réalisés en milieu occupé : peur du changement, coût d'investissement important, ampleur du chantier...

Les rénovations par étapes à l'inverse impliquent de mener un chantier en plusieurs fois à plusieurs années d'écart par plusieurs entrepreneurs successifs, au risque de ne jamais atteindre l'objectif de sortie de passoire ou de performance BBC, ou de devoir tout recommencer depuis le début en cas d'incompatibilité des gestes isolés. **Les défauts de ces chantiers par étapes sont bien connus** : « *Coûts cumulés des travaux trop élevés, dégradation de la qualité de l'air intérieur faute de ventilation adaptée, économies d'énergie générées plus faibles qu'attendues et impossibles à contrôler, saturation des ménages vis-à-vis des nuisances générées par les chantiers successifs*²² ».

Sans aide et accompagnement suffisants, les ménages qui se lancent vont alors au plus simple, au plus rapide, au plus économe à court terme : changer la chaudière, poser du double vitrage, isoler les combles, comme ils en sont incités avec les dispositifs CEE. Au risque que ces travaux « simples », qui permettent des économies d'énergies à peu de frais, empêchent *in fine* les rénovations globales nécessaires pour atteindre de bons niveaux de performance et sortir les ménages de la précarité énergétique.

Pour que la rénovation globale change d'échelle, le Haut Conseil pour le Climat préconise de supprimer d'ici trois ans les aides aux gestes individuels pour MaPrimeRénov' et les CEE, et de conditionner les aides à l'atteinte d'un niveau de performance élevé et au recours à une assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO)²³, comme en Allemagne, où chaque subvention accordée est liée à un niveau de performance énergétique et assortie de contrôles aléatoires. Une proposition qui devrait être couplée à un reste à charge zéro pour les plus modestes afin de ne pas les exclure de cette ambition.

²² Institut Negawatt, « *Résorber la précarité énergétique et rénover les passoires thermiques – Solutions innovantes et prêtes à déployer pour rendre accessible à tous la rénovation performante des maisons individuelles* », juin 2018.

²³ Rénover Mieux : leçons d'Europe, Haut Conseil Pour le Climat, réponse à la saisine du gouvernement, novembre 2020.



Sortie de passoire : des travaux lourds et coûteux

Une intervention plus ambitieuse auprès de ménages en grande difficulté est possible, comme l'observe la Fondation Abbé Pierre via le programme SOS Taudis. Dans ce programme, les sommes se situent entre 20 000 et 70 000 euros par logement. Le programme est donc très fortement orienté vers de lourds travaux, plus coûteux que la moyenne des rénovations énergétiques du programme Habiter Mieux de l'Anah. Des niveaux de gains énergétiques importants peuvent être atteints, grâce à un apport financier et à condition d'y consacrer des moyens pour l'accompagnement, du repérage au suivi post-travaux.

SOS Taudis est venu en aide à Monsieur et Madame C., propriétaires d'un logement dans le Pas-de-Calais, qu'ils habitent avec leurs huit enfants. La situation financière de la famille était délicate : leurs 1 600 euros de ressources mensuelles ne leur permettaient pas d'entretenir leur logement convenablement en plus des 300 euros qu'ils remboursaient mensuellement depuis 2013 dans le cadre de leur prêt immobilier. Jugé insalubre, le logement montrait de nombreuses problématiques : menuiseries non-étanches, sol irrégulier ou à nu, mode de chauffage incomplet, électricité dangereuse, traces d'humidité dans tout le logement, toitures en tôles ondulées amiantées, problèmes d'infiltrations et aucune isolation. Avec 5 000 euros de frais annuels d'énergie par an et une consommation énergétique de 711 kWh/m²/an, la maison de 96 m² était une vraie passoire énergétique.

Le coût des travaux a été chiffré à 75 854 euros, permettant un gain énergétique de 71 % et l'atteinte d'une étiquette D sur l'échelle du DPE.

Coût de l'opération		Financement	
Reprise du gros œuvre	15 131 €	Aide aux travaux lourds (Anah)	40 091 €
Isolation des rampants et des murs	13 494 €	Prime Habiter Mieux (Anah)	34 000 €
Réfection de la toiture	18 202 €	Aides locales	20 000 €
Menuiseries extérieures et intérieures	5 619 €	Prestations sociales	4 200 €
Chauffage sanitaire	2 600 €	Fondation Abbé Pierre	3 000 €
Remise aux normes de l'électricité	10 027 €		
Total travaux HT	65 073 €		
Maitrise d'œuvre	4 500 €	Total	71 291 €
Total opération TTC	75 854 €	Reste à charge propriétaire (7 %)	4 563 €

Cette sortie de passoire a été rendue possible par des travaux lourds, qui ne sont pas compris dans les barèmes de MaPrimeRénov'. Cette opération a été financée grâce à des aides qui témoignent d'une politique locale volontariste (l'existence d'un Programme d'Intérêt Général « Précarité Énergétique et Habitat Indigne » engagé par la communauté d'agglomération) permettant de lever les plafonds de l'Anah, et des aides associatives.

d) Un recours à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO) insuffisamment encouragé

Les faibles performances des rénovations sont également le résultat d'un manque d'accompagnement des ménages. 85 % des ménages en maisons individuelles ayant réalisé des travaux n'ont pas bénéficié d'informations et d'accompagnement²⁴. Sans aide d'un professionnel qualifié, cela signifie que ces ménages ont dû déchiffrer seuls la juxtaposition de dispositifs financiers et techniques, et faire leur choix, au risque de ne pas réaliser les travaux les plus pertinents (comme un changement de chaudière lorsque l'isolation de l'immeuble reste largement déficiente).

L'accompagnement des ménages est donc souvent la clé du succès. En délivrant **une assistance technique, administrative, sociale et financière**, l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO) renforce la confiance des ménages, et les oriente vers des solutions adaptées à toutes les étapes du projet, en évitant l'approche par gestes, coûteuse et peu efficace. L'expert les aide à réaliser un audit, à monter le dossier et à rechercher des subventions, et offre ensuite un accompagnement technique pour le choix et le contrôle des artisans. Dans le cas d'une rénovation globale, le travail de pédagogie de la part des accompagnateurs est d'autant plus nécessaire que les sommes en jeu sont plus importantes, et que la rentabilité sur le long terme est plus souvent questionnée²⁵. Au-delà de l'aspect financier, une rénovation performante implique également d'aller plus loin sur les questions techniques, ce qui est difficile à appréhender pour un ménage non accompagné.

Pour le moment, 150 euros d'AMO peuvent être financés par MaPrimeRénov', et 875 euros par Habiter Mieux sérénité. Dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2021, le rapporteur de l'Assemblée nationale François Jolivet se félicite de l'introduction de ce forfait AMO dans le dispositif MaPrimeRénov', mais s'interroge sur la faiblesse de son montant. En effet, dans le cas d'une rénovation globale, le montant d'une AMO peut s'établir à 1 000 euros : le forfait couvrirait donc seulement 15 % de ce coût, ce qui pourrait être dissuasif pour un ménage modeste. Avec le montant des aides à l'AMO, seules deux ou trois heures d'accompagnement peuvent être financées, ce qui est bien peu. Le Réseau Eco Habitat a par exemple estimé le coût de l'accompagnement nécessaire pour des ménages en précarité énergétique à 5 000 euros. À titre de comparaison, en Allemagne le recours à des experts indépendants et certifiés est soutenu à hauteur de 2 000 euros, et est exigé pour bénéficier des mécanismes de soutien fédéraux.

Pour éviter aux personnes de se lancer dans des travaux vains et onéreux, il est impératif de renforcer significativement les dispositifs d'accompagnement par un conseiller neutre, en ciblant en priorité les ménages modestes, pour qui l'obstacle financier reste un frein majeur. Cet accompagnement systématique doit être assuré

²⁴ Ademe, « Enquête TREMI, Campagne 2017 ».

²⁵ Institut NegaWatt, « Les ménages et la Rénovation performante », 2019.

par des personnes qualifiées qui jouent le rôle de « tiers de confiance », c'est-à-dire indépendants des acteurs économiques qui ont intérêt à orienter les ménages vers leurs propres solutions commerciales.

3. Les copropriétés et le parc locatif privé, laissés-pour-compte de la rénovation énergétique

En plus d'être sous-dimensionnée, l'action publique pour la rénovation énergétique des logements ne touche qu'une partie de la cible. Même si des aides destinées aux ménages modestes existent, ce sont avant tout les propriétaires occupants de maisons individuelles et les locataires Hlm qui en bénéficient. Ce n'est pas le cas des copropriétés, qui représentent pourtant 28 % des résidences principales du parc privé²⁶. Les factures énergétiques engendrées par ces logements souvent énergivores viennent s'additionner à des charges de copropriétés ou de loyers parfois déjà élevées, susceptibles de provoquer un taux d'effort financier insoutenable pour une partie des occupants. 18 % des ménages vivant en copropriété sont ainsi victimes de précarité énergétique, soit 1,3 million de ménages. Au-delà des difficultés techniques à rénover efficacement des bâtiments à l'architecture parfois complexe ou protégée, la barrière financière et sociale reste le frein principal à la rénovation dans le parc de copropriétés.

a) Un système d'aide limité

Les lacunes et l'instabilité du système d'aide à la rénovation viennent renforcer la difficulté de prise de décision, un des freins majeurs aux rénovations en copropriétés. Cet obstacle est notamment lié au jeu d'acteurs qui s'opère au sein du parc collectif privé, et à l'hétérogénéité des publics qui y résident : 49 % sont locataires et 51 % sont des copropriétaires occupants²⁷, avec des niveaux de ressources parfois très différents. Alors que la réalisation d'un audit et de travaux doivent être votés en assemblée générale à la majorité absolue (majorité de tous les copropriétaires, présents ou non à l'AG), cela signifie que **des dizaines, voire des centaines de copropriétaires doivent se mettre d'accord sur le principe d'engager des travaux lourds et coûteux au même moment**. Dans les faits, l'absentéisme, les intérêts immédiats et les moyens financiers des uns et des autres, permettent rarement d'arriver à un consensus.

Pour tenter de provoquer un élan de rénovation dans le parc collectif privé, la nouvelle formule de MaPrimeRénov' s'est ouverte aux copropriétés en octobre 2020. MaPrimeRénov' Copropriété se substitue au programme Habiter Mieux pour devenir une aide collective unique versée au syndicat de copropriété, pour des travaux permettant un gain énergétique d'au moins 35 %. Auparavant, seules les copropriétés dites « fragiles et dégradées » pouvaient bénéficier d'une aide

²⁶ 7,2 millions de logements répartis dans 43 000 copropriétés.

²⁷ Mémento de l'habitat privé, Anah, 2014.

les copropriétés dites « fragiles et dégradées » pouvaient bénéficier d'une aide collective pour les travaux sur les parties communes. Tout comme pour Habiter Mieux copropriété, pour MaPrimeRénov' le choix a été fait d'accorder le même niveau d'aide à tous les copropriétaires, au risque d'être trop peu généreux envers les ménages modestes qui ne peuvent plus faire de demandes d'aides individuelles.

Les ménages percevront environ 25 % d'aides sur des travaux plafonnés à 15 000 euros par logement. En y ajoutant les primes CEE, ils pourront espérer 6 750 euros par ménage dans une copropriété fragile, ou 5 750 euros dans une copropriété non fragile. Cette réforme divise donc par deux les aides qui étaient allouées aux ménages modestes grâce aux aides de l'Anah, alors que la dépense moyenne pour une rénovation en copropriété tourne plutôt autour de 25 000 euros par logement²⁸. Sans possibilité de cumuler MaPrimeRénov' avec les aides de l'Anah, un reste à charge de 18 750 euros par ménage est inenvisageable pour les plus modestes.

Alors que des ménages à revenus modestes ou très modestes peuvent espérer bénéficier respectivement de 8 600 € et 12 000 € avec l'aide individuelle Habiter Mieux sérénité, l'impossibilité de la cumuler avec MaPrimeRénov' risque de freiner des projets de rénovation dans les copropriétés habitées par des ménages modestes. Les copropriétés devront choisir entre mobiliser les aides pour tous, ou seulement pour les plus pauvres. Des montants insuffisants et peu équitables, au regard des nouveaux barèmes de MaPrimeRénov' qui permettent aux ménages aisés en habitat individuel d'obtenir jusqu'à 11 000 euros d'aides pour la rénovation de leurs maisons. Pour lever les freins à la rénovation, il importerait de **différencier les aides en copropriétés selon les revenus des copropriétaires, ou d'introduire des primes supplémentaires pour les copropriétaires modestes.**

Pour pallier les insuffisances des politiques nationales, **des initiatives locales peuvent par ailleurs permettre d'agir efficacement en copropriété.** C'est le cas par exemple du dispositif Mur/Mur mené par la Métropole de Grenoble depuis 10 ans, qui propose des aides collectives aux syndicats de copropriété pour des rénovations complètes et performantes. Des aides individuelles s'y ajoutent pour les copropriétaires modestes et les bailleurs en contrepartie d'un conventionnement à loyer maîtrisé. Cumulable avec les aides de l'Anah et les CEE, les aides couvrent au minimum 10 % du coût des travaux pour tous les copropriétaires, et peuvent atteindre 75 % pour les plus modestes. Un accompagnement personnalisé est également subventionné jusqu'à 100 % par la métropole. Malheureusement, de tels exemples restent encore très rares et gagneraient à être largement diffusés sur le territoire.

²⁸ IDF Énergie.



Un droit de la copropriété encore à réformer

Le 1^{er} juin 2020, la réforme du droit de la copropriété est entrée en vigueur pour simplifier les règles d'organisation et de gouvernance. Les nouvelles mesures visent notamment à faciliter les prises de décisions en cas d'absentéisme des copropriétaires, et à surmonter les difficultés provoquées par la crise sanitaire, avec la prise en compte du vote par correspondance. Désormais, si la majorité des membres représentant les deux tiers de voix n'est pas atteinte, mais qu'un tiers des membres a voté favorablement, la décision peut être prise au cours d'un second vote au cours duquel seules les voix exprimées sont comptabilisées. Ce rétablissement du vote à la majorité simple en seconde instance, s'il est appliqué, pourrait favoriser les projets de rénovation énergétique en copropriété. Malheureusement, l'obligation d'établir un plan pluriannuel de travaux sur 10 ans et de l'abonder chaque année d'un pourcentage du montant prévu des travaux, et non d'un pourcentage du budget de la copropriété comme c'est le cas aujourd'hui, n'a pas été intégré au texte.

Pour rendre possible la multiplication des travaux de rénovation en copropriété à l'échelle nationale, un système d'aide adapté, l'application de l'obligation de rénover en cas de ravalement et l'accompagnement technique, social, financier et indépendant sont déterminants. Des informations et des formations doivent être ciblées sur les copropriétés les moins structurées, afin de les aider dans le décryptage des nombreux dispositifs, dans le montage financier, à toutes les phases du projet. Dans les petites copropriétés, le syndic est souvent géré bénévolement, par des copropriétaires qui maîtrisent rarement la législation, les enjeux et les dispositifs, et qui ont besoin d'une AMO. Habiter Mieux la prend en charge jusqu'à 180 euros par logement. Depuis octobre 2020, MaPrimeRénov' copro est conditionnée à la présence d'un contrat d'AMO entre un opérateur et la copropriété. Son financement peut atteindre jusqu'à 30 % de la prestation (180 euros par logement). Cette aide est positive, mais doit aller de pair avec la formation de professionnels qualifiés et avec le déploiement d'un service public performant de l'accompagnement.



Des outils de sensibilisation, d'accompagnement et de formation en développement

Le programme Engager la Transition Énergétique dans l'Habitat Collectif privé (ETEHC) porté par l'Anah cible les petites copropriétés de 234 villes moyennes du programme Action cœur de Ville et des quartiers ANRU. Ce dispositif fournit depuis 2020 une aide opérationnelle à des copropriétés peu structurées, mais qui ne sont pas assez endettées pour être qualifiées de « fragiles » ou « en difficulté ». Pour faciliter les prises de décision, le programme a pour vocation de financer des diagnostics, sensibiliser, former et accompagner les



professionnels et les bénévoles intervenant dans la gestion de la copropriété, afin de les encourager à monter des projets de rénovation énergétique.

Les agences locales Énergie Climat ont un rôle important de sensibilisation, d'accompagnement et de conseil auprès des particuliers. De l'audit aux travaux, elles réalisent les études, conçoivent les travaux, élaborent le plan de financement et assurent le suivi du chantier et des performances énergétiques post-travaux des copropriétés de plus de 50 logements. Elles ont également un rôle important de mobilisation des acteurs de la filière, de coordination et de conseil aux décideurs publics. Pour cela, elles sont à l'origine d'outils, comme CoachCopro mis en place par l'Agence Parisienne du Climat et présent dans plusieurs collectivités sous la forme d'une plateforme web gratuite et indépendante, qui collecte des données permettant un meilleur suivi des rénovations.

Pour que les collectivités territoriales puissent sensibiliser les syndicats et les copropriétés aux enjeux de la rénovation énergétique, repérer les besoins, et stimuler la demande, **Île-de-France Énergies** porte le **programme RENovation des Immeubles de Copropriété en France (RECIF)**. Les cibles sont les copropriétés énergivores de plus de 50 lots sans problèmes d'impayés majeurs. Des aides existent mais les cibles restent difficiles à atteindre, avec un budget de moins de 3 millions d'euros sur deux ans pour mener ses actions (envoi de courriers de sensibilisation, organisation de rendez-vous d'informations, d'évènements, de formation en ligne comme le MOOC « Réno copro », la publication de guides...).

L'association **Alliance Citoyenne**, présente dans plusieurs quartiers de Grenoble, Aubervilliers et Gennevilliers, publie un « guide de mobilisation en copropriété » afin d'aider les citoyens à s'organiser et agir ensemble contre les passoires énergétiques, dans une logique de *community organizing*.

b) Le dilemme bailleurs-locataires, difficile à surmonter sans obligation

La précarité énergétique dans le parc de copropriétés concerne surtout les locataires, qui sont plus de 25 % à en souffrir, contre 9 % chez les propriétaires occupants d'appartements²⁹. 45 % des passoires énergétiques occupées par des ménages modestes, le sont par des locataires du parc privé³⁰, et 23 % des logements locatifs privés sont des passoires (contre 17 % des logements en général)³¹. Si les

²⁹ ONPE, « Qui sont les ménages en précarité énergétique dans les copropriétés du parc privé ? », 2020.

³⁰ UNPI/SOLIHA, « Parc locatif privé et rénovation énergétique, 10 propositions pour l'éradication des logements énergivores », Plan bâtiment durable, 2019.

³¹ SDES, Le parc de logements par classe de consommation énergétique, septembre 2020.

rénovations sont si rares dans le parc locatif privé, la raison est simple : le « dilemme bailleurs-locataires ». Les propriétaires bailleurs ne subissent pas directement les conséquences d'un logement mal isolé, puisque ce sont les locataires qui payent les factures, et ne profitent pas des travaux de rénovation. Ce sont pourtant eux qui doivent les décider et les financer. Résultat : rien ne se passe, ou si peu. La rénovation énergétique est pourtant possible et avantageuse pour tout le monde, puisqu'elle permet d'augmenter significativement la valeur du bien immobilier (environ 260 euros par m², soit plus que le coût des rénovations³²). Un appartement mal noté sur le plan énergétique perdrait même 3 à 9 % de sa valeur sur certains territoires³³.

Pour résoudre ce dilemme et les inciter à rénover, le gouvernement a décidé d'ouvrir MaPrimeRénov' aux propriétaires bailleurs, à hauteur de 14 000 euros de subventions pour une rénovation globale, auxquels s'ajouteront 500 à 1 500 euros de bonus en cas de sortie de passoire, et le double en cas d'atteinte du niveau de performance BBC.

Jusqu'à maintenant et dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne et les passoires énergétiques, l'Anah octroie des aides financières aux propriétaires bailleurs, sous réserve de conditions et d'engagements. Pour bénéficier de la subvention et en échange d'un avantage fiscal, le bailleur s'engage à proposer des loyers modérés pendant au moins neuf ans. Pour des travaux garantissant une amélioration des performances énergétiques d'au moins 35 %, le bailleur peut alors bénéficier de 25 % de subvention, auxquels viennent s'ajouter une prime pouvant aller jusqu'à 2 000 euros en cas de sortie de passoire thermique. Ce dispositif, positif à l'égard des locataires et des ménages modestes sera sans aucun doute davantage délaissé par les propriétaires bailleurs, au profit de **MaPrimeRénov'**, **qui ouvre les vannes budgétaires avec de moindres contreparties sociales** : trois logements autorisés par bailleur, accès au CEE... Alors que l'on aurait pu imaginer un levier pour maintenir le montant des loyers à un niveau décent après rénovation. Les bailleurs doivent désormais uniquement s'engager sur l'honneur à conserver leur logement sur le marché de la location un minimum de cinq ans après les travaux, une disposition qui dépend de la seule bonne foi des propriétaires. En Allemagne, les milliards d'euros investis dans la rénovation énergétique depuis 10 ans auraient participé à l'inflation des loyers à Berlin, ce qui soulève des questions en matière de transition juste et d'acceptabilité sociale³⁴.

Pour sortir de cette impasse et plutôt que distribuer aveuglément des aides financières aux propriétaires bailleurs, **intégrer des garde-fous pour éviter les effets d'aubaine est indispensable**. Une solution logique consisterait à coupler les subventions à des obligations pour les bailleurs de rénover leurs passoires.

³² « La valeur verte des logements d'après les bases Notariales BIEN et PERVAL », Dinamic, 2015.

³³ Conseil supérieur du notariat, « La valeur verte des logements en 2019 », 2020.

³⁴ Cécile Boutelet, « En Allemagne, les rénovations énergétiques des bâtiments n'ont pas fait baisser la consommation », Le Monde, 4 octobre 2020.

Conditionner la location à un niveau de performance énergétique décent serait une mesure de justice sociale, et le moyen le plus efficace pour protéger durablement les locataires contre la précarité énergétique.

4. Le secteur de la rénovation : un déficit d'information et de confiance

a) Un secteur mal formé, qui peine à se mobiliser

Aujourd'hui, faute d'aides suffisantes et d'obligations de mener des rénovations globales et performantes, le marché de la rénovation des bâtiments ne décolle pas vraiment : sans demande en BBC, les entrepreneurs labellisés RGE ne se forment pas à ce type de chantiers plus complexes ; sans offre du secteur, la demande ne s'exprime guère.

Depuis 2014, l'attribution de certaines aides publiques à la rénovation énergétique pour les particuliers est conditionnée au recours à une entreprise RGE. Malheureusement, de nombreuses sociétés à l'origine d'arnaques sont françaises et labellisées RGE, remettant ainsi en cause la fiabilité de cette certification (formations trop courtes et insuffisantes, certification trop chère pour certains artisans compétents qui se retrouvent ainsi exclus des projets subventionnables par l'État...³⁵).

Depuis 2020 et **pour faire face aux pratiques frauduleuses et abusives, les exigences du label RGE ont été renforcées**. Toutes les entreprises RGE sont désormais répertoriées et les contrôles comme les sanctions seront renforcés. L'organisme labellisant pourra demander un complément de formation aux entreprises. Pour aller plus loin, la CCC propose de faire évoluer le label RGE pour qu'il soit plus exigeant, en imposant notamment que 10 % des salariés soient formés à la rénovation globale, et ce dans les entreprises de toute la filière, des architectes aux artisans. Pour le moment, une seule personne formée suffit pour labelliser toute l'entreprise.

Au-delà des fraudes, on voit encore trop peu de matériaux écologiques et biosourcés utilisés lors des rénovations (90 % des matériaux utilisés sont issus de la filière pétrolière ou minière), et trop de contresens techniques. La réglementation est également en cause, quand certaines lacunes peuvent conduire à des interventions contre-productives. Par exemple, elle n'impose pas systématiquement la mise en place d'un pare-vapeur dans le cadre des opérations d'isolation alors que, sans cet élément, l'étanchéité des parois n'est pas assurée et des ponts thermiques peuvent apparaître.

³⁵ Barbara Kiraly, « La Capeb veut simplifier le RGE et réclame des paiements plus rapides », Le Moniteur, 16 octobre 2020.

Si la démarche de contrôle des entreprises est positive, renforcer les exigences autour du label ne suffira pas à **créer une culture professionnelle de la rénovation performante**. Comme le préconise la CCC, il est impératif de former l'ensemble de la filière à la rénovation globale et au travail interprofessionnel pour qu'elle se structure et qu'elle réponde à la massification espérée de la demande. Pour cela, il faut s'inspirer de la filière de la construction neuve et déployer de nouveaux outils. Pour les PME dans le diffus, cela implique de travailler ensemble à l'atteinte de niveaux de performance BBC : coordination entre les artisans, convergence des techniques de construction. C'est l'objectif de Dorémi³⁶, filiale de l'Institut négaWatt, qui coordonne le regroupement d'artisans aux compétences complémentaires. Le dispositif permet également de simplifier les démarches des propriétaires en unifiant leurs interlocuteurs et de structurer l'offre locale de rénovations performantes. Pour cela, le programme CEE Facilaréno vise à multiplier l'offre de rénovation performante des maisons et disposer début 2021 d'au moins 250 groupements d'artisans formés (1 250 entreprises impliquées), dans 50 territoires couvrant 10 % de la population française³⁷.

Enfin, pour augmenter le rythme de rénovations et leur performance, le WWF estime qu'il faudrait **doubler le nombre de professionnels** dans le secteur de la rénovation, aujourd'hui estimé à 218 000, pour atteindre 406 000 emplois d'ici 2030³⁸. En 2017, seules 200 sociétés RGE ont obtenu la certification pour la rénovation globale et le nombre d'entreprises labellisées ne cesse de chuter, faute de débouchés et en raison de formations trop coûteuses.

b) Un système qui reste à fiabiliser

Les mesures d'aide à la rénovation thermique des logements sont régulièrement détournées par des entreprises mal intentionnées : les « **éco-délinquants** », qui multiplient arnaques et pratiques malveillantes (démarchage téléphonique, prestations incomplètes, devis biaisés, fraudes aux certificats d'énergie...). Pour lutter contre ce phénomène, les pouvoirs publics se sont donné pour mission de renforcer les contrôles et de mieux cadrer les subventions.

Une série de politiques d'offres à 1 euro, financées par les CEE, ont été lancées par les pouvoirs publics ces dernières années : la chaudière, les combles, l'isolation par l'extérieur, etc., avec pour objectif de stimuler les travaux de rénovation chez les particuliers et rendre ces gestes accessibles. Pour la Fédération Française du Bâtiment, les offres à 1 euro tendent cependant à encourager des rénovations de mauvaise qualité, dévalorisent le travail des artisans, incitent les entreprises à bâcler les travaux tout en captant l'argent des CEE pour leur compte au nom

³⁶ « Dispositif Opérationnel de Rénovation Énergétique des Maisons Individuelles ».

³⁷ Rapport d'activité 2019 de l'Institut NégaWatt.

³⁸ WWF France, « Monde d'après : l'emploi au cœur d'une relance verte », juillet 2020.

des ménages³⁹. Certaines entreprises douteuses ciblent des ménages modestes (susceptibles de toucher le maximum d'aides), en se faisant parfois passer pour des acteurs majeurs du secteur. Ils agissent souvent très vite pour éviter le délai de rétractation, ne finissent pas toujours les travaux, font fi des spécificités du logement rénové, puis vont parfois jusqu'à abandonner les ménages avec des préjudices financiers et matériels graves. Alléchantes, ces offres n'incitent pas les particuliers à mettre les entreprises en concurrence, ni à être vigilants sur le chantier.

Sept mois après le lancement de MaPrimeRénov' en janvier 2020, l'Anah a constaté une « *recrudescence de pratiques commerciales agressives et frauduleuses, ainsi qu'un début de dérive inflationniste (hausse injustifiée des devis)* » concernant des projets d'isolation thermique par l'extérieur⁴⁰. À nouveau, des entreprises viennent poser des panneaux isolants en façade, empochent les CEE et disparaissent sans avoir posé de revêtements.

En réaction, une multiplication des contrôles a été annoncée par les pouvoirs publics, ainsi qu'une réduction de l'aide et un renforcement des critères d'éligibilité pour éviter les surfacturations malveillantes. Cette mesure n'a pas été bien accueillie par le secteur du bâtiment, jugeant que « *ces dispositions pénalisent avant tout les ménages modestes et les entreprises qui travaillent bien* »⁴¹, sans régler le vrai problème car les entreprises peu scrupuleuses pourront toujours fournir du travail de mauvaise qualité à moindre coût. Concernant le démarchage téléphonique, le phénomène était si inquiétant que le Parlement l'a interdit⁴².

Ces pratiques abusives viennent brouiller la lisibilité et la crédibilité du système d'aides, et affectent la confiance des Français envers l'ensemble du secteur. Plusieurs alternatives émergent : appliquer un contrôle systématique de chaque chantier, ou s'inspirer du modèle allemand, où le bénéficiaire d'aides est obligatoirement accompagné par un expert technique agréé.



Les limites des Certificats d'Économie d'Énergie (CEE)

Les CEE, instaurés par la loi POPE en 2005, concernent environ 400 entreprises productrices ou distributrices d'énergie, les « obligés », qui doivent financer des opérations permettant à des « bénéficiaires » de faire des économies d'énergie. Ces sociétés ont des objectifs à tenir, en fonction de leur part de marché, fixés en kilowattheures (kWh) économisés. Elles recourent, pour y parvenir, à des sociétés spécialisées, les « délégataires ». Chacune des 200 opérations standardisées, de l'isolation des combles à l'installation d'une pompe à chaleur,

³⁹ Communiqué de presse du 17 juillet 2020, Fédération Française du Bâtiment.

⁴⁰ Communiqué de presse du 13 juillet 2020, Agence Nationale de l'Habitat.

⁴¹ Olivier Salleron, président de la FFB, communiqué du 17 juillet 2020.

⁴² Loi n° 2020-901 du 24 juillet 2020 visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux.



est convertie en kWh économisés. L'activité des CEE est de 4 milliards d'euros par an, dont 70 % environ destinés à 1,5 million de bénéficiaires majoritairement précaires. L'ADEME a identifié un certain nombre de problèmes qui s'ajoutent à la question des fraudes et contribuent à réduire l'efficacité du dispositif⁴³ :

- **Le manque de stabilité du dispositif et sa complexité**, du fait de la multiplicité des offres qui s'enrichissent chaque année : prime financière, réduction sur devis, bon d'achat, etc., pas toujours coordonnées ou cumulables avec les subventions publiques. Le dispositif a ainsi été marqué par un phénomène d'inflation, au fil de l'offre et de la demande. Les « délégataires », qui gèrent les travaux, revendent leurs CEE en position de force, profitant de la concurrence entre « obligés » pressés de remplir leurs quotas. Le mégawattheure d'économie d'énergie est aujourd'hui facturé 8 ou 9 euros, deux fois plus qu'en 2017. Et ce sont les consommateurs d'énergie qui paient en bout de chaîne, puisque les obligés leur répercutent ces coûts dans leurs tarifs, environ 100 à 150 euros par foyer, soit 3 à 4 % de leur facture annuelle d'énergie. En l'absence de mesures complémentaires, cette hausse uniforme des prix de l'énergie peut contribuer à aggraver la précarité énergétique chez les ménages les plus vulnérables.

- **Des programmes peu ambitieux**, qui encouragent davantage la réalisation d'opérations simples au détriment de projets de rénovations globales et performantes. L'ADEME recommande de créer des mécanismes plus incitatifs en bonifiant les bouquets de travaux. L'ADEME recommande également d'aller vers un modèle entièrement orienté vers les ménages précaires, à l'image du dispositif anglais qui pousse l'effet levier au maximum, en évitant les effets d'aubaine.

- **Un manque de transparence du système**, lié au manque de visibilité sur l'évolution du gisement d'économies d'énergie en cours de période, à l'absence de suivi sur la répartition du type d'aide versé aux bénéficiaires, ou encore sur la part réelle aux ménages, sans parler du fait que ces aides publiques-privées non-budgétaires échappent en grande partie au contrôle parlementaire. Ainsi, l'efficacité est affectée par des problèmes de qualité, de fraudes, de travaux non réalisés et de surestimation des fiches d'opérations standardisées. Pour toutes ces raisons, l'ADEME estime qu'à 100 MWhc comptabilisés par le dispositif correspond une économie réelle de 59 MWhc.

c) **Des aides insuffisamment mobilisées**

Avant d'entamer un projet de rénovation, les particuliers ont besoin d'y voir clair dans le budget et les aides qu'ils pourront mobiliser. Alors que le déficit d'information apparaît comme le premier obstacle à la réalisation de travaux,

⁴³ ADEME, « *Evaluation du dispositif des Certificats d'Économie d'Énergie* », 2019.

L'apparition régulière de nouvelles offres (comme MaPrimeRénov') chaque fois présentées comme des mesures de simplification, et **la suppression régulière d'autres aides** (telles que celle d'Action Logement) rendent le système peu lisible et sous-utilisé.

De nombreuses personnes en situation de précarité énergétique n'ont pas recours à toutes les aides auxquelles elles ont droit et ont une vision erronée des travaux de rénovation thermique. Seuls 14 % des ménages ayant réalisé des travaux avaient ainsi bénéficié du CITE entre 2014 et 2016⁴⁴. De plus, alors que les ménages modestes en précarité énergétique se comptent par millions, en 2019, le programme Habiter Mieux Sérénité de l'Anah a permis de rénover environ 350 000 logements depuis sa naissance en 2011, même si la tendance est plutôt à la hausse.

Parallèlement à l'amélioration des aides à la rénovation, il est donc important de pouvoir faire fonctionner les aides qui existent déjà, en repérant les ménages en précarité énergétique et en les orientant vers des solutions adaptées. C'est précisément l'ambition des **Services locaux d'intervention pour la maîtrise de l'énergie (SLIME)**⁴⁵, pilotés par le CLER, qui visent à identifier les personnes en précarité énergétique, locataires ou propriétaires, puis à établir un premier contact avec elles lors d'un diagnostic socio-technique. En 2020, une quarantaine de collectivités pilotent un SLIME, accompagnant près de 15 260 ménages (40 000 entre 2013 et 2019). Ce chiffre encourageant reste pourtant relativement faible au regard des besoins. Les acteurs du secteur identifient des difficultés dans l'application du programme, et une absence du dispositif sur de nombreux territoires. Pour s'implanter, le SLIME doit être le fruit d'une démarche locale et l'objet d'une priorité politique. Il doit également pouvoir animer un réseau d'acteurs volontaires bien formés en charge du repérage.

D'autres dispositifs similaires au SLIME visent à **sensibiliser les ménages**. « Pop-up RÉNO » promeut la rénovation énergétique dans les magasins de bricolage, grâce à la collaboration des conseillers du service public de l'accompagnement à la rénovation énergétique « FAIRE » locaux et des grandes surfaces de bricolage.⁴⁶ L'objectif est aussi de sensibiliser les professionnels pour en faire les relais du réseau FAIRE. DEPAR (diagnostics énergétiques pour Accompagner la Rénovation) quant à lui est un dispositif CEE de la Poste, proposé aux collectivités pour sensibiliser les ménages précaires aux écogestes et les encourager à réaliser des travaux de rénovation énergétique. Il vise les propriétaires occupants de maisons individuelles en précarité énergétique via le repérage des ménages par les facteurs, l'organisation de visites et de diagnostics, et l'aide à la concrétisation du projet. Depuis 2018, 140 collectivités locales ont adhéré au programme, 220 000 propriétaires ont été ciblés, 120 000 ont rencontré leur facteur pour échanger et 4 500 foyers ont bénéficié de la visite pédagogique d'un diagnosticien.

⁴⁴ Enquête TREMI, campagne 2017, Ademe.

⁴⁵ <http://www.lesslime.fr>

⁴⁶ <http://popupreno.fr/>

Ces outils de repérages, aussi indispensables soient-ils, ne doivent cependant pas venir ajouter une couche supplémentaire d'interlocuteurs et de confusion dans un secteur où les dispositifs d'aide s'accumulent déjà.



Le programme d'information et d'accompagnement « SARE »

Le Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique (SARE) a été créé par l'arrêté du 5 septembre 2019. Co-porté par l'ADEME et les régions, il vise la mise en œuvre d'actions d'information et d'accompagnement en faveur de la rénovation énergétique des logements et des petits locaux tertiaires privés, sur tout le territoire. Le programme, qui s'inscrit dans la stratégie de déploiement de la marque FAIRE, a pour but d'amplifier ce qui existe déjà dans le secteur, de coordonner les acteurs, et de créer une dynamique de rénovation énergétique en impliquant l'ensemble des collectivités territoriales. Les objectifs du programme sont d'informer deux millions de ménages ou de syndicats de copropriété, fournir un conseil personnalisé à plus de 400 000 ménages ou syndicats, accompagner 100 000 ménages en maisons individuelles et 10 000 syndicats de copropriétés sur leur projet de rénovation performante, réaliser plus de 200 000 audits, et financer 15 000 missions de maîtrise d'œuvre, dont 3 000 en copropriété. Ce programme est doté de 200 millions d'euros sur cinq ans, une somme malheureusement loin d'être suffisante, sans compter que le véhicule du CEE n'est pas nécessairement le plus adapté pour bâtir un service public local pérenne et présent sur tous les territoires. Ce nouvel outil piloté par l'ADEME et les réorganisations locales en prévision ont suscité beaucoup de réactions de la part des acteurs du secteur.

Pour certaines associations de terrain rencontrées dans le cadre d'un zoom sur la précarité énergétique en Bretagne⁴⁷, le déploiement de ce nouveau service peut être porteur d'inquiétudes : « *Il y a une volonté de massification et moins de qualité...* » ; « *C'est une politique du chiffre, sans démarche globale au niveau du logement. Il y a un raisonnement en nombre de travaux et non en performance énergétique* ». Certains craignent que « *les financements passent par les collectivités et non plus par les associations* ». Pour une association œuvrant dans le domaine de l'énergie, « *il est important de rappeler que le SARE, n'est pas un nouveau service, mais simplement un dispositif de financement d'actions portées par des collectivités locales. Ce dispositif vient en remplacement du soutien apporté avant par l'ADEME. Les modalités de ce soutien changent beaucoup puisque l'on passe d'un financement de moyens à un financement à l'acte. Et c'est justement ce changement qui occasionne les remarques et inquiétudes des acteurs de terrain* ».

⁴⁷ Fondation Abbé Pierre, « *Les panoramas de la précarité énergétique* », éclairage régional de l'Agence Bretagne, 2020.

Quoi qu'il en soit, le déploiement du dispositif devra veiller à ne pas oublier les réponses les plus sociales et inciter à des actions visant à « aller vers » les personnes, que le SARE devra initier et conforter avec les partenaires locaux.

d) Un service public de la rénovation sous-dimensionné

Pour inciter les ménages à se lancer dans la rénovation, faciliter le décaissement et réduire le besoin de trésorerie pour les plus modestes, MaPrimeRénov' promet un versement de l'aide dès la fin des travaux, et selon l'Anah une avance de frais doit même pouvoir être accordée, alors que le versement du crédit d'impôt intervenait au moins un an après les dépenses. Pourtant, avant même l'élargissement de MaPrimeRénov' à tous les foyers à partir de janvier 2021, le dispositif semble déjà peiner à remplir ses promesses. Des acteurs du secteur, des groupes de particuliers et des milliers d'internautes dénoncent des dysfonctionnements liés à la dématérialisation totale du processus d'obtention de l'aide. Des blocages interviennent dans l'instruction du dossier en ligne, des fins de non-recevoir sont reçues sans raison apparente, ainsi que de gros délais dans la réception du solde des travaux. Les services de l'Anah se trouvant dépassés, il devient difficile de s'adresser à une personne physique pour résoudre la situation. Une entreprise spécialisée dans la rénovation énergétique basée dans les Yvelines, ENRSol, témoigne : « *Nous avons commencé à signer des « MaPrimeRénov' » en mars, les chantiers sont terminés mais les primes ne sont toujours pas perçues. Sur une trentaine de clients, aucun n'a reçu sa PrimeRénov'⁴⁸* ». Résultat, sans certitudes, les entreprises n'avancent pas toujours les fonds et les travaux sont parfois suspendus. L'UFC Que Choisir a également pointé la difficulté de l'Anah à traiter de multiples demandes en même temps et compte tenu de l'afflux constant de dossiers, son recours à des sous-traitants pas toujours qualifiés ; des problèmes techniques reconnus par l'Anah, qui assure s'employer à les résoudre⁴⁹.

Par ailleurs, alors que le service public de la performance énergétique dans l'habitat (SPPEH) était annoncé par la loi pour la transition énergétique en 2015, sa mise en œuvre est pour le moment encore insuffisante. Face à ce constat, la CCC a insisté sur le déploiement d'un réseau harmonisé de guichets uniques pour accompagner tous les ménages dans tous les territoires (du diagnostic initial au contrôle final, en passant par le dossier de financement et le choix des intervenants agréés), en capitalisant sur le réseau FAIRE. Un accompagnement indépendant, complet et systématique est effectivement un outil indispensable pour atteindre les objectifs de rénovation énergétique.

⁴⁸ Aline Gérard, « *MaPrimeRénov' : ces foyers modestes qui attendent toujours d'être payés* », Ouest France, 24 novembre 2020.

⁴⁹ UFC Que Choisir, « *MaPrimeRénov' des ratés dans le dispositif* », 6 novembre 2020.

Pour le moment le système est loin d'être performant, et reste complexe. Issu d'un patchwork de plusieurs dispositifs inégalement déployés sur les territoires (Espaces Info Énergie (EIE), Points Rénovation Info Service (PRIS), Plateformes territoriales de la rénovation énergétique (PTRE), Agences locales de l'énergie et du climat (ALEC), le réseau FAIRE (Faciliter, Accompagner, Informer pour la Rénovation Énergétique) a été créé en 2018 pour les harmoniser sous une signature commune, et ainsi simplifier l'aide aux ménages. Financés par le programme SARE, on dénombrait 400 espaces FAIRE en 2019, animés par l'ADEME et les collectivités. Mais malgré ces chiffres encourageants, les moyens continuent de manquer, et le maillage des espaces FAIRE reste insuffisant, alors qu'on estime qu'il faudrait un conseiller pour 50 000 habitants pour offrir un service public de qualité.

Dans certains territoires la multiplication des guichets complexifie les démarches. Selon que l'on est un propriétaire occupant, un propriétaire bailleur ou un locataire, la plateforme FAIRE renvoie vers des guichets locaux et des interlocuteurs différents : l'ADIL, la DRIHL, l'agence locale de l'Énergie et du Climat, l'espace info énergie local, la direction départementale, la métropole... Les informations délivrées sont inégales, et reflètent une complexité des aides qui rendent très difficile l'estimation du reste à charge pour les ménages en amont du dépôt de dossier. La multiplication des plateformes de renseignement crée parfois des incohérences, et décourage des particuliers à engager les projets de rénovation nécessaires. Au final, 65 % des Français déclarent mal connaître les aides publiques à la rénovation et seulement 9 % déclarent y faire appel.

Conclusion

Agir sur le secteur du bâtiment n'est pas seulement nécessaire pour le climat : la massification des rénovations permet de répondre aux enjeux de relance économique, d'emploi et de pouvoir d'achat à travers la réduction de la facture d'énergie, mais également de répondre aux préoccupations de santé publique. La coalition Rénovons⁵⁰ a présenté un scénario prospectif de rénovation de toutes les passoires énergétiques en France en 10 ans, conformément aux objectifs officiels. À travers ce scénario qui se veut optimiste, elle démontre les coûts et les bénéfices d'une politique de rénovation volontariste et ambitieuse : économie redynamisée grâce la création de 93 000 emplois sur la période, une population en meilleure santé et une économie annuelle de 700 millions d'euros pour le système de soins, un confort des logements largement amélioré, une pollution diminuée annuellement de 40 TWh en énergie primaire à partir de 2030... Cela justifie un investissement public conséquent, raisonnable au regard de ses bénéfices pour la

⁵⁰ Le collectif Rénovons, dont la Fondation Abbé Pierre fait partie, réunit des ONG, des entreprises privées et des syndicats pour dépasser les clivages financiers, techniques et sociaux du secteur, et plaider ensemble pour la rénovation des passoires énergétiques occupées par des ménages modestes.

société et l'environnement. Grâce aux recettes fiscales et économies nettes générées par l'activité et l'amélioration de la qualité de vie des ménages, cet investissement serait même intégralement récupéré en 2045⁵¹.

Or, la stratégie du gouvernement, qui consiste à déployer des politiques purement incitatives encourageant les citoyens à rénover à leur rythme en espérant que les objectifs seront atteints en 2050, n'est pas suffisamment ambitieuse. Le Haut Conseil pour le Climat a récemment soutenu qu'une politique de rénovation fondée exclusivement sur l'incitation ne pouvait suffire, et qu'il est désormais nécessaire de mobiliser des instruments complémentaires tels que les obligations réglementaires et la fiscalité.

Pour être à la hauteur des ambitions nationales, la CCC préconise donc **une obligation de rénover valant pour l'ensemble des logements, et visant en priorité les passoires thermiques (étiquettes F et G) et les logements énergivores (étiquettes D et E)**. Cette mesure se déploierait par étapes : obligation de rénover au changement de propriétaire à partir de 2024, les logements locatifs à la relocation à partir de 2028, toutes les passoires à partir de 2030, puis tous les logements énergivores à partir de 2040.

L'obligation de rénover est prônée depuis des années par des associations à caractère social ou écologique, mais aussi des entreprises, des grands corps de l'État comme l'IGF ou le CGEDD⁵², et même des représentants de bailleurs privés eux-mêmes⁵³. Malgré le vote de son principe dans la loi relative à la transition énergétique de 2015, l'État a toujours cherché à éviter ce passage obligé. Il a fini par concéder, sous la pression de la société civile et des parlementaires, une avancée dans la loi énergie-climat de 2019, en actant une obligation de rénover les passoires à la location à partir de 2028, mais sans l'assortir pour l'instant d'aucune sanction. La loi LTECV de 2015 prévoyait l'intégration d'un critère de performance énergétique dans l'appréciation de la décence des logements, condition pour leur mise en location, mais un décret d'application a vidé de sa substance cette ambition.

Dans un nouveau décret, l'exécutif fixe le seuil d'« indécence énergétique » à une consommation d'énergie finale de 450 kWh/m²/an, pour une date d'entrée en vigueur fixée au 1^{er} janvier 2023. Environ 90 000 logements du parc locatif seraient concernés par la mesure (soit les plus énergivores des 5 millions de passoires thermiques). Le décret ne doit, a priori, s'appliquer qu'aux nouveaux contrats de location conclus à compter du 1^{er} janvier 2023. Or, le *turn-over* annuel moyen du parc se situe autour de 25 %, ce qui signifie que seul un quart de ces 90 000 logements sera réellement concerné en 2023. Le seuil annoncé de 450 kWh/m²/an en énergie finale est très élevé et conduit donc à considérer comme « décentes »

⁵¹ Résultats se basant sur un chiffre de passoires thermiques antérieur (6,7 millions).

⁵² CGEDD-IGF, « Mesures incitatives en faveur de la rénovation du parc locatif privé », 2018.

⁵³ UNPI et SOLIHA, « Parc privé locatif et rénovation énergétique. Dix propositions pour l'éradication des logements énergivores », 2019.

la plus grande partie des passoires énergétiques, alors que le Haut Conseil pour le Climat préconise de rendre toutes les passoires indécentes dès 2025. Selon le chef de projet précarité énergétique du conseil départemental de la Gironde, « *sur plus des 1 300 diagnostics SLIME CD33, aucun logement ne dépasse ce seuil de 450 kWh/m²/an en énergie finale et la plupart du temps on est très loin de ce seuil. Les logements diagnostiqués sont pourtant insalubres et impossibles à chauffer, avec des consommations d'énergie comprises au maximum entre 200 et 300 kWh/m²/an en énergie finale, et des factures mensuelles dépassant facilement les 200 euros pour des ménages très modestes* ». L'expression de ce seuil en énergie finale (au lieu de l'énergie primaire habituellement utilisée), comme l'a demandé la loi, aboutit à exclusion de fait de l'obligation de rénover les logements chauffés à l'électricité, y compris ceux qui nécessitent 6 000 euros de chauffage par an.

Alors que rendre indécents les passoires permettrait aux locataires de demander des travaux ou une remise de loyer à son bailleur, l'obligation de rénover permettrait en outre de dépasser les blocages au sein des copropriétés, où il est très difficile de convaincre une majorité des copropriétaires de passer à l'action. Préférence pour le présent, mauvaise information des copropriétaires, formation déficiente des syndicats, illisibilité des aides publiques et fiabilité incertaine des artisans : les obstacles sont nombreux. A contrario, avec l'obligation de rénover et afin de pouvoir louer leur logement, les bailleurs privés, qui sont aujourd'hui souvent des freins bien connus au sein des AG de copropriété, en deviendraient alors des moteurs.

La transition énergétique est une obligation collective assignée par des traités internationaux et les législations française et européenne. Alors pourquoi sa traduction dans la qualification d'un logement décent est-elle encore impossible ?

La convention citoyenne a proposé **des obligations échelonnées, adaptées aux différents publics, selon leurs revenus, leur mode d'habitat et le niveau de performance du logement, avec des sanctions graduées dans le temps**. Par exemple, commencer par rendre la rénovation globale obligatoire en cas de changement d'occupant, propriétaire ou locataire, ou en cas de faits générateurs pour les copropriétés (ravalement, changement de toiture). Les seuils de performance à partir desquels les obligations s'appliquent varieraient également dans le temps : obligation de rénover les passoires en F et G à partir de 2030, puis les logements simplement énergivores avec des étiquettes C et D à partir de 2040. Avant d'en arriver à l'interdiction de location pour non décence, des sanctions légères et incitatives sont à imaginer : plafonner les loyers des passoires énergétiques à 20 % en dessous du niveau du loyer médian, par exemple. Cette pénalité financière inciterait le propriétaire à rénover son logement sans trop attendre, tandis que cette remise de loyer permettrait, en attendant, à son locataire de payer son surcroît de chauffage nécessaire. Si le niveau de performance à atteindre est annoncé à l'avance, avec un délai d'application raisonnable et un accompagnement (notamment financier) à la hauteur, cela laisserait le temps aux propriétaires de réaliser les travaux nécessaires sans être pénalisés.

Quant à la question des bailleurs impécunieux qui n'auraient pas les moyens d'investir, soulignons que cela ne représente qu'une petite minorité (7 % des passoires du parc locatif privé appartiennent à des bailleurs très modestes et 6 % à des bailleurs modestes), et qu'en plus de MaPrimeRénov', l'Anah leur propose déjà des aides aux travaux, qui pourraient être augmentées et simplifiées en cas d'obligation réelle de rénover. En ce qui concerne les propriétaires occupants, les sanctions sont plus difficiles à envisager. Contrairement aux bailleurs, leur logement n'est pas mis en location et n'est donc pas soumis aux mêmes normes. Mais la CCC a prévu un bonus-malus fiscal sur la taxe foncière selon la performance énergétique du logement, qui peut être incitatif. On pourrait aussi penser, dans le droit fil d'un rapport de l'IGF et du CGEDD⁵⁴ de 2018, à une taxe sur les droits de mutation en cas de vente d'une passoire, dont le montant serait consigné pour rénover le logement acheté.

Enfin, pour mener à bien ces obligations collectives à moyen et long terme, elles doivent être accompagnées de moyens d'accompagnement humains suffisants, et ne s'appliquer que s'il existe sur le territoire une offre technique en capacité de mener à bien la rénovation. **Il faut donc mettre en place un véritable service public pour la performance énergétique des bâtiments au niveau local, de l'identification au suivi post-travaux.** L'assistance à la maîtrise d'ouvrage doit être plus systématique en cas d'aides publiques, la formation des artisans doit être renforcée. Pour atteindre 800 000 rénovations globales par an en rythme de croisière, les sommes et les compétences en jeu sont importantes. **Dans une logique de justice sociale, il est impératif d'apporter des moyens financiers suffisants, pour subventionner intégralement les travaux de rénovation complets et efficaces des ménages très modestes** dans le cadre du programme Habiter Mieux de l'Anah.

Les propositions ambitieuses de la Convention Citoyenne pour le Climat, indispensables et réalistes constitueraient, si elles étaient adoptées « sans filtre » comme l'avait initialement promis le président de la République, une révolution dans le monde du logement. Malheureusement, cette obligation ne figurera manifestement pas dans le projet de loi issu de la Convention Citoyenne pour le Climat. Seul un renforcement des mesures déjà prises dans la loi « énergie-climat » de 2019 devrait y apparaître, mais limité aux passoires thermiques en location, qui font déjà l'objet d'une obligation de rénovation à partir de la date lointaine de 2028, et qui devraient désormais être interdites à la location à partir de cette même date. La société est pourtant demandeuse d'un tel chantier : 71 % des Français, avec une sur-représentation des locataires, sont favorables à une obligation de rénover⁵⁵. Par-delà ce quinquennat, les candidats à la présidentielle de 2022 doivent se saisir de ce symbole à la croisée des enjeux sociaux et climatiques, et en faire une des causes incontournables de cette nouvelle décennie.

⁵⁴ IGF, CGEDD, « Mesures incitatives en faveur de la rénovation du parc locatif privé », juillet 2018.

⁵⁵ Enquête Opinionway pour l'ADEME, novembre 2020.

Rapport sous embargo

TABLEAU DE BORD

Les manifestations du mal-logement

1^{re} DIMENSION. **L'absence de domicile personnel**

2^e DIMENSION. **Les difficultés d'accès au logement**

3^e DIMENSION. **Les mauvaises conditions d'habitat**

4^e DIMENSION. **Les difficultés pour se maintenir dans son logement**

5^e DIMENSION. **Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales**

SOMMAIRE

1^{re} dimension du mal-logement :

L'absence de domicile personnel 193

27 000 personnes sans abri en 2016 193

**143 000 personnes sans domicile en 2012,
sans doute plus de 300 000 aujourd'hui 195**

- Les contours de la population sans domicile se modifient 198

- La domiciliation, un droit inégalement respecté 200

Un accueil en hébergement qui s'accroît et se dégrade 201

- La dégradation de l'accueil d'urgence 202

- La progression du recours aux nuitées d'hôtel 203

- L'enjeu de la qualité de vie dans les structures d'hébergement 206

- Personnes migrantes : un dispositif national d'accueil bien peu accueillant ... 207

**Habitations de fortune, locaux impropres à l'habitat, squats,
bidonvilles... : un dégradé d'habitats précaires 210**

- Les « squats » : dans l'angle mort de la statistique publique 210

- Dans les bidonvilles, des dizaines de milliers de personnes
entre résorption et harcèlement..... 211

- L'habitat permanent au camping..... 213

590 000 personnes hébergées chez des tiers en 2013 214

La difficile mise en œuvre du « Logement d'abord » 216

- Un déploiement en demi-teinte de la stratégie du logement d'abord 216

- Des pensions de famille et résidences sociales encore insuffisantes 219

- Un déploiement progressif de l'intermédiation locative 220

- Des dispositifs localisés en faveur de l'accès au logement des personnes
en difficulté 221

2^e dimension du mal-logement :

Les difficultés d'accès au logement 223

Un accès au logement difficile et discriminant 223

- La demande Hlm toujours en hausse 223

- Aux marges de la location « classique » : meublés, colocations,
sous-locations, hôtels 225

- Discriminations : des pratiques courantes 226

- Garanties des risques locatifs : des dispositifs multiples et insuffisants 228

Une offre de logement insuffisante et inadaptée 230

- Construction de logements : des chiffres insuffisants 230
- Des incitations à l'investissement locatif privé sans contrepartie sociale 232
- Une progression trop lente du parc Hlm disponible 234
- Le financement des logements sociaux : toujours loin des objectifs..... 235
- Des logements sociaux pour partie inadaptés aux besoins des ménages 239
- Le financement insuffisant du logement en outre-mer 240
- Le logement étudiant n'atteint pas ses objectifs de production 242
- La production de PLAI adaptés à la peine 243
- Des attributions Hlm en question 243

Une faible mobilisation du parc privé au profit des ménages pauvres 245

- L'intensification de la lutte contre la vacance 245
- Conventionnement du parc privé : des niveaux très bas 247

La difficile mise en œuvre du droit au logement opposable 248

- Le Dalo : un révélateur des situations passées entre les mailles du filet..... 249
- Une loi Dalo peu respectée 250

3^e dimension du mal-logement :

Les mauvaises conditions d'habitat 254

De l'inconfort sanitaire à la mauvaise qualité des logements 254

- Habitat indigne, insalubre, non décent 256
- L'habitat indigne en Outre-mer 258
- La lutte contre l'habitat indigne 261
- Face au développement des copropriétés fragiles ou en difficulté, une intervention souvent laborieuse 266

12 millions de personnes en « précarité énergétique » 270

- Rénovation énergétique pour les plus modestes : des avancées insuffisantes 274
- Un chèque énergie pour remplacer les tarifs sociaux 278
- Foyers de travailleurs migrants : des conditions d'habitats souvent rudimentaires, une réhabilitation inachevée 279

La persistance du surpeuplement 279

Les habitations mobiles, entre choix et contrainte 281

- Zoom sur le mal-logement chez les gens du voyage..... 281
- Un droit à l'habitat et à la mobilité trop souvent bafoué pour les Gens du voyage 284

4^e dimension du mal-logement :**Les difficultés pour se maintenir dans son logement 286****L'augmentation des taux d'effort 286**

- L'effort financier excessif pour se loger 289

La hausse non régulée du coût du logement 289

- L'observation des loyers du secteur privé 290

- L'encadrement des loyers dans le parc privé 291

Des aides personnelles essentielles, perfectibles et menacées 293

- Des aides qui ne couvrent plus les dépenses réelles des ménages 296

- Des taux d'effort des allocataires qui restent élevés 297

- Des FSL sous pression 298

De l'impayé à l'expulsion locative 300

- Des impayés en hausse 300

- Le surendettement des ménages 302

- La hausse des expulsions locatives 302

- La difficile prévention des expulsions locatives 304

5^e dimension du mal-logement :**Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales 307****Les blocages de la mobilité résidentielle 307**

- Une mobilité résidentielle en baisse 307

- Les parcours résidentiels à l'origine de fortes inégalités 310

Les territoires face aux besoins sociaux : un droit à la ville encore lointain 311

- Loi SRU : une loi qui fait ses preuves malgré une application inégale 312

- Les quartiers de la politique de la ville et le risque d'« assignation à résidence » 315

- Solidarités territoriales et mécanismes de péréquation financière 320

Quelle intervention dans les territoires détendus ? 321

- Territoires ruraux et revitalisation des centres-bourgs 322

- Redynamisation des villes moyennes 323

- Quartiers anciens dégradés et mise en œuvre du PNRQAD 324

Décentralisation et gouvernance de la politique du logement 324

- L'inexorable montée en compétences des EPCI 324

- Des départements « appui » 327

- Des régions inégalement impliquées 328

Conclusion **328**
- Le financement des politiques de logement 328
- Ce que le logement rapporte à la collectivité 329

Rapport sous embargo

Tableau 1 : Pauvreté et exclusion sociale, données de contexte

	2008	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pauvreté										
Taux de pauvreté à 60 %	13	14,2	13,8	14	14,2	14	14,1	14,7	14,5	-
Taux de pauvreté des familles monoparentales	30	34,2	32,7	33,6	34,9	34,8	33,6	35,3	-	-
Taux de pauvreté des enfants	17,3	20,3	19,6	19,8	19,9	19,8	20,1	21,0	-	-
Taux de pauvreté à 40 %	3,2	4,0	3,5	3,7	3,4	3,5	3,5	3,4	-	-
Inégalités										
Indice de Gini des niveaux de vie des individus (1)	0,289	0,302	0,288	0,289	0,292	0,288	0,289	0,298	0,295	-
Précarité										
Demandeurs d'emploi catégories A, B, C (France entière) en milliers (2)	3 283	4 757	5 114	5 382	5 709	5 766	5 913	5 963	5 836	5 783
Part des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an (catégories A, B, C)	32 %	36 %	41 %	43 %	45 %	44 %	42 %	47 %	48 %	48 %
Taux de chômage au sens du BIT (France entière)	7,8	10,1	10,1	10,5	10,3	10	9,7	9,1	8,3	9,0
Dossiers de surendettement déposés auprès de la Banque de France (en milliers)	188	220	223	231	217	194	181	163	133	98
Bénéficiaires des minima sociaux (en milliers)										
RSA	-	1 687	1 812	1 899	1 946	1 863	1 853	1 904	1 916	2 063
AAH	849	997	1 022	1 040	1 062	1 090	1 129	1 194	1 185	1 198
ASS	324	410,5	452,9	471,7	472,7	454,2	427	379	352	380
ASPA/ASV	575	564	558	554	554	553	553	568	-	-
Autres minima (ASI, ATA, ADA, AV/ASPA, AER-R/RSO)	1 453	178	175	162	114	189	187	200	-	-
TOTAL	3 298	3 837	4 020	4 127	4 149	4 149	4 222	4 246	-	-

Source : Insee, DARES, Banque de France, DREES, Pôle emploi, CNAF.

(1) L'indice de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités de niveaux de vie. Il varie entre 0 et 1, l'inégalité étant d'autant plus forte que l'indice est élevé.

(2) Données au troisième trimestre de chaque année.

Tableau de bord

1^{re} DIMENSION. L'absence de domicile personnel

D'après l'enquête nationale Logement 2013, plus de cinq millions de personnes ont connu au moins un épisode sans logement personnel au cours de leur vie. Cet épisode est passager pour certains, mais dure plusieurs mois pour d'autres, voire plusieurs années : **plus de deux millions de personnes ont ainsi déclaré avoir connu une absence de logement personnel pendant au moins un an, et 440 000 d'entre elles pendant plus de cinq ans.** Dans la majorité des cas, les solidarités privées sont largement mobilisées (hébergement chez des amis ou de la famille), mais les différentes formules d'hébergement institutionnel jouent aussi un rôle fondamental : plus de 800 000 personnes y ont eu recours à un moment de leur parcours. En dernier recours, les personnes se réfugient dans des lieux non prévus pour l'habitation : 340 000 personnes ont déclaré en 2013 avoir vécu à un moment de leur vie dans la rue, un véhicule, un hall d'immeuble ou un abri de fortune.

27 000 personnes sans abri en 2016

Dormir dans la rue constitue la manifestation la plus criante de l'absence de logement personnel. Pour l'Insee, **une personne est « sans abri » dès lors qu'elle ne dispose d'aucun lieu couvert pour se protéger des intempéries et dort à l'extérieur (dans la rue, un jardin public...) ou dans un lieu non prévu pour l'habitation (cave, cage d'escalier, chantier, parking, centre commercial, grotte, tente, métro, gare...).** L'estimation du nombre de personnes sans abri est difficile à réaliser, faute d'enquêtes dédiées récentes. L'enquête « sans-domicile » auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distributions de repas menée en 2012¹ identifiait 12 700 personnes dans cette situation. Le recensement de la population estimait quant à lui en 2016 à 27 000 le nombre de personnes sans abri². Il s'agissait majoritairement d'hommes (79 %), vivant dans une ville de plus de 200 000 habitants (57 %). 12 % avaient moins de 18 ans et 18 % avaient plus de 50 ans. Plus récemment, la Cour des comptes estimait le nombre de sans-domicile à 300 000 personnes en 2019, dont environ 40 000 personnes sans abri, soit une augmentation de 10 % par an depuis 2012³.

¹ Insee Première n°1455, « L'hébergement des sans-domicile en 2012 », juillet 2013.

² Catherine Rougerie, « Difficultés de logement ; les situations de logement appréciées selon les dimensions proposées par le Conseil national de l'information statistique », Document de travail, Insee, 2020.

³ Cour des comptes, « L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020 », novembre 2020.

Chaque année, le Collectif Les Morts de la Rue rappelle que près de deux personnes en moyenne décèdent chaque jour des conséquences de la vie à la rue : 659 décès de la rue ont été comptabilisés en 2019 (563 personnes « sans domicile fixe » et 96 « anciens de la rue » qui en étaient sortis⁴). Ce chiffre en légère baisse par rapport à l'année passée s'inscrit dans une tendance à la hausse observée par le Collectif depuis 2012 (436 décès recensés). Parmi les 563 personnes sans domicile décédées de la rue en 2019, 90 % étaient des hommes ; 51 % étaient de nationalité française et 17 % d'un autre pays de l'Union européenne. L'âge moyen s'établissait à 50 ans ; dans 8 % des cas, les personnes avaient moins de 30 ans au moment de leur décès (dont neuf mineurs). Près de la moitié des personnes à la rue décèdent sur la voie publique ou dans un abri de fortune. Pour 35 % des personnes sans chez soi décédées en 2019, le Collectif a pu estimer le temps d'errance passé à la rue cumulé sur la vie entière : 90 % avaient passé plus d'un an à la rue, dont un tiers plus de dix ans.

En se référant à l'étude 2008-2010 du CépiDc-Inserm (qui croise les données du Collectif Les Morts de la Rue et celles de la base nationale des causes médicales de décès)⁵, le nombre réel de décès de personnes sans domicile entre 2012 et 2016 serait près de six fois supérieur au nombre de décès connus par le Collectif (soit plus de 13 000 décès).

De fait, les conditions de vie à la rue sont particulièrement difficiles : hygiène défectueuse, promiscuité, traumatismes, carences nutritionnelles, violences... L'enquête HYTPEAC réalisée en 2011 par le Samusocial de Paris auprès des personnes sans domicile⁶ indique que certaines pathologies dermatologiques (gale, poux de corps) et traumatologiques sont plus répandues chez les personnes dormant dans l'espace public qu'en hébergement institutionnel. L'enquête Sans domicile 2012 a par ailleurs montré que **les personnes sans abri sont soumises à une violence exacerbée : 42 % ont été victimes d'un vol** au cours des deux années précédant l'enquête **et 33 % d'une agression**. Enfin, selon une étude⁷ réalisée pour le programme « Un chez soi d'abord », sur 700 personnes sans domicile souffrant de schizophrénie ou de troubles bipolaires, 90 % ne reçoivent pas un traitement adapté.

⁴ Collectif Les Morts de la Rue, « *Mortalité des personnes sans domicile 2019. Enquête dénombrer & décrire* », résumé de l'enquête, 2020.

⁵ Cécile Vuillermoz et coll., « *Estimation du nombre de décès de personnes sans domicile en France, 2008-2010* », in BEH n°36-37, État de santé et conditions de vie des populations sans domicile, novembre 2015.

⁶ Observatoire du Samusocial de Paris, « *Rapport sur l'Hygiène de la Tête aux Pieds : Ectoparasitoses et Affections Cutanées* », décembre 2013.

⁷ Fond G., Tinland A., Boucekine M., Girard V., Loubière S., Auquier P., Boyer L., « *Prescription of potentially inappropriate psychotropic drugs in homeless people with schizophrenia and bipolar disorders. Results from the French Housing First (FHF) program* », in Progress in Neuropsychopharmacology, août 2018.

143 000 personnes sans domicile en 2012,
sans doute plus de 300 000 aujourd'hui

D'après l'Insee, une personne est dite sans domicile si elle a passé la nuit précédant l'enquête « sans domicile » dans un lieu non prévu pour l'habitation ou dans un service d'hébergement (hôtel ou logement payé par une association, chambre ou dortoir dans un hébergement collectif, lieu ouvert exceptionnellement en cas de grand froid).

D'après sa dernière enquête en date sur ce sujet⁸, l'Insee a estimé à près de 143 000 le nombre de sans-domicile en France métropolitaine en 2012⁹. Parmi eux, 112 300 ont fréquenté les services d'hébergement et de distribution de repas dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, soit 82 200 adultes et 30 100 enfants. Entre 2001 et 2012, le nombre de personnes sans domicile dans ces agglomérations a augmenté de 58 % en moyenne, avec une progression beaucoup plus importante concernant les enfants (+85 %). S'y ajoutent quelque 8 000 personnes dans les communes rurales et petites agglomérations, ainsi que 22 500 personnes dépendant du dispositif national d'accueil pour les étrangers (essentiellement les CADA). Malgré les améliorations apportées à l'enquête de 2012¹⁰, ce recensement reste une estimation a minima qui exclut notamment les personnes sans domicile n'ayant pas recours aux dispositifs d'hébergement ou de restauration.

D'après l'enquête Logement 2013, 5,1 millions de personnes de 15 ans ou plus, qui vivent dans un logement ordinaire, ont été dans le passé privées de logement personnel de manière durable et non choisie : huit sur dix ont été hébergées une partie du temps par la famille ou des amis, plus de 1,1 million se sont retrouvées sans domicile. 60 % d'entre elles ont été privées de logement personnel pendant un an ou plus, et près de 30 % pendant trois ans ou plus.

⁸ Bénédicte Mordier, « Introduction de cadrage. Les sans-domicile en France : caractéristiques et principales évolutions entre 2001 et 2012 », in *Économie et statistiques* n°488-489, 2016.

⁹ Le nombre de sans-domicile en 2012 n'est pas directement comparable à celui de l'enquête Sans-domicile de 2001 (qui établissait à 86 000 le nombre de personnes sans domicile). Si l'on se limite aux mêmes types de services qu'en 2001, le nombre d'adultes sans domicile (francophones et non-francophones) dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants a progressé de 44 % entre 2001 et 2012.

¹⁰ Le champ de l'enquête a été élargi, avec notamment la prise en compte des bénéficiaires de distributions de petits déjeuners et une extrapolation sur les personnes sans domicile dans les communes de moins de 20 000 habitants.

Tableau 1.1 : Les personnes ayant connu un épisode sans domicile

Personnes ayant eu recours à un...	Total
... logement ou chambre d'hôtel payé par une association ou un autre organisme d'aide	216 000
... centre d'hébergement pour demandeurs d'asile ou réfugiés (CADA, accueil d'urgence...)	228 000
... autre centre d'hébergement (centre d'urgence, de stabilisation, d'insertion, centre maternel...)	392 000
... lieu non prévu pour l'habitation (rue, véhicule, hall d'immeuble, abri de fortune)	340 000
TOTAL (sans double compte)	1 107 000

Source : Insee, ENL 2013. Exploitation FAP.

NB : une personne peut avoir connu plusieurs situations.

Après celles de 2001 et 2012, aucune nouvelle enquête « Sans-domicile » n'est prévue par l'Insee avant 2025 ; il s'agit pourtant là d'un enjeu de premier plan en termes de connaissance, qui doit pouvoir aussi se décliner dans les territoires d'Outre-mer. À la place, le ministère de la Cohésion des territoires propose depuis 2019 de se contenter de combiner les enquêtes de la DGCS sur les établissements sociaux, les données issues du système d'information des SIAO et l'harmonisation des diverses opérations de recensement des personnes sans domicile type « Nuits de la Solidarité » organisées dans quelques villes de France.

Pour pallier le déficit de connaissance du nombre de personnes sans abri et sans domicile à l'échelle des territoires, plusieurs villes ont en effet organisé leur dénombrement. Mobilisant 2 000 personnes, la « Nuit de la Solidarité » parisienne, qui s'est tenue le 15 février 2018, a permis de recenser 3 035 personnes, dont 485 dans le métro et les parkings. Un an plus tard, le 7 février 2019, ce sont 3 641 personnes qui ont été rencontrées soit, à périmètre constant, une augmentation de 7 % en un an du nombre de personnes sans abri dans la capitale¹¹. Pour la troisième édition, le 30 janvier 2020, ce chiffre, en très légère baisse, s'est élevé à 3 601 personnes sans abri, dont 14 % de femmes et 11 % de jeunes de moins de 25 ans¹². Les personnes seules représentent 75 % des personnes rencontrées ; 18 % appartiennent à des groupes de cinq personnes ou plus. Près d'un tiers des personnes rencontrées indiquent être à la rue depuis plus de cinq ans, contre 18 % depuis moins de trois mois. 45 % des personnes se disent à la rue depuis leur arrivée à Paris sans avoir pu trouver un logement, 21 % suite à un accident de la vie, 17 % suite à une séparation familiale. Un tiers des personnes disent avoir été hébergées pour la dernière fois il y a plus d'un an (33 %), tandis que 25 % n'ont jamais été hébergées ; 62 % déclarent n'avoir jamais recours au 115.

¹¹ Nuit de la Solidarité, 2^e édition, 7-8 février 2019, Bilan et perspectives, Restitution du 18 mars 2019, Ville de Paris.

¹² « Les personnes en situation de rue à Paris la nuit du 30-31 janvier 2020. Analyse des données issues du décompte de la 3^{ème} édition de la nuit de la solidarité », APUR, novembre 2020.

Certaines de ces études mettent l'accent sur la compréhension des besoins des personnes sans domicile, en décrivant aussi leur quotidien, leurs parcours, à travers des entretiens approfondis. C'est le cas, par exemple, de la mission d'observation menée dans la Métropole de Lille, et de l'enquête menée à Lyon et Villeurbanne durant trois jours et une soirée¹³. Cette dernière étude a montré par exemple le grand isolement des personnes sans domicile : 60 % des personnes rencontrées disent ne pouvoir compter sur personne en cas de problème ou d'urgence. La moitié disent ne pas connaître d'endroit où elles peuvent se poser et parler avec d'autres personnes (de type accueil de jour). Un tiers des personnes déclarent n'avoir jamais rencontré de professionnel pour les aider et la moitié n'appellent plus ou n'ont même jamais appelé le 115.

Tableau 1.2 : Recensements locaux des personnes sans abri et sans domicile

Ville	Enquête	Période	Périmètre	Secteurs	Nombre de personnes
Grenoble Alpes Métropole	Nuit de la Solidarité n°1	Janvier 2019 20h/22h à 2h	10 communes	Rues, parkings, parcs, squats, bidonvilles	1 757 (dont 104 à la rue)
Marseille	File active des lieux d'accueil	Au moins une fois au cours de l'année 2016	Toute la ville	Lieux d'accueil et d'accompagnement pour majeurs à bas seuil d'exigence	14 063 (+ 11,2 % depuis 2011)
Métropole Européenne de Lille	Mission d'observation	Mars-avril 2019	Métropole	SI-SIAO et personnes connues des associations	2 830 (rue, campements, squats)
Metz	Nuit de la Solidarité n°2	Mars 2018 22h/1h	Toute la ville	Rues, tentes ; abris de fortune	400 (dont 29 à la rue)
Montpellier	Un jour donné n°1	Mai 2019 19h/1h	23 sous-quartiers (1/6 ^e de la ville)	Rues, gares, parcs ouverts, hôpital, squats	1 610 (dont 218 à la rue)
Paris	Nuit de la Solidarité n°3	Janvier 2020 22h/1h	Toute la ville	Rues, gares, métro, hôpitaux, parkings, tentes, parcs, jardins, périphérique, sélection d'adresses (bailleurs sociaux)	3 601 sans solution d'hébergement
Rennes	Nuit de la Solidarité n°1	Février 2019 21h	Toute la ville	Rues, gares, métro, hôpitaux, un parking, tentes, véhicules, abris de fortune	1 076 (dont 168 à la rue)

¹³ MRIE, Grand Lyon, Fondation Abbé Pierre, « Qualifier les besoins, plutôt que dénombrer les personnes, Enquête auprès des personnes sans abri, 1^{ers} résultats », Une enquête par questionnaire auprès de 881 personnes, dans la rue et dans des lieux spécifiques (hébergements hivernaux, squats, mais aussi un restaurant municipal, bains-douches, accueils de jour, écoles, hôpitaux, gares, etc.).

suite Tableau 1.2 : Recensements locaux des personnes sans abri et sans domicile

Strasbourg	Nuit de la Solidarité n°1	Mars 2020	67 secteurs (centre et proche périphérie)	Rues, gare, parkings, hôpitaux, berges, distribution alimentaire	279
Toulouse	Personnes sans domicile n°1	Février 2019 21h/0h	Toute la ville	Rues, parcs, squats, bidonvilles	767 (rue, squats et campements)

Faute d'étude actualisée du nombre de personnes sans domicile à l'échelle nationale, on peut toutefois observer que, fin 2020, environ 180 000 personnes vivaient en hébergement d'urgence ou d'insertion généraliste et 100 000 au sein du dispositif national d'accueil, soit a minima 280 000 personnes sans domicile au sens de l'Insee. Dans un rapport de novembre 2020, la Cour des comptes retient le chiffre de 300 000 personnes sans domicile fixe¹⁴. Si l'on y ajoute les milliers de personnes vivant à la rue, dans les bois ou en bidonville, toutes ces estimations montrent que le nombre de personnes privées de domicile est sans doute plus du double de celui de 143 000 datant de 2012, et du triple de celui de 2001¹⁵.

LES CONTOURS DE LA POPULATION SANS DOMICILE SE MODIFIENT

D'après l'enquête Sans-domicile 2012¹⁶, les adultes forment dans l'ensemble une population relativement jeune, avec **une moyenne d'âge de 39 ans**. On constate toutefois que cette population vieillit depuis 2001, avec une progression de l'âge moyen (+3,4 ans), une diminution des 18-24 ans et une augmentation des 60 ans et plus qui représentent désormais 10 % des personnes sans domicile.

Par ailleurs, cette population se féminise : entre 2001 et 2012, **le nombre de femmes a progressé deux fois plus vite que celui des hommes** parmi les francophones, et leur part a augmenté de quatre points. Les couples (avec ou sans enfants) sont aussi plus nombreux.

La part des étrangers a aussi fortement augmenté passant de 38 % en 2001 à 53 % en 2012. Près de **46 000 adultes sans domicile sont nés à l'étranger** (56 %) et sont accompagnés de 23 500 enfants. Les adultes non francophones sont ceux dont le nombre a le plus progressé (+207 %).

Du point de vue des ressources, l'Insee indique que près de la moitié des personnes sans domicile gagnaient moins de 600 euros par mois en 2012, et un tiers vivaient

¹⁴ Cour des comptes, « L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020 », novembre 2020.

¹⁵ Manuel Domergue, « Combien y a-t-il vraiment de SDF en France ? », Alternatives économiques, 18 novembre 2020.

¹⁶ Bénédicte Mordier, « Introduction de cadrage... », op. cit.

avec moins de 300 euros par mois¹⁷. D'après la DREES¹⁸, leur situation financière s'était même dégradée : le RSA constituait désormais leur principale ressource (34 % des personnes sans domicile en ont bénéficié le mois précédant l'enquête), alors que leurs revenus en 2001 provenaient principalement d'une activité. Par ailleurs, **40 % des personnes sans domicile déclaraient n'avoir perçu aucune prestation sociale** (pour elles, leur conjoint ou enfant) le mois précédant l'enquête : 59 % étaient étrangères et 21 % avaient moins de 25 ans, les critères d'éligibilité aux prestations excluant de fait une part importante de ces personnes.

D'après l'enquête HYTPEAC de 2011, **10 % des personnes sans domicile enquêtées n'avaient pas eu recours aux centres d'hébergement au cours des 12 derniers mois**¹⁹, principalement pour des raisons d'hygiène (41 %) ou de sécurité (39 %). Une nouvelle exploitation statistique des données de cette enquête visant à caractériser le non-recours aux hébergements sociaux a permis de préciser leur profil : elles ont en général une expérience plus ancienne et durable de la rue, plus souvent des problèmes de compréhension et/ou d'expression en français, elles sont plus éloignées du soin, elles ne perçoivent pas de ressources (salaire ou prestations sociales), et sont plus souvent accompagnées d'un animal²⁰.

D'après la DREES²¹, les personnes sans domicile hébergées fin 2016 dans les établissements prévus à cet effet (140 000 places en CHRS, CADA, maisons relais...) étaient majoritairement des hommes (59 %), seuls et sans enfants (45 % des adultes hébergés), à la différence des femmes accueillies qui sont le plus souvent accompagnées d'enfants. Les mineurs représentent près d'un tiers (30 %) et les ressortissants d'un pays hors UE sont 60 %, dont la moitié sont demandeurs d'asile. 14 % des adultes hébergés ont une activité professionnelle, 26 % sont au chômage et 41 % dans l'impossibilité médicale ou administrative de travailler. 15 % des adultes hébergés n'ont aucun revenu, tandis qu'un quart perçoit le RSA et 14 % une allocation liée à un handicap ou une invalidité. Les principaux motifs d'admission sont les violences et ruptures familiales (12 % des adultes hébergés, essentiellement des femmes), le fait de vivre à la rue (11 %), la sortie d'institution (9 %), la perte de son logement ou l'occupation d'un logement insalubre ou surpeuplé (7 %).

¹⁷ « Les sans-domicile en 2012 », op. cit.

¹⁸ DREES, « Le recours aux prestations et services de protection sociale des personnes sans domicile », Minima sociaux et prestations sociales, Collection études et statistiques, édition 2015.

¹⁹ Édouard Gardella, Amandine Arnaud, « Le sans-abrisme comme mode d'habiter. Caractériser statistiquement et expliquer qualitativement le non-recours aux hébergements sociaux », novembre 2016. Source des données : enquête HYPTEAC (Hygiène de la Tête aux Pieds : Ectoparasitoses et Affections Cutanées), réalisée en 2011 par l'Observatoire du Samusocial de Paris, auprès de 341 personnes rencontrées dans l'espace public parisien et 666 personnes interrogées dans des centres d'hébergement.

²⁰ Édouard Gardella, Amandine Arnaud, « Le sans-abrisme comme épreuves d'habiter. Caractériser statistiquement le non-recours aux hébergements sociaux », ONPES et Observatoire du Samu social de Paris, février 2018.

²¹ DREES, « Hébergement des personnes en difficulté sociale : 140 000 places fin 2016, en forte hausse par rapport à 2012 », Collection études et résultats, février 2019.

Les résultats de l'enquête « une nuit donnée », réalisée en Île-de-France par la DRIHL et la FAS en février 2019²², dressent le portrait de près de 3 000 personnes présentes dans les centres d'hébergement, les abris de nuit et les gymnases franciliens. Alors qu'en 2018 les personnes isolées étaient majoritaires (représentant plus de 64 % des personnes enquêtées), la part des personnes appartenant à une famille avec enfants est en forte augmentation en 2019 (50 % des personnes enquêtées). La part des mineurs augmente elle aussi, avec 25 % d'enfants. Les adultes ayant répondu à l'enquête ont en moyenne 36 ans ; parmi eux, on compte majoritairement des femmes (53 %) et des étrangers extra-communautaires (78 %). Seulement 47 % disposent d'une couverture maladie de base et 53 % ne perçoivent aucune ressource. 72 % sont suivis par un travailleur social et 77 % disposent d'une domiciliation administrative.

LA DOMICILIATION, UN DROIT INÉGALEMENT RESPECTÉ

La domiciliation est un service gratuit visant à permettre aux personnes sans hébergement stable de bénéficier d'une adresse administrative afin de recevoir leur courrier, dès lors qu'elles ont un lien avec un territoire. D'après la loi, il est obligatoirement assuré par les centres communaux et intercommunaux d'action sociale ; des structures agréées le prennent également en charge, faute de moyens suffisants des CCAS/CIAS ou dans le cadre de partenariats spécifiques. La domiciliation administrative est un préalable essentiel pour faire valoir ses droits et prestations.

Les CCAS/CIAS sont de plus en plus nombreux à la pratiquer : plus de 82 % des structures en 2016, contre 76 % en 2015²³. Au total, 118 000 personnes étaient domiciliées par les adhérents de l'UNCCAS fin 2016, soit une augmentation de 27 % par rapport à 2013. En décembre 2018, la préfecture de la région Île-de-France recensait 93 500 domiciliations en cours (hors demandeurs d'asile), dont les deux tiers sont portées par les organismes agréés et un tiers par les CCAS/CIAS²⁴.

Malgré son inscription dans la loi et son importance, le droit à la domiciliation n'est pas effectif pour tous sur de nombreux territoires. Par exemple, 41 % des personnes rencontrées à la rue lors de la Nuit de la Solidarité parisienne ne sont pas domiciliées. Les préconisations formulées par la DGCS²⁵ pour améliorer la mise en

²² DRIHL, « Les personnes accueillies dans le dispositif hivernal en Île-de-France. Résultat de l'enquête 2019 "une nuit donnée" dans les structures de renfort hivernal », Lettre des études, décembre 2019.

²³ « Face au mal-logement, les CCAS/CIAS impliqués. D'une réponse à l'urgence à l'accompagnement vers un logement pérenne », UNCCAS, Enquêtes et observation sociale n°12, février 2018.

²⁴ « Les schémas départementaux de domiciliation. Synthèse régionale », DRIHL Île-de-France, Décembre 2018.

²⁵ « Étude des schémas départementaux de la domiciliation des personnes sans domicile stable », DGCS, mars 2017.

œuvre du droit à la domiciliation complètent celles des structures domiciliaires franciliennes²⁶ : la réaffirmation du rôle de l'État dans la mise en place des schémas départementaux de la domiciliation, l'amélioration de la connaissance du dispositif auprès des partenaires, la mise en place systématique d'un pilotage local et l'harmonisation des pratiques, l'augmentation du nombre de structures domiciliaires, leur meilleure répartition territoriale, l'accroissement des moyens et la formation des intervenants.

Le plan France Relance présenté en octobre 2020 prévoit 15 millions d'euros pour le développement de l'offre de domiciliation avec 300 nouvelles structures agréées en trois ans, pour un total de 700 structures en 2023.

Un accueil en hébergement qui s'accroît et se dégrade

L'ensemble du secteur de l'hébergement et de l'habitat temporaire comptait plus de 519 000 places fin 2019²⁷, dont :

- 119 159 places d'accueil d'urgence et de stabilisation (en CHU et autres places d'urgence, chambres d'hôtel, lits halte soins santé²⁸, résidences hôtelières à vocation sociale),
- 42 826 places d'hébergement d'insertion (CHRS, centres maternels),
- 107 274 places destinées aux demandeurs d'asile dans les CADA, HUDA, CAES ainsi qu'aux réfugiés statutaires dans les CPH,
- 250 040 places en logements d'insertion (résidences sociales, foyers de travailleurs migrants ou foyers de jeunes travailleurs, places financées par l'ALT ou en intermédiation locative).

Compte tenu de la forte mobilité des personnes au sein des structures, ce sont beaucoup plus de personnes qui sont accueillies au cours de l'année. L'hébergement reste pour elles un « filet de sécurité », faute de logement pérenne.

²⁶ « Une adresse pour exister. Faire de la domiciliation un service public efficient », Journée francilienne de la domiciliation, 10 octobre 2018.

²⁷ Sont prises en compte ici les capacités d'hébergement en service à l'année. Ne sont en revanche pas prises en compte les capacités supplémentaires mises en service l'hiver, ni les personnes hébergées aux frais des collectivités territoriales faute de recueil national d'informations.

²⁸ Les Lits halte soins santé (LHSS) offrent une prise en charge médico-sociale à des personnes en situation de précarité dont l'état de santé ne justifie pas une hospitalisation.

Tableau 1.3 : Capacités d'accueil en hébergement et logement temporaires (nombre de places)

	Au 31.12.2019
Hébergement d'urgence et de stabilisation	119 159
Places en centres d'hébergement d'urgence (CHU), stabilisation ou insertion (hors CHRS) (1)	57 171
Hôtels (1)	50 879
Places d'accueil d'urgence et de stabilisation dans les CHRS (1)	8 096
Lits halte soin santé (LHSS) (2)	1 751
Résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) à la disposition de l'État (1)	1 262
Hébergement d'insertion	42 826
CHRS (hors urgence et stabilisation) (1)	36 626
Centres maternels (3)	6 200
Dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile (DNA) (2)	107 274
CADA	43 602
HUDA	251 826
AT-SA	5 821
CAES	3 136
CPH	8 710
Logement accompagné et d'insertion	250 040
Places financées par l'ALT hors structures d'hébergement (1)	21 647
Intermédiation locative (1)	47 191
Résidences sociales « classiques » (hors pensions de famille et résidences accueil) (1)	137 235
Foyers (FJT, FTM) voués à être transformés en résidences sociales (1)	43 967
Total général	519 299

Sources :

(1) DGCS, enquête AHI 2019.

(2) Ministère du Logement

(3) DREES, enquête Établissements sociaux, 2016.

Ne sont pas comptabilisées ici les 19 029 places en pensions de famille et maisons-relais disponibles au 31.12.2019 (DGCS) qui correspondent à des formules de logement durable.

LA DÉGRADATION DE L'ACCUEIL D'URGENCE

L'accueil d'urgence peine à remplir ses missions. Le taux de réponse des SIAO aux demandes d'hébergement apparaît très insuffisant : 48 % en 2017, 34 % en 2018 et 45 % en 2019²⁹. En conséquence, de très nombreuses personnes sont contraintes de dormir à la rue ou dans un abri de fortune, faute de place dans les structures d'hébergement

²⁹ PLF 2021, « Programme n°177 : Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ».

d'urgence. Si les places continuent de manquer pour les personnes isolées, jugées moins prioritaires, les familles sont également concernées. D'après une enquête flash de la FAS et l'UNICEF³⁰ réalisée dans la nuit du 1^{er} au 2 septembre 2020, sur 5 527 personnes en famille ayant sollicité le 115 pour une demande d'hébergement, 2 925 n'ont pas été hébergées, ce qui représente 1 483 mineurs. Hors Paris, le taux de refus pour absence de places disponibles pour les personnes en famille s'établissait à 44 % ; à Paris, il atteignait 93 %.

En dépit des améliorations apportées, les dysfonctionnements du système d'information du SIAO ne permettent pas à ce jour d'organiser des remontées fiables sur l'état de la demande et des réponses apportées. Interrogés fin octobre 2020, plusieurs SIAO de grandes métropoles confirmaient néanmoins ces chiffres, faisant état d'un taux de demandes non pourvues oscillant entre 83 % (à Lyon) et 95 % (à Lille). À Paris, le SIAO comptabilise 1 000 à 1 200 personnes en demandes non pourvues chaque jour, dont 800 à 900 personnes en famille, la moitié étant des enfants.

L'étude des réponses du 115 ne doit pas faire oublier le grand nombre de personnes sans abri qui n'y ont même plus recours. D'après l'enquête « une nuit donnée » de la DRIHL et la FAS, seule la moitié des personnes rencontrées à la rue ont appelé le 115 dans les six mois précédant la période hivernale et 40 % ont fait une demande au SIAO³¹. À Lyon, une personne sur deux rencontrée à la rue en mars 2019 n'appelle plus ou n'a jamais appelé le 115³². À Paris, lors de la Nuit de la Solidarité en janvier 2020, 62 % des personnes rencontrées disaient n'avoir jamais recours au 115³³. Les personnes font part de leur méconnaissance du 115 et des difficultés à le joindre (absence de réponse, absence de téléphone, difficultés en français), de l'absence de places et des mauvaises conditions d'accueil en hébergement.

LA PROGRESSION DU RECOURS AUX NUITÉES D'HÔTEL

Le recours en urgence à l'hébergement en hôtel est devenu de plus en plus fréquent depuis la fin des années 2000. Fin 2019, il s'élève à 50 879 nuitées hôtelières, essentiellement en Île-de-France, soit une hausse de plus de 4 % par rapport à 2018³⁴. Entre 2010 et 2019, le nombre de places en CHU a progressé de 207 % et celui des places en hôtel de 265 %. Fin 2020, le nombre de places à l'hôtel aurait encore bondi à plus de 65 000, en raison de l'ouverture de places lors de la crise sanitaire.

³⁰ Unicef, « Être enfant et dormir à la rue : une réalité toujours inacceptable », 16 septembre 2020.

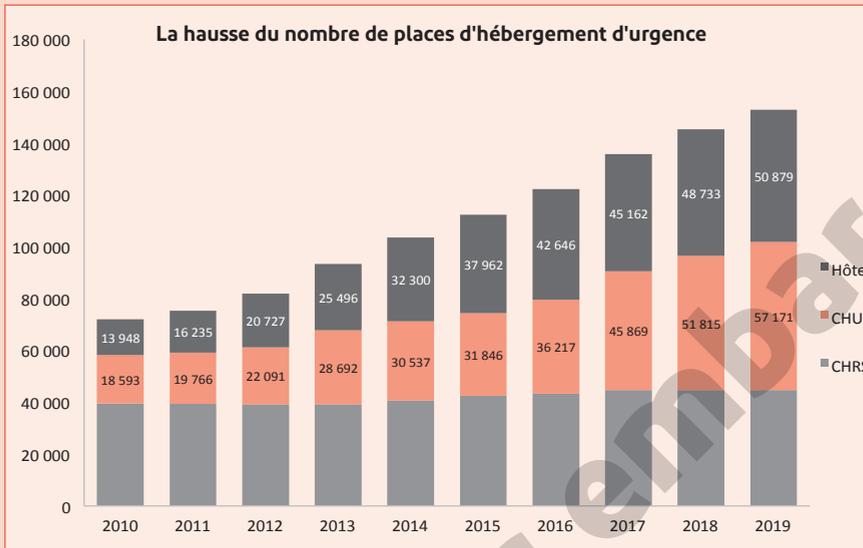
³¹ DRIHL, « Les personnes accueillies dans le dispositif hivernal en Île-de-France. Résultat de l'enquête 2019 "une nuit donnée" dans les structures de renfort hivernal », Lettre des études, décembre 2019.

³² « Qualifier les besoins, plutôt que dénombrer les personnes », Enquête auprès des personnes sans abri, 1ers résultats, MRIE, Grand Lyon, Fondation Abbé Pierre.

³³ « Les personnes en situation de rue à Paris la nuit du 30-31 janvier 2020 », novembre 2020.

³⁴ DGCS.

Figure 1.1 : Évolution du nombre de places par dispositif d'hébergement entre 2010 et 2019

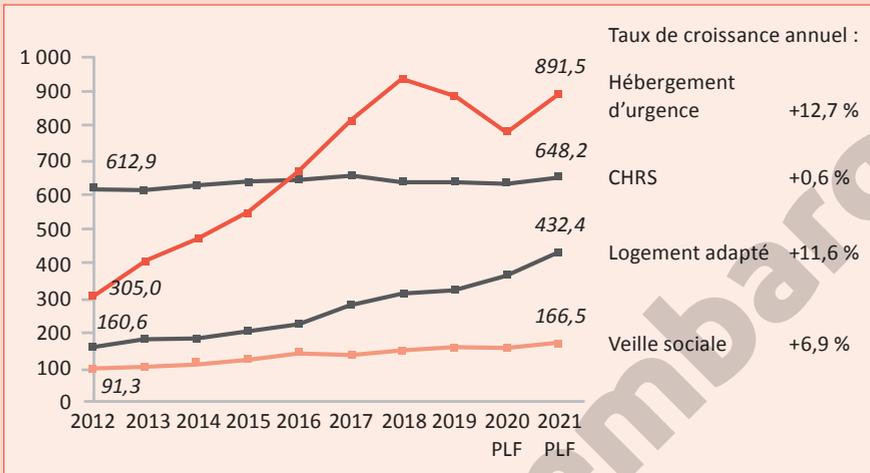


L'hôtel apparaît toujours comme la variable d'ajustement face à la saturation des dispositifs d'accueil. En plus d'être très insatisfaisant pour les personnes, l'hôtel coûte cher : 7 000 euros par an d'après un rapport du Sénat « contre 6 400 euros pour un hébergement en CHRS, où les personnes sont beaucoup mieux accompagnées³⁵ ». Si l'on considère l'ensemble des places d'hébergement d'urgence hors CHRS, le niveau des dépenses a presque quadruplé, passant de 228 millions d'euros en 2008 à 934 millions d'euros en 2019³⁶.

³⁵ Avis présenté par Jean-François Husson sur le PFL 2021, 19 novembre 2020.

³⁶ Avis présenté par Jean-Marie Morisset sur le PFL 2020, « Cohésion des territoires », 21 novembre 2019.

Figure 1.2 : Évolution des crédits d'hébergement, de logement adapté et de veille sociale (en M)



Source : commission des finances du Sénat

De plus, **ce mode d'hébergement est inadapté à la vie familiale, a fortiori quand il se prolonge dans le temps.** L'étude « Enfants et famille sans logement en Île-de-France » réalisée en 2013 par l'Observatoire du Samusocial de Paris³⁷ met au jour la médiocrité de ces chambres : absence de lieux où cuisiner (21 % des situations), absence de toilettes ou de douches dans la chambre (29 %), un seul lit pour parents et enfants (41 %), etc. Ces familles sont également contraintes à une mobilité forcée (rupture dans l'hébergement, changement d'hôtel, etc.), ce qui a des répercussions sur la scolarité des enfants, les carences alimentaires, l'accès aux services, le non-recours aux droits, les difficultés pour accéder aux soins et à un accompagnement social...

En 2019, une étude du Samusocial de Paris et du Défenseur des droits³⁸ sur les « adolescents sans logement » montre que le « nomadisme hôtelier », qui survient souvent après un parcours migratoire, est à l'origine d'un fort sentiment d'insécurité chez les adolescents interrogés, privés d'ancrage et d'intimité, avec des effets négatifs sur leur sociabilité et sur leur scolarité, avec des ruptures de scolarisation répétées et parfois longues.

³⁷ Enquête ENFAMS (enfants et famille sans logement), réalisée par l'Observatoire du Samusocial de Paris, octobre 2014. Méthodologie d'enquête : au premier semestre 2013, un échantillon aléatoire de 801 familles hébergées en Île-de-France a été étudié. Ces familles résidaient en hôtel social, en centre d'hébergement d'urgence (CHU), de réinsertion sociale (CHRS) ou pour demandeurs d'asile (CADA). Elles devaient compter un enfant de moins de 13 ans et parler une des seize langues de l'étude, en plus du français. Chaque famille a été rencontrée successivement par un binôme d'enquêteurs et une infirmière.

³⁸ Samusocial de Paris et Défenseur des Droits, « Adolescents sans logement. Grandir dans une chambre d'hôtel », février 2019.

La volonté de mettre fin à la gestion « au thermomètre » de l'hébergement et à la remise à la rue de personnes hébergées à la fin de l'hiver, s'est traduite par la pérennisation de plus de 25 000 places d'hébergement d'urgence entre 2015 et 2020. En 2020, jusqu'à 35 000 places supplémentaires ont été ouvertes au titre de la période hivernale puis de la crise sanitaire³⁹. En outre, 97 centres d'hébergement spécialisés (CHS), représentant une capacité d'accueil de 3 600 personnes dans 80 départements, ont été mis en place au printemps 2020 pour accueillir les personnes sans domicile atteintes du Covid mais ne nécessitant pas une hospitalisation.

Le programme budgétaire 177 « Hébergement et parcours vers le logement » a vu ses crédits augmenter par deux fois en cours d'année 2020, pour atteindre 2,4 milliards d'euros. En incluant les surcoûts générés dans le cadre du Dispositif National d'Accueil et ceux liés aux dispositifs d'aide alimentaire classiques, **la Cour des Comptes estime à près d'un milliard d'euros le coût total pour l'État des dispositifs exceptionnels liés à la crise sanitaire en direction des personnes sans domicile au titre de l'année 2020**⁴⁰. En octobre 2020, le gouvernement a annoncé la pérennisation de 28 000 nouvelles places ouvertes au printemps, portant la capacité totale du dispositif d'hébergement d'urgence à 178 000 places.

L'ENJEU DE LA QUALITÉ DE VIE DANS LES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT

Lancé en 2008, le programme d'humanisation des centres d'hébergement répond à la vétusté et au vieillissement du parc d'hébergement. Le programme vise l'individualisation des chambres, la délocalisation ou division sur site des grandes structures en petites unités et l'adaptation aux besoins particuliers des populations accueillies (par exemple, les personnes accompagnées d'animaux). L'Agence nationale de l'habitat (Anah) finance les projets de rénovation de structures existantes tandis que le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) finance les projets de création neuve, lorsque le projet de rénovation induit une réduction de capacité qu'il convient de reconstituer.

Entre 2008 et 2019, le programme a permis de financer la création de 7 848 places et la rénovation de 19 791 places, dont 863 en 2019, pour un montant total de 337 millions d'euros.

L'intervention sur le bâti a permis une véritable amélioration des conditions de vie des personnes accueillies : réduction de 20 points des places en dortoirs (de 23 % à 3 %), augmentation de 34 à 42 % de la part des places en chambre individuelle (dont la surface moyenne est passée de 12,5 à 14,5 m²), et doublement de la part des chambres individuelles équipées de sanitaires et de bloc

³⁹ Cour des comptes, « *L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020* », novembre 2020.

⁴⁰ Cour des comptes, Op. cité.

cuisine (41 %), selon un bilan de 2015⁴¹. Elle a également été l'occasion d'améliorer la qualité des prestations d'accompagnement social pour plus de la moitié des établissements. Les efforts doivent néanmoins être poursuivis : 23 % des places ne disposaient toujours pas de sanitaires ou de bloc cuisine, et plus de 40 % des structures d'hébergement d'urgence restent fermées en journée.

Dans le cadre de l'humanisation des structures d'hébergement, l'Anah avait engagé en 2019 un montant de 8 millions d'euros, contre seulement 3,2 millions en 2018. Trente structures ont été financées en 2019 pour un programme de travaux ou pour une étude préalable, et 863 places améliorées, contre 321 en 2018 et 720 en 2017. Le député Nicolas Démoulin a conclu le groupe de travail parlementaire sur l'hébergement d'urgence en 2019 par le constat que « *la plupart des acteurs auditionnés constatent un retour en arrière, depuis environ deux ans, en termes de qualité des places. Des locaux inadaptés sont mobilisés en période hivernale puis pérennisés et des hébergements à la nuitée, avec une remise à la rue le matin, se multiplient. Des missions élémentaires, comme la distribution d'un repas le soir, ne sont pas partout assurées au mépris de la loi qui dispose que tout hébergement d'urgence doit assurer «le gîte, le couvert et l'hygiène». Par ailleurs, des structures d'accueil très collectives organisées en vastes dortoirs demeurent, comme le CHU de la Boulangerie dans le nord de Paris doté de 386 places réparties en 4 dortoirs dans un local de 300 m² »*. Il souligne la nécessité de relancer le programme d'humanisation des centres d'hébergement en s'assurant qu'il bénéficie également aux petites structures et d'élargir le programme aux accueils de jour, avec l'installation de bagageries notamment⁴². À l'été 2020, le gouvernement a annoncé dans le cadre du plan France Relance une enveloppe supplémentaire de 10 millions d'euros visant à renforcer les interventions en faveur d'une meilleure qualité d'accueil dans les centres d'hébergement.

En dehors du seul bâti, la qualité de l'accueil se mesure également au personnel employé. Or, il apparaît qu'en 2016, le taux d'encadrement en ETP (Équivalent Temps Plein) rapporté au nombre de places dans les CHRS, CADA, CPH, AT-SA et EAME est en nette diminution depuis 2008. Il passe de 26,5 % en 2008 à 22 % en 2016 (et de 9,9 % à 6,8 % pour les CADA).

PERSONNES MIGRANTES : UN DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL BIEN PEU ACCUEILLANT

L'accueil digne des personnes migrantes est une obligation pour la France, selon la Convention européenne des Droits de l'Homme. La directive européenne du 26 juin 2013 impose des conditions minimales d'accueil des demandeurs d'asile.

⁴¹ Dihal, « *Le programme d'humanisation des centres d'hébergement. Synthèse qualitative* », juillet 2015

⁴² « *Conclusions du groupe de travail sur l'hébergement d'urgence* », Commission des affaires économiques à l'Assemblée nationale, mars 2019.

Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)⁴³ sont prévus à cet effet et délivrent, outre un hébergement, un accompagnement spécifique. Un dispositif d'hébergement d'urgence (HUDA) s'est développé depuis 2000, pour partie en hôtel, et qui inclut depuis 2019 les places d'Accueil temporaire - Service de l'asile (AT-SA), les CHUM⁴⁴, le PRAHDA⁴⁵ et les centres d'accueil et d'orientation (CAO).

Figure 1.3 : Évolution du dispositif national d'accueil



Sources : Commission des finances, à partir des données 2018 OFFI, Cour des comptes, rapports et projets annuels de performance. Fin 2020, les places en AT-SA et dans les CAO ont été supprimées ou transformées au bénéfice de l'hébergement d'urgence classique (HUDA), qui inclut également des places de « halte de nuit » créées à Paris en 2019 pour des familles en demande d'asile.

En 2019, le nombre de demandes d'asile a atteint 132 826 (dont 101 513 premières demandes hors mineurs), une augmentation de 7,4 % par rapport à 2018⁴⁶. Malgré un doublement en six ans du nombre de places dédiées (107 000 en 2020), moins de la moitié des demandeurs d'asile ont pu y être hébergés en 2019 (48 %, comme en 2018, contre 45 % en 2015)⁴⁷. Au total, 16 500 places ont été autorisées entre 2018 et 2019. Après un gel des créations de places en CADA en 2020, la loi de finances pour 2021 prévoit 4 000 nouvelles places (3 000 en CADA et 1 000 en CAES).

⁴³ Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.

⁴⁴ Centres d'hébergement d'urgence pour migrants.

⁴⁵ Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile.

⁴⁶ OFPRA, Rapport d'activité 2019.

⁴⁷ Projet de loi de finances 2021, Programme 303.

Depuis 2015, pour faire face aux besoins liés aux évacuations de la « jungle » de Calais puis des bidonvilles, les nouveaux dispositifs fleurissent, de manière segmentée et éloignée du droit commun et du logement : « centres d'assignation à résidence » près des aéroports pour les demandeurs relevant du règlement Dublin, « centres de transit », « centres d'accueil et d'orientation » puis « centres d'accueil et d'évaluation des situations » pour une prise en charge provisoire de premier niveau, en amont d'une orientation vers les lieux d'hébergement, notamment en cas d'afflux massifs sur certains territoires... En effet, le dispositif national d'accueil est organisé par « étapes », correspondant au parcours administratif de la demande d'asile ou de titre de séjour. Bien que coûteuses, ces structures ne sont pas toutes prévues pour assurer un accompagnement adapté des personnes accueillies : absence de nourriture, de personnel médical, d'informations juridiques...

En outre, la procédure de demande d'asile dans le cadre du Dispositif National d'Accueil (DNA) pose différentes difficultés, particulièrement visibles en Île-de-France qui concentre la moitié des demandes d'asile. Depuis mai 2018, les demandeurs doivent passer par la plateforme téléphonique de l'OFII pour prendre rendez-vous en structure de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA), qui délivre ensuite les convocations dans les guichets uniques des demandeurs d'asile (GUDA) en préfecture. Outre les difficultés engendrées par ce nouveau système pour les demandeurs (accès à un téléphone, coût de l'appel...), la plateforme téléphonique est saturée, faute de moyens suffisants. Le délai moyen pour atteindre un interlocuteur serait de deux à trois semaines pendant lesquelles les futurs demandeurs d'asile sont « invisibles » et hors procédure, c'est-à-dire sans droits et susceptibles d'être expulsés⁴⁸. Si le recours déposé par une douzaine d'associations auprès du tribunal administratif le 19 novembre 2019 a été gagné, la situation s'est plutôt dégradée du fait de la crise sanitaire survenue en 2020.

Pour ceux qui ne sont pas pris en charge par le DNA, l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) apparaît largement insuffisante : en 2019, le montant mensuel moyen versé s'établissait à 391 euros par ménage⁴⁹. Fin 2019, 145 958 personnes étaient bénéficiaires de l'allocation (soit une augmentation de 7 % par rapport à janvier 2019), dont 82 % étaient des personnes isolées et 43 % étaient localisées en Île-de-France. Cette allocation de subsistance peut être refusée ou suspendue, notamment, si le demandeur refuse la proposition d'hébergement qui lui est faite ou s'il la quitte sans motif légitime. En outre, depuis novembre 2019, la carte support de paiement de l'ADA devient exclusivement une carte de paiement, engendrant des difficultés quotidiennes, faute de pouvoir retirer de l'argent liquide.

Pour les personnes ayant obtenu le statut de réfugié, une circulaire du 12 décembre 2017 visait à organiser une sortie vers le logement des 13 000 réfugiés présents

⁴⁸ Défenseur des droits, « *Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais* », 2018.

⁴⁹ OFII, Rapport d'activité 2019.

dans le DNA et des 5 000 recensés dans les centres d'hébergement d'urgence à cette date. En 2018 et 2019, plus de 18 000 logements ont été mobilisés, permettant le relogement de plus de 39 400 réfugiés⁵⁰. Au 30 juin 2020, on comptabilisait encore plus de 10 000 bénéficiaires de la protection internationale dans le DNA et près de 5 000 en hébergement généraliste. Une nouvelle circulaire du 24 août 2020 fixe à 10 000 logements l'objectif 2020 de mobilisation de logements en faveur de ce public.

Habitations de fortune, locaux impropres à l'habitat, squats, bidonvilles... : un dégradé d'habitats précaires

Diverses formes d'habitat précaire se sont développées aux marges de l'hébergement et du logement. Au sens du recensement de l'Insee, la catégorie des « habitations de fortune » renvoie à toutes sortes de constructions provisoires : baraque de chantier, Algeco, habitation légère de loisirs (bungalow ou mobil-home), logement détruit par une catastrophe, bidonville ou squat dans une maison en ruines, wagon désaffecté, local agricole reconverti, etc. En 2016, **100 000 personnes étaient recensées dans des habitations de fortune**⁵¹, contre 88 000 en 2011, soit une augmentation de 18 %. La majorité sont des hommes (58 %), de nationalité française (81 %), qui résident dans des communes rurales (35 %) ou de moins de 20 000 habitants (26 %). Plus d'un tiers ont moins de trente ans (et 20 % moins de 18 ans) et la part d'actifs occupés est élevée (40 %).

LES « SQUATS » : DANS L'ANGLE MORT DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE

Solutions de survie pour des personnes en situation de grande précarité, les squats sont des habitats singuliers qui constituent bien souvent une alternative à la rue⁵². Aucune donnée statistique ne permet aujourd'hui de mesurer l'ampleur du phénomène, en raison principalement de son caractère illégal. L'enquête nationale Logement 2013 indique toutefois que 90 000 personnes aujourd'hui logées ont déclaré avoir séjourné dans un logement sans autorisation du propriétaire ou sans autorisation légale, à un moment de leur vie où elles étaient sans domicile personnel. Si les squats « politiques » ou « culturels » — plus visibles et revendicatifs — sont relativement connus, ce sont bien les squats « de pauvreté » qui semblent majoritaires.

⁵⁰ Note sur l'accès au logement des bénéficiaires de la protection internationale, 24 août 2020.

⁵¹ Catherine Rougerie, « Difficultés de logement ; les situations de logement appréciées selon les dimensions proposées par le Conseil national de l'information statistique », Document de travail, Insee, novembre 2020.

⁵² Robert Bianco Liévrin, « Une déclinaison singulière du travail psychosocial : la zone d'apaisement », Vie sociale et traitements n°111, 2011, p. 120-124.

Dans une certaine invisibilité sociale, les occupants échappent en bonne partie aux dispositifs d'aides classiques. Leur habitat précaire, illégal et transgressif, les expose à des risques d'expulsions régulières, souvent brutales. Depuis la loi DALO de 2007, en cas de squat d'une résidence principale, l'expulsion peut avoir lieu en quelques jours sans jugement. La loi ASAP (Accélération et simplification de l'action publique) votée en 2020 étend cette procédure aux cas de squats de résidences secondaires.

En 2019, 1 923 ménages ont été assignés devant les tribunaux d'instance, notamment à ce titre : ces demandes d'expulsion concernent principalement des occupants entrés sans autorisation dans les lieux (« squatteurs ») mais aussi ceux qui se sont maintenus dans un logement dont ils étaient occupants (logements de fonction ou anciens propriétaires). Ces données sont partielles, car elles n'intègrent pas les procédures engagées lorsque l'État est propriétaire du bâti, auquel cas la procédure a lieu devant le tribunal administratif, dont les données ne sont pas diffusées.

DANS LES BIDONVILLES, DES DIZAINES DE MILLIERS DE PERSONNES ENTRE RÉSORPTION ET HARCÈLEMENT

Depuis plusieurs années maintenant, les bidonvilles ont fait leur réapparition dans le paysage français : à la périphérie des centres urbains, et parfois au cœur des villes mêmes, sur des terrains vagues, des friches industrielles, sous des échangeurs autoroutiers... La plupart des habitants des bidonvilles n'y résident pas de façon permanente et les passages du bidonville à d'autres formes d'habitat précaire comme les squats ou la rue sont fréquents.

Depuis 2020, la Dihal, qui recensait une partie des bidonvilles, ne compte plus désormais que les ressortissants européens. Ces données très partielles sur les bidonvilles en métropole – qui peuvent aussi être des « grands squats » selon cette méthodologie – indiquent que 11 390 ressortissants européens y vivent au 1^{er} octobre 2020, dont plus de 28 % de mineurs, sur 258 sites (de 10 personnes ou plus). Ce chiffre est très légèrement inférieur à celui de juin 2019 (12 088 personnes sur 254 sites), si l'on considère uniquement les ressortissants européens à cette date. Deux tiers des sites recensés fin 2020 sont des terrains, un tiers des immeubles. Cinq départements concentrent 61 % des personnes recensées : la Loire-Atlantique (22 %), la Seine-Saint-Denis (10 %), le Val-d'Oise (10 %), la Gironde (9 %) et les Bouches-du-Rhône (9 %).

Entre 2013 et 2016, une enquête a été menée par l'association Trajectoires dans 10 bidonvilles, auprès de 900 personnes⁵³. Si 73 % d'entre elles bénéficiaient d'une domiciliation administrative, l'étude révélait des disparités territoriales importantes, ainsi que de nombreux refus de domiciliation par les CCAS.

⁵³ Trajectoires, « Habitants des bidonvilles en France - Connaissance des parcours et accès aux droits communs », mai 2017.

Seulement 55 % des personnes avaient des droits ouverts (à 92 % l'AME), avec des taux très variables suivant les territoires et l'accompagnement associatif mis en place, la fréquence des expulsions, l'arrivée plus ou moins récente des familles...

Les personnes vivant en bidonvilles subissent des conditions de vie extrêmement difficiles et se confrontent à de lourds problèmes d'hygiène. En juillet 2018, d'après la Dihal, 68 % des sites n'avaient pas accès à l'eau, 72 % pas accès à l'électricité et 41 % n'avaient pas de système d'évacuation des déchets, les maires et autorités compétentes étant bien souvent réticents à mettre en place des dispositifs pouvant favoriser, selon eux, l'installation pérenne des populations. La mobilisation des associations et des institutions pendant le confinement du 17 mars au 11 mai 2020 a tout de même permis une amélioration en matière d'accès à l'eau, aux sanitaires et à la nourriture pour les personnes vivant en bidonvilles et en squats ; d'après la Cour des comptes, au début du mois de juin 2020, près de 90 % des habitants des bidonvilles avaient accès à l'eau⁵⁴, même si celui-ci se résumait souvent à un point d'eau éloigné. Bien souvent, de plus, la reprise des expulsions après la trêve hivernale a mis en péril ces avancées.

Le 25 janvier 2018, le gouvernement a publié une instruction destinée à organiser l'accompagnement des personnes le plus en amont possible en visant un objectif de résorption globale des bidonvilles. Le 13 septembre 2019, le gouvernement a annoncé le doublement des crédits alloués à la résorption des bidonvilles, portés à 8 millions d'euros par an, permettant d'accentuer certaines tendances positives. D'après la Dihal, la politique de résorption des bidonvilles a en effet concerné plusieurs milliers de personnes en 2019 : 1 000 personnes ont été relogées, 1 350 enfants scolarisés, 615 contrats de travail signés et plus de 2 040 personnes ont bénéficié d'un accompagnement santé. Cette instruction est cependant restreinte à une action envers les seuls ressortissants européens, en France métropolitaine. L'objectif affiché pour 2022 est de réduire de 50 % la population vivant en bidonvilles (soit environ 6 000 personnes).

Faute de moyens et bien souvent de volonté politique, les actions de résorption et relogement restent néanmoins limitées, et la logique d'expulsion et d'évacuation, sans diagnostic préalable ni solution d'hébergement ou de relogement, conduite depuis près de 25 ans et plus fortement depuis 2010, se poursuit et reste malgré tout majoritaire. À la fin de l'année 2018, un collectif d'associations a créé l'Observatoire des expulsions des lieux de vie informels. Entre le 1er novembre 2019 et le 31 octobre 2020, celui-ci a recensé 1 079 expulsions (contre 1 159 l'an passé)⁵⁵, affectant en moyenne 388 personnes par jour, pour certaines plusieurs fois dans l'année. Les territoires du Calais et de la ville de Grande-Synthe représentent à eux seuls

⁵⁴ Cour des comptes, « L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020 », novembre 2020.

⁵⁵ « Note d'analyse détaillée », Observatoire des expulsions des lieux de vie informels, 1er novembre 2019-31 octobre 2020.

88 % des expulsions signalées. La période du confinement mis en place du 17 mars au 11 mai 2020 n'a pas empêché l'expulsion de 182 lieux de vie, majoritairement à Calais. Dans la plupart des cas, aucun diagnostic préalable n'a été réalisé, sinon un simple recensement, sans prise en compte de la situation et des besoins des personnes. Généralement, l'expulsion n'est fondée sur aucune base légale connue, alors qu'en théorie toute personne doit désormais être informée en amont de l'expulsion de son lieu de vie et connaître la base légale de l'opération. En outre, dans 87 % des cas, aucune proposition d'hébergement ou de relogement n'a été formulée. Dans 9 % des cas, la totalité ou une partie des personnes expulsées ont été mises à l'abri temporairement (école, gymnase, hôtel social, CAES, HUDA...)

L'HABITAT PERMANENT AU CAMPING

Le recours aux terrains de camping pour se loger toute l'année fait partie des formes d'habitat précaire qui se sont développées au cours des vingt dernières années. Les professionnels du secteur en témoignent, même si le phénomène reste difficile à quantifier : refus de réponse des gérants de campings, risque de réponses fausses, voire décision de mettre fin à ces locations dans la crainte de contrôle... Une estimation avait été produite en 2005 par la chercheuse France Poulain⁵⁶ qui évoquait **100 000 personnes vivant à l'année en camping ou en mobil-homes** (hors marinières et Gens du voyage).

Seul le Système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE) permet d'appréhender chaque année une partie de ces résidents : à fin 2019, 5 698 ménages en camping étaient inscrits comme demandeurs d'un logement social. La sociologue Gaspard Lion, estimant à partir d'un échantillon de personnes en camping suivies dans le cadre de sa thèse, que le taux de recours à la demande Hlm pour ce public est inférieur à 10 %, en déduit qu'environ 60 000 ménages vivraient en camping « à l'année », soit plus de 100 000 personnes. Des chiffres à prendre avec précaution mais qui proposent un ordre de grandeur du phénomène.

Les remontées des acteurs de terrain et des associations⁵⁷ insistent sur la grande diversité des populations qui ont recours à cette solution : des jeunes qui s'installent sur ces terrains pour une période d'études ou de travail estival, des couples (avec ou sans enfants) qui espèrent mettre de l'argent de côté pour accéder ensuite à un logement ordinaire, des personnes seules suite à une rupture (chômage, divorce, veuvage, etc.) à la recherche d'une solution de repli, des retraités – de plus en plus nombreux – qui choisissent d'habiter à l'année dans ce qui fut leur résidence secondaire⁵⁸...

⁵⁶ France Poulain, « *Le camping aujourd'hui en France, entre loisir et précarité* », septembre 2009.

⁵⁷ Clément David et Paul Lacoste, « *Habiter dans un camping. Pratiques et abus en France* », Cité Gouvernance Territoires, 2012.

⁵⁸ Gaspard Lion, « *Habiter en camping. Trajectoires de membres des classes populaires dans le logement non ordinaire* », 2018.

La précarité du logement se mesure à l'insécurité du statut d'occupation : expulsion possible à tout moment sans préavis, augmentation des tarifs au bon vouloir du gérant... L'accès à l'eau et à l'électricité est souvent prohibitif et les visites peuvent même être interdites dans la mesure où le terrain est privé. Il n'est enfin pas permis d'élire domicile dans un camping⁵⁹ et de faire ainsi valoir les droits attachés au logement.

590 000 personnes hébergées chez des tiers en 2013

L'hébergement chez des tiers est une autre solution palliative mobilisée par des milliers de personnes sans domicile. Invisible dans l'espace public, cette solution peut poser de nombreux problèmes de cohabitation au quotidien, tant pour les personnes hébergées que pour celles qui les accueillent : surpeuplement, occupation précaire, bruit, promiscuité, manque d'intimité... Ces conditions de vie peuvent être particulièrement préjudiciables pour les enfants (stress, problèmes de concentration, difficultés à faire leurs devoirs...). **Solution de dépannage et d'attente, l'hébergement chez des tiers devient d'autant plus pénalisant qu'il se prolonge.**

D'après la dernière exploitation de l'enquête Logement de 2013 par l'Insee⁶⁰, **près de 440 000 personnes seraient hébergées de façon contrainte chez un tiers ou de la famille**, faute de pouvoir se loger de manière indépendante. On peut distinguer parmi elles un « noyau dur » de **70 600 personnes** (hors étudiants) âgées de 17 à 59 ans et sans lien de parenté direct avec leur hébergeant. À celles-ci s'ajoutent les personnes non-étudiantes âgées de plus de 25 ans qui ont dû revenir au domicile parental après avoir occupé un logement indépendant pour d'autres raisons que la fin des études, soit 321 000 personnes. Il convient enfin d'y ajouter les personnes âgées de plus de 60 ans hébergées chez des personnes avec lesquelles elles n'ont pas de lien de parenté direct, soit 45 500 personnes. **La Fondation Abbé Pierre ajoute à ce décompte une autre catégorie, celle des majeurs de plus de 25 ans habitant chez leurs parents et dans l'impossibilité de décohabiter** pour des raisons financières, **soit 153 000 personnes**. Au total, on peut estimer que ce sont plus de 590 000 personnes qui sont contraintes à l'hébergement chez un tiers en 2013.

⁵⁹ La domiciliation doit alors se produire ailleurs, auprès d'un CCAS, d'une association, de la famille, d'amis...

⁶⁰ À noter que ces données correspondent à une ré-exploitation de l'enquête Logement par l'Insee pour le compte de l'ONPES (« *Mal-logement, mal-logés, rapport 2017-2018* », p.129). Elles diffèrent des premières exploitations de l'ENL 2013, en raison de la prise en compte d'un nouveau module du questionnaire permettant d'affiner le périmètre des personnes en hébergement contraint.

Tableau 1.4 : Personnes hébergées chez un tiers ou de la famille

	2002	2013	Évolution entre 2001 et 2013
« Noyau dur » des hébergés contraints de moins de 59 ans sans lien de parenté direct avec l'occupant	85 000	70 600	+ 14,6 %
Personnes de plus de 25 ans revenues vivre au domicile parental faute de logement (hors étudiants)	280 000	320 800	- 16,9 %
Personnes âgées de plus de 60 ans	49 000	45 500	- 7,1 %
Total	414 000	438 700	+ 5,5 %

Source : enquêtes nationales Logement. Exploitation ONPES.

En décembre 2015, la Fondation Abbé Pierre a porté un coup de projecteur sur la situation des 4,5 millions de jeunes majeurs qui sont hébergés chez leurs parents d'après l'ENL 2013⁶¹. Si cette formule peut correspondre à une solution naturelle et confortable, notamment pour les plus jeunes qui sont en train de terminer leurs études ou d'entrer dans la vie active, **elle concerne aussi bon nombre de personnes entre 25 et 34 ans (841 000 personnes) et même de plus de 35 ans (479 000 personnes)** dont le démarrage dans la vie active a largement commencé⁶². Après un épisode de logement indépendant, ces situations peuvent être vécues comme une régression, d'autant plus douloureuse que les circonstances sont délicates : rupture familiale, perte d'emploi, problèmes financiers, de santé, de logement (insalubrité, logement trop petit, mal situé, expulsion...). En 2013, plus de 450 000 personnes étaient revenues au domicile parental pour ces raisons : elles représentent 20 % des 18-24 ans, 61 % des 25-34 ans et 86 % des 35 ans et plus vivant chez leurs parents. Une situation qui peut s'éterniser, puisque 80 % des plus de 30 ans revenus vivre chez leurs parents y résident depuis plus d'un an⁶³.

D'après la DREES, on comptabilisait en 2013 au total 7,25 millions des personnes âgées de 18 ans et plus (soit 14 % des adultes) habitant chez autrui, dans la mesure où elles ne figurent ni sur l'acte de propriété ni sur le bail de location⁶⁴. Il s'agit des adultes qui résident chez leurs parents (4,7 millions), de ceux qui habitent chez leur conjoint (2 millions), ou encore chez un enfant (160 000 personnes), chez

⁶¹ Fondation Abbé Pierre, « *La face cachée des Tanguy. Les jeunes en hébergement contraint chez leurs parents* », décembre 2015.

⁶² On ne compte plus que 11 % d'étudiants parmi les 25-34 ans (contre 59 % chez les 18-24 ans), et 35 % ont déjà fait l'expérience d'un logement autonome (contre 15 % chez les 18-24 ans). Un tiers des jeunes hébergés ont un emploi (55 % parmi les 25-34 ans), y compris en CDI pour une bonne partie d'entre eux, sans que leurs ressources ne permettent toujours d'accéder à un logement indépendant.

⁶³ Erwan Pouliquen, « *Depuis 2000, la part des 18-29 ans habitant chez leurs parents augmente à nouveau* », Insee première n°1686, janvier 2018.

⁶⁴ Pauline Virot, « *Vivre chez ses parents ou chez une autre personne à l'âge adulte. Profil des adultes ne figurant ni sur le titre de propriété, ni sur le bail de location du logement* », Dossiers de la DREES n° 58, juin 2020.

un autre membre de leur famille (270 000 personnes) ou chez un tiers sans lien familial (70 000). Plus de la moitié des 30 ans ou plus qui vivent chez autrui vivent chez leur conjoint. Au total, la part des couples cohabitants dans lesquels un des conjoints n'est pas occupant en titre du logement représente 13 %. Il s'agit plus souvent des femmes (qui représentent 57 % des adultes vivant chez leur conjoint et 82 % des adultes vivant chez les enfants), dont les ressources économiques sont plus faibles, et qui pourraient donc se trouver en situation de vulnérabilité en cas de rupture familiale.

La difficile mise en œuvre du « Logement d'abord »

UN DÉPLOIEMENT EN DEMI-TEINTE DE LA STRATÉGIE DU LOGEMENT D'ABORD

La politique du Logement d'abord vise à assurer une orientation prioritaire vers un logement ordinaire (avec le cas échéant un accompagnement social) aux personnes sans domicile, plutôt qu'un « parcours en escalier » au sein des différentes strates de l'hébergement. Saluée sur le principe par l'ensemble des acteurs, sa mise en œuvre est toutefois loin d'être effective aujourd'hui, en l'absence notamment d'une volonté politique suffisamment forte adossée à des moyens financiers cohérents en mesure de développer une offre suffisante de logements sociaux à loyers accessibles et de renforcer la mobilisation du parc privé à des fins sociales.

Le Logement d'abord est nécessaire pour éviter d'apporter de seules réponses d'urgence aux personnes sans domicile. Quand elles formulent des demandes aux SIAO, par exemple, les demandes d'hébergement suscitent une réponse positive dans 45 % des cas en 2019 (contre 32 % en 2018), tandis que, pour les demandes de logement adapté, le taux chute à 0,75 % (1,2 % en 2018)⁶⁵. Bref, si le taux de réponse positive des SIAO aux demandes d'hébergement a progressé, il continue donc de baisser pour l'accès au logement adapté.

Le gouvernement a présenté en septembre 2017 un plan quinquennal pour le Logement d'abord 2018-2022, dont l'objectif est d'orienter rapidement les personnes sans domicile vers un logement durable, condition première à l'insertion de la personne, grâce à un accompagnement adapté, flexible et pluridisciplinaire. Lors de l'annonce de ce plan, le président de la République s'est engagé à produire 40 000 logements très sociaux par an, 10 000 places en pensions de famille et 40 000 places supplémentaires en intermédiation locative au cours du quinquennat (dont la moitié en mandat de gestion et l'autre en location/sous-location). Vingt-trois collectivités volontaires, sélectionnées dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt de l'État, se sont engagées à le mettre en œuvre de manière accélérée.

⁶⁵ Projet annuel de performance, PLF 2021, Mission Cohésion des territoires.

Les éléments de bilan fournis par le Ministère témoignent toutefois des écarts entre les objectifs et les premiers résultats observés. En 2019, 79 % de l'objectif en matière de PLAI avait été réalisé (avec 31 777 PLAI agréés à la fin de l'année, pour un objectif de 40 000). Avec 1 237 places en pensions de famille créées à la fin de l'année, environ 400 places manquaient à l'appel par rapport à l'objectif initial. Enfin, seules 14 860 personnes hébergées s'étaient vu attribuer un logement social en 2019, contre 16 595 attributions prévues. Et si l'objectif de création de places en IML a été atteint en 2019, avec 8 081 créées, seulement 15 % l'ont été en mandat de gestion. Depuis le début du quinquennat, l'objectif de création de places en IML est donc en passe d'être respecté, ce qui n'est pas le cas pour les pensions de famille et les attributions Hlm aux sortants d'hébergement, même si les tendances sont à la hausse. En revanche, pour la production de PLAI, l'objectif ne sera pas atteint et les chiffres sont plutôt inférieurs à ceux de 2016.

Les résultats pour 2020 sont fortement impactés par la crise sanitaire, avec des chiffres très en-deçà des objectifs, en particulier pour la création de nouvelles places en pensions de famille (seulement 578 places ouvertes sur les 10 premiers mois de l'année)⁶⁶ et les attributions de logements sociaux aux personnes issues de l'hébergement généraliste (en recul de 29 % par rapport à 2019 sur les 10 premiers mois de l'année).

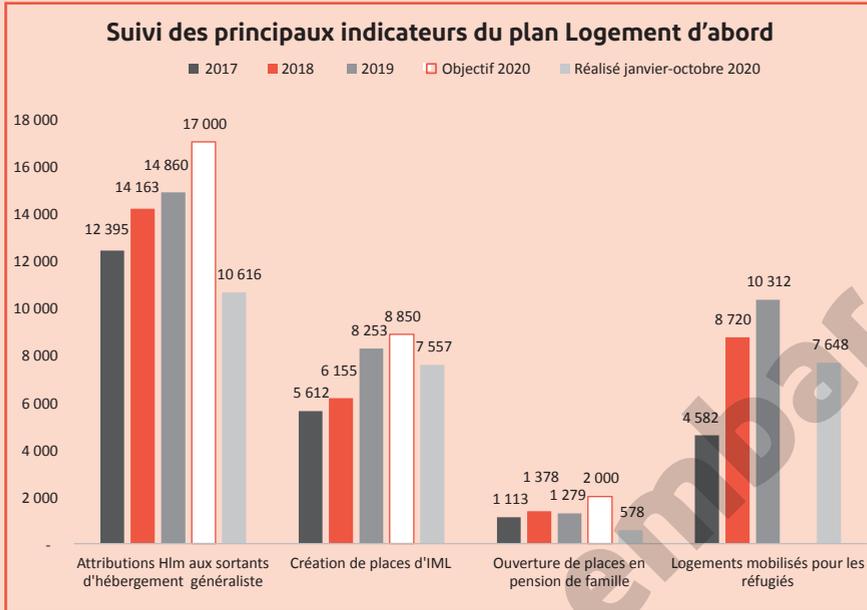
Tableau 1.5 : La difficile mise en œuvre du Logement d'abord

	2017	2018	2019	Objectifs 2020	Réalisé 2020 (1)	Evolution 31 oct 2019/ 31 oct 2020
PLAI financés	30 458	32 747	31 777	38 000		
Places d'IML créées	5 613	6 155	8 081	8 850	7 557	+ 19 %
Places de pensions de famille / résidences accueil créées	1 015	1 378	1 237	2 000	578	- 40 %
Attributions de logement social aux personnes sortant d'hébergement	12 395	14 163	14 860	17 000	10 616	+ 29 %
Mobilisation de logements pour les réfugiés	4 582	8 720	10 312	10 000	7 648	+ 1 %

Source : Dihal.

(1) Au 31 octobre 2020.

⁶⁶ Avis présenté par Olivier Henno (sénateur) sur le PFL 2021 "Cohésion des territoires", 19 novembre 2020.



La Dihal a publié un bilan intermédiaire de la mise en œuvre du plan quinquennal pour le Logement d'abord, dans lequel elle annonce que 70 000 personnes hébergées ou à la rue sont sorties vers le logement social, le logement adapté ou l'intermédiation locative en 2018 (soit 20 % de plus qu'en 2017). Les résultats rendus publics début 2020 indiquent que 81 000 nouvelles personnes anciennement à la rue ou hébergées ont accédé à un logement en 2019 : 51 000 dans le parc social (+8,5 % par rapport à 2018), 25 000 par le biais de l'intermédiation locative (+20 %) et 5 000 en pensions de famille⁶⁷.

Malgré cela, le « parcours en escalier » reste encore bloqué pour des milliers de personnes. La durée moyenne de séjour en CHRS tend à augmenter et les sorties « vers le haut » restent peu nombreuses. En 2017, 55 % des sortants de CHRS avaient accédé au logement ; ils étaient seulement 51 % en 2018, 46 % en 2019 et 27 % en 2020 d'après les prévisions de l'État⁶⁸.

Avec le lancement de l'acte 2 du Logement d'abord en septembre 2019, doté de 60 millions d'euros supplémentaires, le gouvernement s'est notamment fixé pour objectif de créer 2 300 nouvelles places en pensions de famille et 8 850 places d'IML et de doubler le financement destiné à la résorption des bidonvilles. En septembre 2020, un nouvel appel à manifestation d'intérêt a été lancé pour permettre à une dizaine de nouveaux territoires de participer à la mise en œuvre accélérée

⁶⁷ Dihal, « Logement d'abord : deux ans d'action dans les territoires de mise en œuvre accélérée », septembre 2020.

⁶⁸ PLF 2021, Programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ».

du dispositif Logement d'abord (à l'échelle communale, intercommunale ou départementale). La loi de finances pour 2021 a également prévu une revalorisation du forfait journalier des pensions de famille au 1^{er} janvier 2021, passant de 16 à 18 euros par jour et par place et un renforcement de l'accompagnement social vers le logement, grâce au recrutement de 150 emplois au sein des Services Intégrés de l'Accueil et de l'Orientation (SIAO).

DES PENSIONS DE FAMILLE ET RÉSIDENCES SOCIALES ENCORE INSUFFISANTES

Le plan Logement d'abord a renforcé les ambitions fixées par la circulaire du 20 avril 2017, qui prévoyait un plan de relance des pensions de famille et des résidences accueil sur la période 2017-2021. Cette circulaire programmat 1 500 places par an, dont 500 en résidences accueil et 300 en pensions de famille spécifiquement pour les personnes ayant des troubles psychiques. Les pensions de famille restent malgré tout trop peu nombreuses : on comptabilise 19 029 places au 31 décembre 2019, qui représentent moins de 14 % des places en résidence sociale. Le financement des pensions de famille est fluctuant : 888 logements de ce type ont ainsi été financés en 2013, 1 336 en 2014, 790 en 2015 et 603 en 2016, 1 032 en 2017, 1 306 en 2018 et 1 237 en 2019.

Tableau 1.6 : Évolution du nombre de places disponibles en pension de famille

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
11 527	12 702	14 038	14 843	15 446	16 521	17 792	19 029

Source : DGCS enquête AHI, ministère de la Cohésion des territoires.

Par ailleurs, au 31 décembre 2019, 1 516 résidences sociales (hors pensions de famille) offrent plus de 137 235 places, auxquelles s'ajoutent 43 967 places en foyers de travailleurs migrants et foyers de jeunes travailleurs, destinés à moyen terme à devenir des résidences sociales.

Dans les résidences sociales, comme dans les centres d'hébergement, la période de confinement entre mars et mai 2020 a été particulièrement difficile, entre isolement des résidents et manque d'entretien des locaux. L'intervention d'équipes mobiles sanitaires et sociales et la mise en place d'un suivi téléphonique n'ont pas toujours permis d'éviter les ruptures de soins et de droits, ni les difficultés économiques et psychiques. En outre, du fait d'un suivi social et sanitaire plus limité et de la difficulté à faire respecter les mesures de « distanciation physique », on y a constaté un nombre plus élevé de cas de contaminations graves et de décès⁶⁹.

⁶⁹ Cour des comptes, « L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020 », novembre 2020.

UN DÉPLOIEMENT PROGRESSIF DE L'INTERMÉDIATION LOCATIVE

Le programme Logement d'abord vise également à accélérer la mobilisation du parc privé à vocation sociale par le biais de l'intermédiation locative, qui s'est développée localement à partir des années 1980 avant d'être encouragée par la loi Besson du 31 mai 1990. Elle a été inventée par des associations pour faciliter l'accès à un logement et accompagner les personnes éprouvant des difficultés économiques et sociales, pour réduire le risque locatif pour le propriétaire, par le biais d'un mandat de gestion (un opérateur public agréé se voit déléguer la gestion locative) ou d'une location/sous-location⁷⁰. En 2016, le nombre de logements gérés en intermédiation locative par des agences immobilières sociales issues des principaux réseaux associatifs agréés (FAPIL et SOLIHA) s'élevait à 30 000, dont un peu plus de 23 000 en mandat de gestion⁷¹.

L'intermédiation locative a fait l'objet d'un programme emblématique engagé par l'État en 2008, intitulé Solibail, visant à développer une offre nouvelle dans le parc privé destinée à accueillir des ménages en difficulté. Il comprend début 2019 plus de 5 350 logements (soit 18 250 places)⁷². Son déploiement a permis d'atteindre le chiffre global de 47 197 places d'intermédiation locative gérées en 2019 (7 935 en 2012), dont plus de 80 % en sous-location (37 851).

Tableau 1.7 : Nombre de places gérées en intermédiation locative (IML) financées par l'État

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
IML en location /sous-location et en bail glissant	15 034	18 803	22 181	24 510	28 128	31 259	37 851
IML en mandat de gestion	3 344	2 840	3 394	4 146	5 770	7 788	9 346
Total IML	18 378	21 643	25 575	28 656	33 898	39 047	47 197

Source : DGCS enquête AHL.

La DRIHL a lancé en octobre 2018 un nouvel appel à projets Solibail pour la période 2019-2022, et le projet de loi de finances pour 2021 prévoit la création de 8 850 places (comme en 2019 et 2020), avec une augmentation de 23,7 % des financements par rapport à 2020.

⁷⁰ Christophe Robert, « *La mobilisation du parc privé à des fins sociales* », rapport remis à la ministre du Logement, novembre 2016.

⁷¹ Il n'existe pas de chiffre global permettant de comptabiliser l'ensemble des logements gérés. Le mode de calcul par fédération ne permet pas de s'assurer d'éventuels oublis ou doubles comptes.

⁷² « *Réunion du comité de pilotage annuel du dispositif Solibail* », article mis en ligne le 6/12/2019 sur le site de la DRIHL puis modifié le 13/3/2019.

DES DISPOSITIFS LOCALISÉS EN FAVEUR DE L'ACCÈS AU LOGEMENT DES PERSONNES EN DIFFICULTÉ

Expérimenté depuis 2011 à Paris, Lille, Marseille et Toulouse, sous l'égide de la Dihal, le programme « Un chez soi d'abord » vise, quant à lui, à tester la prise en charge et l'accompagnement de personnes sans abri atteintes de troubles psychiatriques sévères, assortie d'un accompagnement social et sanitaire intensif assuré par une équipe pluridisciplinaire. Le bilan présenté en avril 2017⁷³ indique une efficacité dans la durée du programme : 89 % des 353 personnes sont toujours logées et suivies quatre ans après le début de l'expérimentation⁷⁴ ; en 2016, la durée moyenne d'hospitalisation des personnes logées avait diminué de 50 %⁷⁵. Fort de ces constats, le dispositif a été pérennisé sur les quatre territoires d'expérimentation et son déploiement sur 16 sites supplémentaires, à raison de quatre sites par an sur la période 2018-2022, a commencé avec l'ouverture en 2019 de sites à Lyon, Grenoble, Bordeaux et Dijon, puis en 2020 à Strasbourg, Nice, Nantes et Montpellier sous forme d'appartements de coordination thérapeutique (ACT), portant à 800 au total le nombre de places ouvertes pour le dispositif, pour un coût total de 18 millions d'euros. L'objectif est de loger et d'accompagner 400 personnes sans abri supplémentaires, pour loger au total 2 000 personnes en 2020. L'État a lancé fin 2019 une expérimentation « Un chez soi d'abord jeunes » de quatre ans sur les métropoles de Lille et Toulouse, visant à fournir un logement et un accompagnement intensif et pluridisciplinaire à 100 jeunes au total à l'horizon 2021. À ce jour, 50 jeunes sont accompagnés et logés, âgés en moyenne de 20 ans, majoritairement des hommes. Par ailleurs, le gouvernement commence à essaimer le programme dans des villes moyennes (Besançon, Corse, Saint-Etienne, Pau et Poitiers).

Un appel à projets triennal intitulé « 10 000 logements accompagnés » a été lancé en mars 2014 par l'USH, dans le cadre du Pacte d'objectifs et de moyens conclu avec l'État. Le programme a pour objet de produire un logement accessible économiquement et bien localisé, une gestion locative et un accompagnement adaptés aux besoins des occupants. Trois appels à projets ont été lancés entre 2014 et 2016 représentant 6 000 logements Hlm accompagnés⁷⁶. Un quatrième appel à projets a été lancé en 2018, visant à accompagner un peu plus de 2 500 ménages. Une évaluation conduite en 2018⁷⁷ a montré que le programme bénéficie à des publics en grandes difficultés (difficultés socioéconomiques, troubles psychiques et/ou santé

⁷³ Dihal, « *Le programme expérimental "Un chez soi d'abord", résultats d'activité* », avril 2017.

⁷⁴ Au total, 705 personnes sont concernées par l'expérimentation : parallèlement aux 353 personnes logées et accompagnées entre 2011 et 2014 a été constitué un groupe témoin bénéficiant de services traditionnels.

⁷⁵ Dihal, « *Le programme expérimental "Un chez soi d'abord", principaux résultats 2011-2015* », avril 2016.

⁷⁶ Ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, « *Lancement du 4^e appel à projets "10 000 logements Hlm accompagnés" par l'Union sociale pour l'habitat et le ministère de la Cohésion des territoires* », juillet 2018.

⁷⁷ « *Évaluation du dispositif « 10 000 logements accompagnés »* », Algoe/Pluricité, juin 2019.

mentale, femmes victimes de violences, jeunes en difficulté/décrochage, sortants de prison ou d'hébergement d'urgence...) et éloignés du droit commun. Les projets mis en œuvre ont permis d'améliorer le repérage des ménages, de stabiliser leur situation, de (re)créer des liens avec le bailleur et les partenaires locaux, et enfin de renforcer les dynamiques partenariales locales en faveur d'un accompagnement adapté aux besoins des ménages. La signature de la clause de revoyure entre l'USH et l'État⁷⁸ a entériné la poursuite de cette dynamique avec 15 millions d'euros issus de la CGLLS alloués au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement entre 2020 et 2022, destinés à accompagner des projets présentés par les bailleurs sociaux sur le modèle du programme « 10 000 logements accompagnés ».

⁷⁸ « Conclusion de la clause de revoyure pour le logement social, et engagement des parties (2020-2022) ».

Tableau de bord

2^e DIMENSION. Les difficultés d'accès au logement

Le logement est l'une des principales préoccupations d'un tiers des Français¹. D'après l'observatoire Foncia/BVA sur les Français et le logement, 4 Français sur 10 estiment que la recherche d'un logement qui correspond à leurs besoins n'a pas été facile². Les difficultés sont particulièrement aiguës pour les ménages les plus modestes, les isolés, les jeunes en difficulté d'insertion, les femmes seules avec enfant(s) disposant de faibles ressources... Mais elles le sont aussi pour de nombreux ménages des classes moyennes. Le marché du logement fonctionne en effet comme une « centrifugeuse » qui sélectionne les candidats les plus solvables, et refoule les autres vers des solutions précaires ou inadaptées, ou vers les réponses apportées par la puissance publique ; et notamment vers un parc Hlm qui n'est pas suffisant pour répondre à l'ensemble des besoins.

Un accès au logement difficile et discriminant

LA DEMANDE HLM TOUJOURS EN HAUSSE

D'après l'enquête Logement³, plus d'1,4 million de ménages ont une demande Hlm en attente en 2013 (5 % des ménages), ce qui correspond à une augmentation de 18 % par rapport à 2006 et de 37 % par rapport à 2001.

En 2019, on comptabilisait 2,16 millions de demandes de logement social dans le Système national d'enregistrement (SNE), dont près de la moitié (47 %) en attente depuis plus d'un an. Le nombre de demandes a augmenté de 5 % en deux ans. La part des « demandes de mutation » est de 34 %.

¹ Les Français et la question du logement dans le cadre du Grand Débat. Kantar Public pour l'USH, février 2019.

² Observatoire BVA – Foncia – Presse Régionale de la Vie Quotidienne – Vague 2 – Les Français et le logement, 2/03/2018.

³ Séverine Arnault, Laure Crusson, Nathalie Donzeau, Catherine Rougerie, « Les conditions de logement fin 2013. Premiers résultats de l'enquête Logement », Insee première n°1546, avril 2015.

Tableau 2.1 : Évolution de la demande Hlm

	2001		2006		2013		2018*		2019	
	Nombre de ménages (en milliers)	%	Nombre de ménages (en milliers)	%	Nombre de ménages (en milliers)	%	Nombre de ménages (en milliers)	%	Nombre de ménages (en milliers)	%
Ensemble des demandeurs	1 043		1 208		1 406		2 113		2 164	
Dont demandeurs logés à l'extérieur du parc social	5 461	52 %	663	55 %	697	48 %	1 411	67 %	1 438	66 %
Dont demandeurs déjà logés dans le parc social (demande de mutation)	497	48 %	545	45 %	709	52 %	702	33 %	726	34 %
Demandeurs depuis plus d'un an	nc	nc	553	45,8 %	687,8	48,8 %	761	36 %	1 002	47 %

* changement de source.

Source 2001-2013 : ENL. France métropolitaine, résidences principales.

Source 2018-2019 : SNE, non comparable avec la source précédente.

Tableau 2.2 : Motifs de la demande Hlm (y compris demande de mutation)

	Nombre de ménages	%
Logement non adapté	682 170	32
Besoin de disposer d'un logement à soi	539 430	25
Raisons familiales	221 723	10
Raisons de santé ou liées au handicap	191 986	9
Souhait de changer d'environnement	126 708	6
Raisons liées à l'emploi	107 046	5
Obligation de quitter son logement	102 014	5
Violences familiales	19 371	1
Autres (logement indigne ou indécent, renouvellement urbain, ...)	171 007	8

Source : SNE. Données du 10/04/2020 sur l'année 2019.

D'après le SNE, 456 000 ménages auraient vu leur demande aboutir en 2019, soit moins d'un quart des demandeurs (21 %).

28 % de ces demandes ont été formulées il y a deux ans ou plus. Au 31 décembre 2019, l'ancienneté moyenne des demandes en cours était de 22 mois (contre 20 mois fin 2016, et 21 mois fin 2017), avec des disparités importantes selon les territoires : de 7 mois en Lozère à 42 mois à Paris.

AUX MARGES DE LA LOCATION « CLASSIQUE » : MEUBLÉS, COLOCATIONS, SOUS-LOCATIONS, HÔTELS...

Dans un contexte de sélectivité accrue des marchés de l'habitat (notamment dans les zones tendues) et de précarité de plus en plus grande, les personnes les plus modestes sont contraintes de se tourner vers des solutions précaires : sous-location, colocation, location saisonnière ou meublée... Ces réponses se sont développées dans le paysage de la location⁴, correspondant à autant d'« arrangements » individuels, plus ou moins subis, qui peuvent avoir des conséquences négatives au quotidien pour les ménages ; elles les exposent aussi à une « vulnérabilité résidentielle »⁵ liée à des régimes locatifs dérogatoires à la loi du 6 juillet 1989 :

- **La location meublée** apparaît comme une solution satisfaisante pour de nombreuses personnes en situation de mobilité. Mais elle peut aussi constituer une solution « par défaut » pour des ménages disposant de faibles ressources ou de garanties insuffisantes aux yeux des bailleurs dans un marché tendu. D'après l'enquête Logement de 2013, 599 000 ménages sont locataires d'un meublé, principalement des personnes seules (76 %) et jeunes (64 % ont moins de 30 ans). De nombreux abus ont été mis en évidence : logements déclarés « meublés » alors qu'ils ne présentent pas le minimum des équipements nécessaires à la vie courante, clauses abusives dans les contrats de location⁶... Les ménages vivant dans ces logements sont en outre davantage confrontés à certains défauts (manque de luminosité, petite taille/inadaptation à la taille du ménage, prix élevé, bruit, indécence).

- **La sous-location**, d'après l'ENL 2013, concerne *a minima* 40 000 ménages (89 000 personnes), avec une surreprésentation des ouvriers et employés (52 %). La majorité des ménages en sous-location (54 %) sont de jeunes ménages, âgés de moins de 35 ans. L'absence d'autorisation de sous-louer par le propriétaire peut engendrer une procédure d'expulsion du locataire et du sous-locataire.

- **La colocation**, d'après le recensement de la population de 2017, pourrait concerner jusqu'à deux millions de personnes⁷. D'après l'observatoire de la colocation établi à partir des données des usagers du site LocService sur l'année

⁴ La part des meublés, sous-locations et hôtels ou garnis est passée de 1,7 % des résidences principales en 2006 à 2,4 % en 2013 d'après l'ENL.

⁵ Florence Bouillon, Agnès Deboulet, Pascale Dietrich-Ragon, Yankel Fijalkow et Nadine Roudil, « Les vulnérabilités résidentielles en questions », Métropolitiques, 17 juin 2015.

⁶ Dérives lors de la rédaction de l'état des lieux, du dépôt de garantie, interdiction faite au locataire de recevoir ou d'héberger des proches, obligation de réaliser des réparations qui incombent normalement au propriétaire, contrainte faite au locataire de payer des taxes et impôts à la place du propriétaire... La commission des clauses abusives avait examiné en 2013 plus de 150 contrats de location de meublés parmi lesquels elle avait détecté 43 clauses abusives.

⁷ Le recensement indique que deux millions de personnes cohabitent « hors famille ».

2019⁸, l'âge moyen des candidats à la colocation s'établit à 28 ans et 43 % d'entre eux sont actifs (52 % étudiants et 5 % retraités ou sans activité). La grande majorité des candidats (77 %) cherchent à se loger pour une durée indéterminée. Le loyer moyen d'une chambre en colocation s'élève à 421 euros charges comprises à l'échelle nationale ; il atteint 681 euros à Paris.

- **Hôtels et garnis** sont relativement fréquents dans les parcours résidentiels accidentés. L'enquête ENL 2013 indique que 25 000 personnes sans logement personnel vivaient à l'hôtel⁹. Une part importante de ces ménages est composée d'actifs occupés (41 %). 498 000 personnes déclarent avoir recouru à ces chambres (payées par leurs soins et hors tourisme) à un moment de leur vie où elles étaient sans logement personnel.

DISCRIMINATIONS : DES PRATIQUES COURANTES

Dans un contexte de forte tension du marché, les difficultés d'accès au logement sont aggravées par des pratiques discriminantes de la part de bailleurs, agences immobilières ou élus locaux. Entre 2005 et 2016, le Défenseur des droits a reçu quelque 3 460 réclamations liées au logement¹⁰ dénonçant des discriminations, majoritairement dans l'accès au logement, mais également pendant l'occupation. Sur les 2 780 réclamations reçues entre 2005 et 2014, 57 % relevaient du secteur privé et 43 % du secteur social. L'origine est le critère le plus cité (43 %), suivi du handicap ou de l'état de santé (21 %) puis de la situation familiale (6 %) et de l'âge (4 %). Le nombre de saisines relatives au logement reste faible et ne traduit pas la réalité d'un phénomène qui peine encore à être mis en lumière. En 2019, 6 % des réclamations au Défenseur des droits relatives aux discriminations concernaient le logement, soit près de 330 réclamations.

D'après une récente enquête du Défenseur des droits¹¹, les discriminations lors de la recherche d'un logement à louer sont perçues comme une réalité fréquente par 46 % des 18-79 ans résidant en France métropolitaine. Le logement constitue l'un des trois contextes dans lesquels la perception des discriminations est la plus forte, avec la recherche d'emploi (47 %) et le contrôle de police (50 %). Parmi

⁸ « Observatoire 2019 de la colocation par LocService : les chiffres du marché de la colocation en France », Étude réalisée à partir des données issues exclusivement de LocService.fr, à partir d'un échantillon de 87 561 demandes et 58 772 offres de colocation déposées sur le site sur les 12 derniers mois.

⁹ Recensement de la population 2013, in Insee, « Les conditions de logement en France », Édition 2017. Le recensement ne permet pas de distinguer au sein de cette catégorie les ménages logés à leurs propres frais de ceux qui le sont par l'intermédiaire d'une association. Dans ce second cas, ils sont considérés comme sans domicile.

¹⁰ 2 780 réclamations de 2005 à 2014 (Défenseur des droits, Fiche Logement), 349 en 2015 et 332 en 2016 (Rapport d'activité du Défenseur des droits).

¹¹ Défenseur des droits, Enquête sur l'accès aux droits. Les discriminations dans l'accès au logement, volume 5, 2017.

les personnes ayant recherché un logement à louer au cours des cinq dernières années, 14 % rapportent une expérience de discrimination. Toutes choses égales par ailleurs, les personnes perçues comme non-blanches ont une probabilité cinq fois plus élevée que les autres d'avoir connu une expérience de discrimination dans leur recherche. La probabilité est plus de trois fois supérieure pour les personnes en difficulté financière et plus de deux fois supérieure pour les personnes en situation de handicap. Une famille monoparentale est deux fois plus exposée à la discrimination dans la recherche d'un logement qu'une famille biparentale. Seules 11 % des personnes ayant vécu ces discriminations ont entamé une démarche pour faire valoir leurs droits.

En 2019, SOS Racisme, en partenariat avec la Fondation Abbé Pierre et la Région Île-de-France, a réalisé plusieurs *testing* sur l'ampleur des discriminations liées à l'origine réelle ou supposée en Île-de-France dans l'accès au logement des jeunes¹². Il en résulte des constats particulièrement inquiétants : les chances d'obtenir un logement locatif privé sont près de 40 % plus faibles pour un jeune actif ou un étudiant d'origine ultra-marine ou subsaharienne. La discrimination est particulièrement importante sur les plateformes de mise en relation entre particuliers, mais les agences ne sont pas en reste : plus d'une sur quatre accepte de faire une sélection sur des critères discriminatoires lorsque cela est demandé par le propriétaire. Enfin, des discriminations ont pu être constatées dans des mairies franciliennes en raison de l'origine et du lieu de résidence lors de la demande d'information sur une demande de logement social.

Un *testing* réalisé en octobre 2019 par le Défenseur des droits¹³ a montré que l'envoi d'un courrier d'alerte de la part de ce dernier aux agences immobilières permet de prévenir significativement les risques de discrimination à l'encontre du candidat appartenant à un groupe minoritaire, mais que cette action doit être réitérée pour que son efficacité perdure au-delà de neuf mois.

La composition familiale est également un critère de discriminations. Une étude réalisée par *testing* en 2017-2018 dans le parc privé parisien montre que les femmes seules avec enfants ont moins de chance d'obtenir des T3-T4 que les hommes seuls avec enfants et que les couples avec enfants, toutes choses égales par ailleurs. Le statut de femme seule avec enfants est très fréquemment associé à une instabilité financière¹⁴.

¹² « *Discriminations raciales au logement, ça suffit !* » L'Enquête de SOS Racisme, mai 2019.

¹³ Défenseur des droits, « *Test de discrimination dans l'accès au logement selon l'origine. Mesurer l'impact d'un courrier d'alerte du Défenseur des droits auprès d'agences immobilières* », octobre 2019.

¹⁴ Laetitia Challe, Julie Le Gallo, Yannick l'Horty, Loïc Du Parquet, Pascale Petit. « *Parent isolé recherche appartement : discriminations dans l'accès au logement et configuration familiale à Paris* », 2019.

Depuis quelques années, le **parc locatif social** fait l'objet d'études plus approfondies¹⁵. En 2013, une étude de l'Insee¹⁶ a montré que les ménages d'origine étrangère hors Union européenne mettaient plus de temps à obtenir un logement social que les ménages européens, à conditions sociales égales¹⁷. Une autre étude du Lab'URBA¹⁸ publiée en 2015 a mis en lumière une phase invisible de discrimination en amont du processus d'attribution : certains agents trient en effet les dossiers à présenter en commission d'attribution pour répondre aux stratégies de certains bailleurs ou élus locaux, qui peuvent avoir tendance à limiter la présence de certains profils au sein de leur parc (familles monoparentales, familles nombreuses, ménages prioritaires, ménages supposés immigrés), sans que cela soit nécessairement formalisé.

GARANTIE DES RISQUES LOCATIFS : DES DISPOSITIFS MULTIPLES ET INSUFFISANTS

Depuis plus de 20 ans, des dispositifs multiples ont été expérimentés pour garantir les risques locatifs pour les populations fragiles et favoriser leur accès au logement, sans pour autant réussir à porter leurs fruits à grande échelle.

Distribuées depuis 1999 par les collecteurs d'Action Logement, les « avances Loca-Pass » ont pour objectifs d'aider les locataires entrant dans un nouveau logement à financer leur dépôt de garantie et de les aider à maîtriser leurs dépenses d'installation, grâce à un prêt à taux zéro. Depuis 2007, le nombre de Loca-Pass distribués n'a cessé de diminuer, passant de 417 000 dépôts de garantie en 2007 à 137 000 en 2015¹⁹. Dans le même temps, **la proportion de bénéficiaires dans les parcs Hlm et privé s'est inversée** passant de 77,4 % des avances Loca-Pass distribuées en 2005 dans le secteur privé à 22,6 % en 2015. En 2019, 91 000 avances Loca-Pass ont été engagées, en baisse de 30 % par rapport à l'année précédente.

La sécurisation des bailleurs publics et privés à travers la prise en charge des risques d'impayés de loyers a fait l'objet de divers dispositifs. Entre 1999 et 2019, date de l'arrêt de leur distribution, Action Logement a distribué des « garanties Loca-Pass », qui ont fini par bénéficier exclusivement aux locataires du parc social.

¹⁵ Marine Bourgeois, « *Tris et sélections des populations dans le logement social : une ethnographie comparée de trois villes françaises* », thèse de doctorat, IEP de Paris, 2017.

¹⁶ « *Inégalités d'accès au logement social : peut-on parler de discrimination ?* », Insee, Économie et statistique, avril 2014, n°464-465-466.

¹⁷ Une partie de l'écart constaté (40 %) n'est pas expliquée par les variables observées (en particulier le type de logement demandé, la taille du ménage ou la CSP). Cette étude ne prend toutefois pas en compte le critère important de la localisation des demandes.

¹⁸ Lab'URBA – Université Paris Est, « *Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux à La Camy, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole* », Rapport final juin 2015. Appel à projets de recherche commun ACSE – PUCA – DDD, « *Accès au logement social : délai d'attente et profils des demandeurs de logement* ».

¹⁹ Ancols, « *Aides de la PEEC aux ménages, Résultats provisoires 4e trimestre 2015* », mars 2016.

En parallèle, une « garantie des risques locatifs » (GRL) a été créée en 2007 pour faciliter l'accès au parc locatif privé de populations considérées par les bailleurs comme fragiles (notamment des jeunes salariés, personnes en intérim ou en CDD). Une évaluation a mis en évidence son manque d'efficacité (environ 680 000 logements concernés entre 2007 et 2015), du fait d'un manque de visibilité et de la préférence accordée aux candidats les plus solvables, notamment en zone tendue, et sonné le glas de ce dispositif qui disparaît progressivement, avec une fin programmée annoncée pour 2022.

Jugée trop coûteuse, la garantie universelle locative (GUL) prévue par la loi ALUR en 2014 afin de protéger l'ensemble des bailleurs et des locataires contre les impayés de loyers a été abandonnée au profit d'un Visa pour le logement et l'emploi (« Visale »), financé par Action Logement et mis en place en 2016. Destiné depuis juin 2018 à tous les jeunes de moins de 30 ans (incluant les étudiants et alternants du parc social), le dispositif, gratuit, cible également les titulaires d'un bail mobilité, les salariés du privé de plus de 30 ans embauchés depuis moins de six mois (sauf CDI confirmé) ou en mutation professionnelle. Tout ménage entrant dans un logement loué par un organisme agréé d'intermédiation locative est également éligible.

En 2018, la garantie s'est étendue à toute la durée du bail y compris après renouvellement et, en 2019, à la prise en charge des frais de remise en état du logement en cas de dégradations imputables au locataire (dans la limite de deux mois de loyer + charges) ainsi qu'aux moins de 30 ans logés en structures collectives. Selon le rapport du député Mickaël Nogal²⁰, le dispositif Visale a aujourd'hui atteint son degré de maturité et répond aux attentes des bailleurs, mais reste encore mal connu.

Après un démarrage poussif (seulement 10 382 contrats de location cautionnés à mi-2017), le rythme de contractualisation du dispositif s'est accéléré avec 73 000 garanties cumulées accordées en 2018²¹. Les objectifs quantitatifs fixés pour 2019 ont été dépassés, avec près de 129 500 garanties accordées au cours de l'année, soit un total de 222 400 ménages concernés depuis 2016²². L'année 2020, malgré la crise sanitaire, marque une hausse des contrats souscrits de 19 % sur les huit premiers mois de l'année 2020 par rapport à la même période en 2019. Fin 2019, les ménages aidés par Visale étaient majoritairement des étudiants (60 %) et des salariés de moins de 30 ans (31 %). 5 % des bénéficiaires sont des salariés de plus de trente ans et 4 % des locataires en intermédiation locative. D'après l'ANIL²³,

²⁰ Mickaël Nogal, « Louer en confiance : 37 propositions pour un développement équilibré et conforme à l'intérêt général du parc locatif privé », juin 2019.

²¹ « Déjà 200 000 personnes logées grâce à la garantie Visale d'Action Logement », 12/11/2019.

²² Action Logement.

²³ Avis de la députée Claire Pitollat (Commission des affaires sociales) sur le Projet de loi de finances 2021, octobre 2020.

la garantie Visale ne couvre cependant que 2,5 % des logements loués en France, contre 15 à 20 % des logements loués pour les assurances loyers impayés et 41 % pour le cautionnement.

Une offre de logements insuffisante et inadaptée

L'accès au logement est contrarié par les difficultés particulières de certains publics qui les excluent trop souvent du marché ou du parc social. Mais la principale difficulté tient à une pénurie structurelle de logements abordables et bien situés. Alors que la population et plus encore le nombre de ménages ont fortement progressé en France (vieillesse de la population, séparations conjugales, recompositions familiales...), le niveau de construction depuis un quart de siècle n'a pas permis de couvrir l'ensemble des besoins. Surtout, cette production s'est révélée particulièrement inadaptée aux ménages à bas revenus, dans un contexte économique qui tend à les précariser.

CONSTRUCTION DE LOGEMENTS : DES CHIFFRES INSUFFISANTS

D'après une étude du CGDD²⁴, la France devrait compter en 2050 près de 30 % de ménages supplémentaires par rapport à 2012, générant des besoins en logements de plus en plus élevés. La demande potentielle devrait atteindre 300 000 à 400 000 logements par an d'ici à 2030. Ces prévisions ne tiennent pas compte des besoins actuels liés au mal-logement ou au non-logement. **Différentes estimations²⁵ convergent autour de l'objectif de 500 000 logements à construire chaque année pour répondre à l'ensemble des besoins.** Depuis 1975, ce niveau n'a jamais été atteint, pas même en 2006, pourtant une année record pour la construction (avec près de 494 000 mises en chantier). Entre 2012 et 2016, moins de 400 000 logements ont été mis en chantier chaque année. La tendance s'est ensuite améliorée (près de 429 000 logements mis en chantier en 2017) avant de subir un retournement en 2018 (-3 %) et 2019 (-1 %). En 2020, le nombre de mises en chantier a chuté sous l'effet de la crise du Covid-19 : 381 900 logements auraient été mis en chantier entre décembre 2019 et novembre 2020, soit 24 200 de moins (-6 %) que dans les 12 mois précédents²⁶. Dans le même temps, 389 000 logements ont été autorisés à la construction, soit 51 500 de moins qu'au cours des 12 mois précédents (-12 %).

²⁴ CGDD, « La demande potentielle de logements à l'horizon 2030 : une estimation par la croissance attendue du nombre des ménages », Le point sur... n°135, août 2012.

²⁵ Ces estimations tiennent compte à la fois des évolutions démographiques (migrations, évolution de la population, formations des ménages et dissolutions), du parc (y compris son renouvellement et sa vacance mobilisable), et de ses caractéristiques (logements ordinaires, confort, taille, décence) au regard de la population (taux d'effort financier, décohabitation, handicap, taille des ménages, nombre de personnes en hébergement, de sans-domicile...).

²⁶ « Construction de logements - Résultats à fin octobre 2020 (France entière) », ministère de la Transition écologique, publié le 27/11/2020.

Tableau 2.3 : Nombre de logements mis en chantier

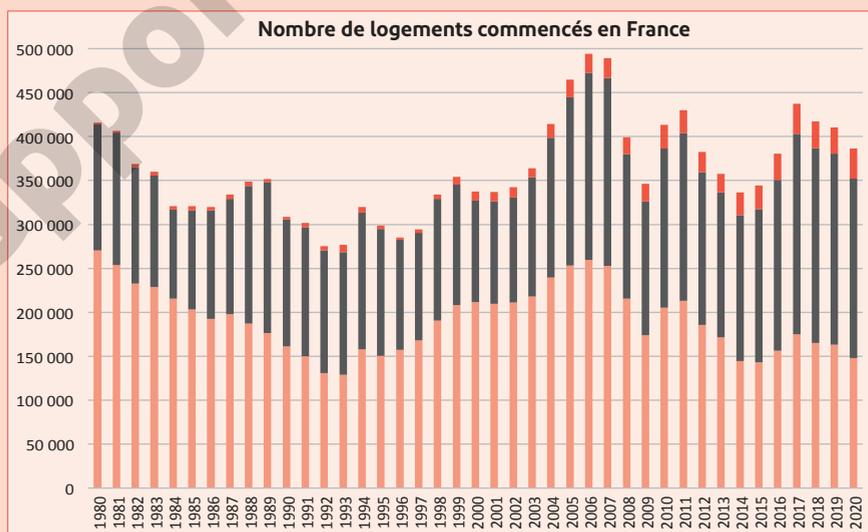
Année	Logements individuels	Logements collectifs	Logements en résidence	Total
2006	259 600	212 800	21 500	493 800
2007	252 600	214 000	22 300	489 000
2008	215 700	164 100	18 800	398 600
2009	173 900	152 100	19 600	345 500
2010	205 300	181 100	26 900	413 300
2011	213 000	191 200	25 900	430 100
2012	185 700	173 900	23 000	382 300
2013	171 400	165 000	21 100	357 700
2014	144 500	166 400	26 000	336 800
2015*	141 800	174 000	27 500	343 400
2016	153 800	194 500	30 000	378 300
2017	170 100	225 200	33 300	428 600
2018	163 900	220 700	29 800	414 400
2019	163 400	217 000	29 900	410 300
2020**	150 600	197 100	34 200	381 900

Source : Construction de logements – Résultats sur 12 mois à fin octobre 2020 (France entière hors Mayotte).

* À compter des résultats 2015, de nouveaux indicateurs retracent les autorisations et les mises en chantier à la date réelle de l'évènement. Ces nouvelles séries améliorent le diagnostic conjoncturel produit à partir de la base Sit@del2, en corrigeant notamment les éventuels défauts de collecte.

** Chiffres à fin novembre 2020 sur les 12 derniers mois.

Figure 2.1 : Nombre de logements mis en chantier



DES INCITATIONS À L'INVESTISSEMENT LOCATIF PRIVÉ SANS CONTREPARTIE SOCIALE

De nombreux dispositifs en faveur de l'investissement locatif à destination des bailleurs individuels privés se sont succédé voire juxtaposés depuis 1984. Le montant annuel de l'ensemble de ces réductions d'impôt sur le revenu (Périssol, Besson, Borloo, Robien, Scellier, Pinel, Cosse) n'a cessé de progresser, passant de 606 millions d'euros en 2009 à plus de 2,1 milliards d'euros en 2020. Une tendance appelée à se poursuivre, compte tenu de l'étalement dans le temps des aides, dont certaines s'étendent jusqu'à 15 ans à partir de la mise en location du logement.

Le projet de loi de finances pour 2021 estime le coût du Pinel-Duflot pour 2020 à 991 millions d'euros et 1 198 millions d'euros en 2021. Le coût générationnel par logement est d'environ 31 000 euros et son coût fiscal total sur toute la période (2017-2035) est estimé par la Cour des comptes à 7,4 milliards d'euros²⁷.

D'après la Cour des comptes, le coût annuel pour les finances publiques d'un logement bénéficiant de l'avantage Pinel est deux à trois fois supérieur à celui d'un logement social comparable, pour des durées de locations (6 à 12 ans) et à des conditions sociales (plafonds de loyer et de ressources) bien moindres. Toutefois, en comptabilisant toutes les aides dont disposent les logements sociaux, il s'avérerait, selon les calculs du Ministère, qu'un « Pinel » coûtait un peu moins cher, en 2015, qu'un logement social (voir tableau ci-après). Quatre ans plus tard, avec la disparition des crédits d'État en aides à la pierre pour Hlm et la hausse de la TVA, le coût pour l'État d'un Pinel équivaut quasiment à celui d'un PLS.

²⁷ Cumul des réductions d'impôt qui ont été consenties au terme de la période de mise en location ouvrant droit à l'avantage fiscal (6 à 15 ans selon le dispositif) : de 2018 à 2035 pour le dispositif Pinel (Cour des comptes, « *Les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif des ménages* », 17 janvier 2018).

Tableau 2.4 : Aides moyennes en 2019 par logement

	PLAI	PLUS	PLS	Pinel
Montant moyen TTC financé	149 111	150 365	153 695	190 000
Nombre de logements	23 745	43 334	18 202	-
AIDES				
Subvention État (y compris surcharge foncière)	9 946	1 144	579	-
Réduction TVA	13 556	13 670	13 972	-
Crédit d'impôt	-	-	-	32 000
Subventions C.L. et autres	11 097	7 900	4 093	-
Aide de circuit AL*	641	1 176	1 315	-
Garantie collectivité*	2 849	2 806	2 546	-
Exonération TFPB*	12 531	12 531	12 605	-
TOTAL DES AIDES	50 620	39 277	35 110	32 000

Source : ministère de la Cohésion des territoires et Bilan des logements aidés 2018.

NB : les subventions État sont hors prime spécifique Île-de-France.

*Données 2015

Or, l'effet modérateur sur les loyers attendu de ces aides fiscales apparaît très limité, notamment du fait de la moindre production de ces logements aidés dans les zones les plus tendues. La Cour préconise ainsi de maîtriser ces dépenses et de mesurer davantage leurs effets, dans un contexte où le contrôle des contreparties demandées à ces réductions d'impôt est « largement illusoire » selon la Cour des comptes, la moitié des dossiers fiscaux ne comprenant aucune information sur les locataires bénéficiaires, l'autre moitié comportant des informations lacunaires²⁸.

Mais les évolutions successives sont allées en sens inverse. La loi de finances pour 2015 a rendu possible la location à un ascendant/descendant sans remise en cause de l'avantage fiscal « Pinel ». La loi de finances pour 2019 a créé un nouveau dispositif, dit « Denormandie dans l'ancien », qui permet de bénéficier d'avantages fiscaux comparables à ceux de Pinel sous conditions de travaux lourds de réhabilitation, représentant plus de 25 % du coût d'acquisition du logement destiné à la location, dans des villes ayant conclu une opération de revitalisation du territoire (ORT) ou une opération Action cœur de ville.

Les logements intermédiaires représentent également une dépense fiscale pour l'État, étant donné qu'ils sont assortis d'avantages fiscaux (TVA à 10 %). Le gouvernement souhaite actuellement développer ce type de produits, notamment via la Société pour le Logement intermédiaire (SLI) lancée par l'État et gérée par

²⁸ La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement. Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale. Cour des comptes, mars 2019.

CDC-Habitat. 12 343 logements intermédiaires ont été agréés en 2019, contre 9 266 en 2018. Selon le PLF 2021, ce produit représente une dépense fiscale de 60 millions d'euros en 2019, 54 millions d'euros en 2020 et 60 millions d'euros en 2021 au titre de la réduction de TVA²⁹.

UNE PROGRESSION TROP LENTE DU PARC HLM DISPONIBLE

Une fois déduits les ventes de logements, démolitions et changements d'usage, le parc social s'accroît chaque année : il est estimé début 2020 à 5 153 600 logements par le CGDD, soit 63 800 logements de plus que l'année précédente (+1,3 %) ³⁰. Le nombre de mises en location nouvelles s'est établi à 76 000 en 2019, chiffre le plus bas depuis 2010. 93 % sont des logements neufs (dont 38 % acquis en VEFA) et 7 % des logements existants acquis dans le parc privé, dont un peu plus de la moitié ont nécessité des travaux de réhabilitation.

Tableau 2.5 : Évolution du parc Hlm en France métropolitaine (en milliers de logements)

	Total du parc social ⁽¹⁾	Nouvelles mises en location annuelles	Logements sortis du parc	dont ventes	dont démolitions annuelles	dont logements ayant changé d'usage	Croissance annuelle du parc
2008	4 437	57,3	21,2	2,3	16,5	2,4	44,5
2009	4 450	69,1	22,6	2,5	15,7	4,4	58,5
2010	4 508,5	97,4	n.d.*	11,0	12,3*	n.d.*	67,6
2011	4 576,1	83,3	39,4	nd	21,7	0,3	76,2
2012	4 652,3	84,5	39,5	nd	19,3	1	75,7
2013	4 728	81,8	44,3	23,6	20,4	0,3	nd
2014	4 685,8	89,3	25	9,9	14,3	0,8	74,7
2015	4 760,5	92,1	22,1	9,2	12	0,9	79,1
2016	4 839,6	86,2	21	9,1	11	0,9	74,9
2017	4 914,5	78,2	21,3	10,4	10,2	0,7	89
2018	5 003,5	80,4	22,8	10,8	11,3	0,7	86,3
2019	5 089,8	76	26,7	13,1	9,5	0,7	63,8
2020	5,153						

Source : CGDD. Série des enquêtes sur le parc locatif social (EPLS) puis Répertoire du parc locatif des bailleurs sociaux (RPLS) à partir de 2010.

⁽¹⁾ au 1^{er} janvier de chaque année.

* Le changement de source (de EPLS à RPLS) induit une rupture de données entre 2009 et 2010, le périmètre de certains indicateurs ayant changé, comme les ventes de logements sociaux qui ne concernent plus uniquement celles à des particuliers par exemple. De plus, le CGDD décompte uniquement à partir de 2014 le parc locatif social des bailleurs sociaux.

²⁹ Budget général 2021 pour la mission Cohésion des territoires, annexé au PLF 2021, Programme 135.

³⁰ CGDD - SoES, « Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2020 », novembre 2020.

Tableau 2.6 : Évolution de l'offre Hlm disponible (en milliers de logements)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Offre totale attribuée	455	469	484	491	480	482	509	507	497	489	480
Dont parc existant	374	396	403	416	403	402	423	423	421	412	402
Dont logements neufs ou acquis améliorés	81	73	81	75	77	80	86	84	76	77	78

Source : USH, les Hlm en chiffres 2020.

La loi ELAN du 23 novembre 2018 prévoit l'assouplissement du cadre réglementaire régissant la vente Hlm, afin d'atteindre l'objectif gouvernemental de 40 000 ventes par an. Le gouvernement y voit le moyen de compenser la mise en place de la réduction de loyer de solidarité introduite par la loi de finances 2018 et de maintenir ainsi les capacités d'investissement des organismes Hlm. À l'inverse, les opposants à ce quintuplement annoncé du nombre de ventes Hlm s'inquiètent de la marchandisation d'une partie du « patrimoine commun de la nation » dans un simple objectif budgétaire, à l'heure où plus de deux millions de ménages sont en attente d'un logement social. Ils craignent également la vente en bloc à des investisseurs privés leur permettant quelques années plus tard des ventes à la découpe lucratives (loin de l'objectif de favoriser l'accession sociale à la propriété), voire la constitution de futures copropriétés dégradées. En 2019, 11 000 ventes à des personnes physiques ont été effectuées par les bailleurs³¹.

LE FINANCEMENT DES LOGEMENTS SOCIAUX : TOUJOURS LOIN DES OBJECTIFS

Le président François Hollande avait fixé en 2012 l'objectif d'atteindre 500 000 constructions neuves par an, dont 150 000 logements sociaux. Après une progression régulière du nombre de Hlm financés de 2002 à 2010 (jusqu'à 131 000), l'évolution a été plus erratique ensuite. Après un bon résultat en 2016 (124 000), la tendance s'est inversée avec 113 000 logements sociaux financés en 2017 (-9 %), et 108 600 en 2018 (-3 %), conséquence notamment de la mise en œuvre de la RLS. Cette tendance à la baisse se poursuit en 2019, avec 105 453 logements sociaux financés (31 777 PLAI, 45 002 PLUS et 28 674 PLS). De plus, alors qu'elles représentaient plus de 75 % des logements sociaux financés en 2016, les zones considérées comme tendues (A et B1) ont représenté 71 % des logements sociaux financés en 2018 et 2019, donnant à voir la difficulté à centrer géographiquement les efforts³². En revanche, la part de PLAI atteint les 30 % pour la seconde année consécutive mais, avec moins de 32 000, le niveau des agréments en PLAI reste loin de l'objectif de 40 000 du gouvernement, et a même baissé par rapport à 2018.

³¹ USH, « Les Hlm en chiffres 2020 ».

³² DGAL, Sisal, « Bilan des logements aidés 2019 ».

En 2020 comme en 2021, l'objectif global de production fixé par le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) est de 110 000 (hors ANRU, hors DOM), dont 38 000 PLAI³³. Cet objectif, qui maintient les équilibres existants entre PLAI, PLUS et PLS, reste encore bien en deçà de l'objectif de 150 000 logements sociaux financés et ne devrait de toute façon pas être atteint, en raison notamment de la crise du Covid. 95 000 Hlm auraient été financés en 2020.

Tableau 2.7 : Nombre de logements sociaux financés en France métropolitaine (hors ANRU)

	PLAI*	PLA PLUS	PLUS CD (hors ANRU)	PLS agréés	Total général	Part des PLS	Part des PLAI
2001	5 427	39 513	2 711	8 648	56 299	15 %	10 %
2005	7 538	44 225	1 519	23 708	76 990	31 %	10 %
2010	25 802	58 981	273	45 016	130 072	34 %	20 %
2011	23 483	51 412	130	40 864	115 889	35 %	20 %
2012	23 409	48 476	244	30 599	102 728	30 %	23 %
2013	29 734	54 788		32 543	117 065	28 %	25 %
2014	28 449	51 490		26 475	106 414	25 %	27 %
2015	27 634	51 224		30 063	108 921	28 %	25 %
2016	34 351	57 909		31 966	124 226	26 %	28 %
2017	30 458	50 833		31 750	113 041	28 %	27 %
2018	32 747	48 776		27 089	108 612	25 %	30 %
2019	31 777	45 002		28 674	105 453	27 %	30 %

Source 2001-2017 : Infocentre SISAL.

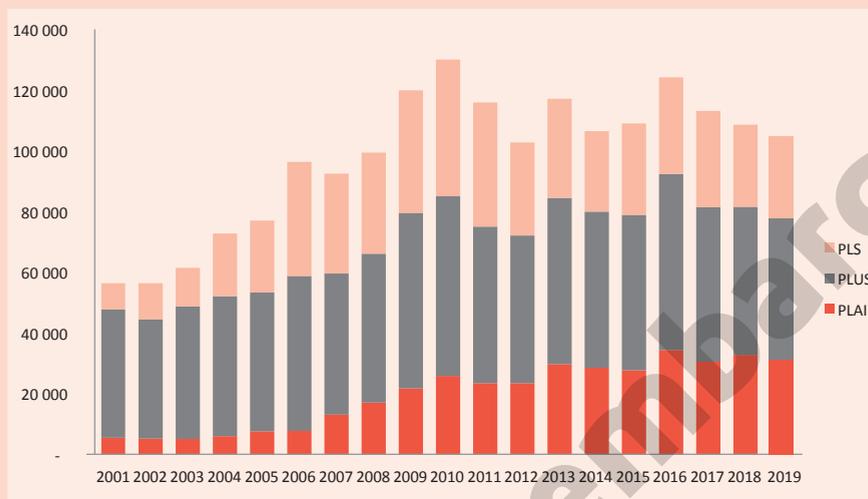
Source 2018-2019 : Bilans 2018 et 2019 des logements aidés.

*Sont comptabilisées depuis 2009 les places en structures collectives dans le décompte des PLAI.

NB : Le tableau ci-dessus rend compte des financements accordés en vue de la production de logements sociaux. La mise à disposition effective de ces logements aux ménages intervient avec un certain décalage : un délai de 30 mois en moyenne sépare le temps du financement de celui de la mise en location. En 2013, par exemple, 117 065 logements ont été financés, mais seulement 81 800 logements ont été mis en service. De plus, tous les logements sociaux agréés ne sont pas construits *in fine*.

³³ Budget général 2020 pour la mission Cohésion des territoires, annexé au PLF 2020, Programme 135.

Figure 2.2 : Nombre de logements sociaux financés (France métropolitaine hors ANRU et hors DOM)



Source : Ministère de la Cohésion des territoires, Bilan 2019 des logements aidés.

Créé en 2016, le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) rassemble l'ensemble des subventions nationales à destination du logement social (467,9 millions d'euros en 2019). Depuis 2019, la contribution de l'État a été supprimée. Ainsi, 87 % du budget du FNAP provient des contributions de bailleurs sociaux et d'Action Logement, et le restant des prélèvements effectués sur les communes carencées au regard de la loi SRU³⁴.

La forte augmentation du coût moyen de production d'un logement social³⁵ et la diminution de la subvention unitaire moyenne de l'État contraignent les collectivités locales à augmenter leur effort financier et les bailleurs à s'endetter davantage. D'après l'USH³⁶, entre 2000 et 2019, la part des subventions de toute nature dans les plans de financement s'est nettement resserrée, passant de 14 % à 7 %. Malgré une progression continue de la dette des organismes Hlm (de 84 à 150 milliards d'euros entre 2006 et 2018), la part des prêts a légèrement diminué dans le plan de financement d'un logement social neuf (de 81 % à 78 %), tandis que celle des fonds propres a progressé de 11 points, pour atteindre 16 %.

³⁴ Cour des comptes – Référé n° S2019-1252, « Les aides à la pierre : retrouver la finalité des loyers modérés », 22 mai 2019.

³⁵ Passé de 113 000 euros à 145 000 euros TTC par logement entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2016, (Caisse des Dépôts en juin 2017, Éclairages n°17, « Coûts de construction des logements sociaux. Un prix de revient stable depuis 2014 », juin 2017).

³⁶ USH, « Les Hlm en chiffres », 2020.

Figure 2.3 : Évolution des crédits de l'État destinés au FNAP (en M€)



Source : commission des finances du Sénat.

L'équilibre des opérations est également de plus en plus assuré en proposant des loyers de sortie plus élevés. Ceci est possible au regard de la réglementation, qui autorise les bailleurs, dans certaines zones géographiques, à excéder les loyers au maximum de 15 %, lorsque certains critères sont réunis (performance thermique, présence dans l'opération de logements de petite taille). Il est constaté cependant par la Cour des comptes que ces majorations sont souvent considérées comme des loyers planchers par les bailleurs. Le résultat est qu'en 2018, dans deux régions tendues (PACA et Île-de-France), les loyers moyens des logements mis en service excédaient de 18 % les loyers maximaux³⁷.

Outre la suppression des subventions de l'État pour la production Hlm, le modèle de financement du logement social est ébranlé par la ponction de l'État, votée dans la loi de finances pour 2018, qui prend la forme d'une baisse de loyers imposée aux bailleurs sur leurs locataires touchant les APL, afin de pouvoir réduire, presque autant (à 98 %) leurs APL. C'est ce que le gouvernement appelle la « réduction de loyer de solidarité » (RLS). Elle est d'un montant de 780 millions d'euros en 2018, 873 millions en 2019, avant une montée en charge à 1,3 milliard par an à partir de 2020. Elle s'accompagne d'une hausse de la TVA sur les bailleurs sociaux de 5,5 % à 10 % sur les PLUS et les PLS, alourdissant la ponction annuelle de 500 millions supplémentaires.

Ces ponctions à répétition, malgré certaines compensations octroyées à l'issue d'une négociation entre l'État et l'USH, grèvent, à moyen ou long terme, la capacité des bailleurs sociaux à maintenir leur niveau d'investissement dans la production, l'entretien ou la rénovation, et encore plus à les porter à la hauteur des besoins. Avec des hypothèses relativement optimistes, la Caisse des Dépôts prévoit ainsi

³⁷ Cour des comptes, op. cité.

une capacité de production à long terme de 100 000 logements sociaux par an et autant de réhabilitations³⁸. Elle précise également que, en conséquence des baisses de revenus locatifs liées à la RLS, les bailleurs sociaux ont diminué leur effort d'entretien courant et surtout de gros entretien de 7 % en 2018.

À l'automne 2020, le Plan de relance annoncé par le gouvernement suite à la crise sanitaire prévoit une enveloppe de 500 millions d'euros sur deux ans pour financer la rénovation énergétique et la restructuration lourde de logements sociaux, avec un objectif de 40 000 logements rénovés.

DES LOGEMENTS SOCIAUX POUR PARTIE INADAPTÉS AUX BESOINS DES MÉNAGES

Les logements sociaux financés depuis 2001 sont non seulement insuffisants en nombre mais également pour une large part inadaptés aux ressources des ménages. Le nombre de logements sociaux « haut de gamme » (PLS) financés a augmenté dans des proportions plus importantes que les véritables logements sociaux entre 2001 et 2019 : il a été multiplié par 3,3, contre 1,6 pour les PLUS et PLAI, alors que les PLS sont inaccessibles aux ménages modestes³⁹. En 2018 et 2019, la part de PLAI a enfin atteint 30 % (27 % pour les PLS en 2019), mais cet effort devrait être largement accru pour répondre à la demande, qui émane essentiellement de ménages sous plafonds PLAI (73 % en 2019)⁴⁰.

L'inadéquation entre les niveaux de ressources des demandeurs de logement social et les loyers de certains logements neufs est de plus en plus inquiétante, même pour des PLUS, voire des PLAI. En 2019, 43 % des logements du parc social dépassent d'au moins 5 % les loyers-plafonds APL (37 % des PLAI et 75 % des PLUS, qui sont les Hlm les plus récents⁴¹), avec une tendance à la hausse (41 % des logements sociaux concernés en 2018) et des variations importantes selon les territoires⁴². À quoi s'ajoute un montant parfois important des charges (en moyenne 3 €/m² de surface habitable), qui représentait en 2014 la moitié du loyer principal moyen (5,8 €/m²) d'après l'Ancols⁴³. Rappelons que les attributaires d'un logement social en 2019 vivent environ pour moitié sous le seuil de pauvreté⁴⁴.

³⁸ Banque des territoires, Perspectives, L'étude sur le logement social, édition 2020.

³⁹ Au 1^{er} janvier 2019, 56 % des ménages français ont des niveaux de ressources qui se situent au-dessous des plafonds PLUS, 25 % au-dessous des plafonds PLAI et 73 % au-dessous des plafonds PLS (ministère de la Cohésion des territoires).

⁴⁰ USH, « Les Hlm en chiffres 2020 ».

⁴¹ Pour un logement de 70 m², les loyers mensuels moyens constatés en 2018 s'établissent à 380 € pour un PLAI et à 590 € pour un PLS, USH, Les Hlm en chiffres, 2020.

⁴² En Île-de-France, seuls 10 % des logements sont loués à moins de 5 €/m², ce qui est le cas de plus de 40 % des logements en Bourgogne-Franche-Comté, en Centre Val-de-Loire et en Martinique. USH, Les Hlm en chiffres, 2020.

⁴³ Ancols, « Étude des coûts locatifs des logements des organismes Hlm et SEM au regard des ressources des locataires en France métropolitaine », 2016.

⁴⁴ USH, « Les Hlm en chiffres », 2020 ; SNE.

Quant aux caractéristiques physiques du parc social, elles ne correspondent pas assez aux besoins des ménages. En 2019, on dénombre seulement 7 % de T1 (8 % dans le parc récent), alors que les personnes isolées représentaient 39 % des locataires en 2019 et 44 % des demandeurs (52 % hors demandes de mutation, soit les potentiels nouveaux entrants dans le parc social). On comptabilise également peu de grands logements (8 % de T5 et plus, contre 35 % sur l'ensemble des résidences principales)⁴⁵, et le taux de rotation de ce type de logements est faible.

LE FINANCEMENT INSUFFISANT DU LOGEMENT EN OUTRE-MER

Les difficultés d'accès au logement sont accentuées en Outre-mer, du fait de revenus inférieurs, d'aides sociales moins solvabilisatrices qu'en métropole et d'un habitat privé fortement dégradé.

Le logement, exception ultra-marine, est financé par la ligne budgétaire unique (LBU). Gérée par le ministère du Logement initialement, la LBU a été transférée en 1997 au budget du ministère de l'Outre-mer, dans le souci d'assurer une visibilité accrue et une meilleure adaptation territoriale de la politique du logement. Ces crédits ne concernent que les DROM, puisque, dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, le logement relève de la compétence des collectivités. La LBU finance :

- le développement du locatif social (PLS et LLS) et très social (LLTS) et sa réhabilitation (SALLS) ;
- l'accession sociale – *via* le Logement Évolutif Social (LES), mais également le PTZ et le PSLA – ainsi que l'amélioration de l'habitat des propriétaires-occupants *via* l'Aide à l'amélioration de l'habitat (AAH), et des propriétaires bailleurs relevant toujours de l'Anah ;
- la résorption de l'habitat insalubre (RHI) et spontané (RHS) ainsi que l'aménagement et la viabilisation des terrains en vue d'assurer la constitution de réserves foncières grâce au FRAFU⁴⁶.

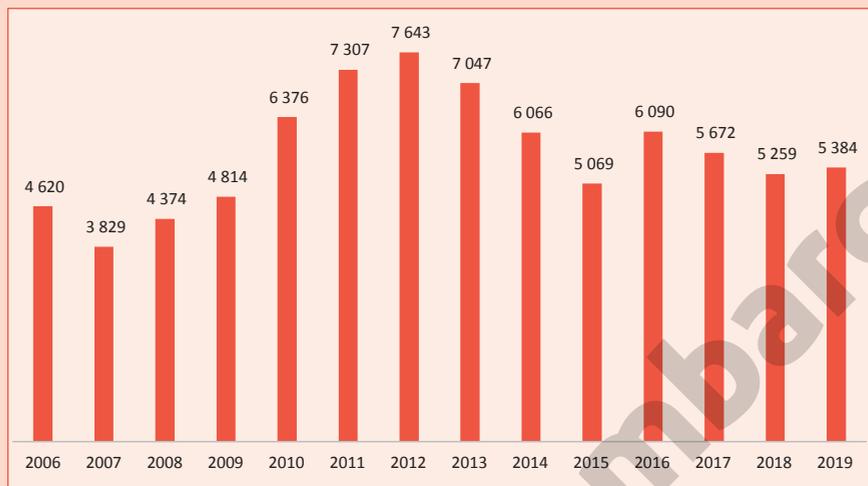
En 2019, 5 384 logements sociaux (dont 2 036 très sociaux) ont été financés dans les DOM loin du record de 2012 (7 643). Le montant moyen des financements par logement (sur la LBU) s'établit à environ 26 700 euros par LLS/LLTS⁴⁷.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Le Fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) coordonne les interventions financières de l'Union européenne, de l'État, des collectivités territoriales, en vue d'assurer la constitution de réserves foncières et la réalisation d'équipements.

⁴⁷ Bilan des logements aidés 2019.

Figure 2.4 : Évolution du nombre de Hlm financés en Outre-mer



Source : Bilan des logements aidés

Malgré des objectifs ambitieux renouvelés à l'occasion du Plan logement Outre-mer (PLOM) 2015-2020, de la loi EROM et récemment du nouveau Plan logement Outre-mer 2020-2022, les moyens budgétaires affichés sont stables au cours des dernières années. En 2021, le PLF prévoit pour les politiques du logement une enveloppe de 213 millions d'euros. La répartition de la LBU évolue en faveur des interventions en direction de l'amélioration de l'habitat et de l'accèsion à la propriété.

Tableau 2.8 : Évolution de la LBU (en autorisations d'engagement)

	FRAFU, RHI	Production Hlm, amélioration du parc social	Accession sociale à la propriété, amélioration de l'habitat privé	Total
LFI 2018	21 %	68 %	11 %	225 M€
LFI 2019	21 %	74 %	5 %	222 M€
LFI 2020	19 %	65 %	16 %	208 M€
LFI 2021	23 %	60 %	16 %	213 M€

Source : PLF.

De manière générale, les objectifs portés par les différents projets de loi de finances illustrent l'écart entre les ambitions affichées et les moyens alloués. Alors que le PLOM affichait un objectif de production ou amélioration de 150 000 logements en 10 ans (15 000 par an), celui-ci n'a jamais été prévu, que ce soit dans les lois de finances pour 2018 (9 144 logements), 2019 (9 523) et encore moins pour 2020 (9 350).

À noter que le nouveau Plan logement Outre-mer 2019-2022 du gouvernement, plutôt qu'un objectif de production, met l'accent sur l'adaptation des objectifs aux

besoins de chaque territoire, en distinguant les types de produits (LLS, LLTS) et d'opérations (constructions neuves/réhabilitations). À cette fin, le ministère des Outre-mer prévoit au moins 200 millions d'euros par an de 2020 à 2022.

De plus, un Plan d'investissement volontaire a été signé avec Action Logement : 1,5 milliard d'euros seront mobilisés pour réhabiliter le parc social et privé et développer le logement intermédiaire. Des appels à projet par territoire ont été lancés fin 2019.

LE LOGEMENT ÉTUDIANT N'ATTEINT PAS SES OBJECTIFS DE PRODUCTION

Entre 2009 et 2019, 70 500 logements étudiants ont été produits. Après une forte baisse l'an passé (-36 % entre 2017 et 2018), la production de logements étudiants a presque retrouvé son niveau de 2016-2017 (près de 7 000 logements par an) : 6 317 logements produits en 2019, dont près de 87 % de PLS (+7 points par rapport à 2018).

Alors que le gouvernement s'est engagé à poursuivre le plan initié sous le quinquennat précédent en 2013, de 40 000 logements étudiants, en portant même ses ambitions à 60 000 logements, seulement 30 373 sont en projet d'ici à 2022. Pour 2020, l'objectif a été fixé à 10 000 logements financés. Les acteurs du logement social dénoncent des difficultés accrues pour sortir ce type de produit, dues à la rareté du foncier disponible et aux ressources des bailleurs, mises à mal par la RLS (réduction de loyer de solidarité). Les besoins, dans un contexte de forte précarité étudiante et de hausse du nombre d'étudiants, sont pourtant criants. Les Crous ne gèrent que 172 000 logements pour 700 000 étudiants boursiers à loger en priorité, et au global 1,7 million d'étudiants qui ne logent plus chez leurs parents⁴⁸.



Source : ministère de la Cohésion des territoires.

⁴⁸ Isabelle Rey-Lefebvre, « Le gouvernement mal parti pour tenir sa promesse de 60 000 logements pour les étudiants », Le Monde, 19 septembre 2019.

LA PRODUCTION DE PLAI ADAPTÉS À LA PEINE

Un programme de logements très sociaux à bas niveau de quittance, les « PLAI adaptés », a été institué par la loi du 18 janvier 2013 pour améliorer le financement du PLAI de droit commun, grâce à une subvention complémentaire de l'État et alimentée par la majoration des prélèvements effectués sur les communes carencées au titre de la loi SRU (28 millions d'euros en 2019⁴⁹). Le montant des aides par PLAI adapté est conséquent : 18 630 euros par logement en Île-de-France et en PACA, et 13 980 euros dans les autres régions, ce à quoi s'ajoute la subvention PLAI de 9 215 euros (montant moyen national en 2019). Cependant, ce programme a peiné à se développer : 4 605 logements ont été programmés entre 2013 et 2019, loin de l'objectif de 3 000 logements par an. L'assouplissement de la procédure de sélection a conduit à une légère augmentation du nombre de projets : 716 logements ont été programmés en 2017, 944 en 2018 et 1 213 en 2019 dont 52 % de logements en structures (pensions de familles, résidences sociales)⁵⁰.

Suite à un accord trouvé en 2018, les acteurs du logement social et l'État se sont engagés à financer 4 000 PLAI adaptés par an jusqu'en 2021 (soit 10 % des PLAI). Pourtant, pour l'année 2020, les objectifs du FNAP n'étaient que de 2 728 PLAI adaptés. En effet, le contexte de baisse des subventions au PLAI limite l'effet levier du complément de subvention du PLAI adapté, dont le montant est dégressif à partir de trois logements produits. Car cette aide spécifique est destinée à encourager de petites opérations, en diffus, plus complexes et coûteuses, portant l'exigence d'un loyer sous plafond APL (ce que la moitié des PLAI classiques ne respectent pas).

Parmi les nouvelles mesures annoncées le 24 octobre 2020 pour accélérer la mise en œuvre du Plan de lutte contre la pauvreté, le gouvernement a annoncé un doublement du nombre de logements sociaux à très bas niveau de loyer (PLAI adapté) financés en 2021, grâce à une enveloppe de 50 millions d'euros supplémentaires.

DES ATTRIBUTIONS HLM EN QUESTION

Le SNE comptabilise 451 000 attributions en 2019, dont 28 % de ménages en mutation. Les logements sociaux sont attribués aux demandeurs, sous conditions de ressources et de régularité de séjour en France, par une commission d'attribution (CAL) composée de représentants des bailleurs, de la commune et de l'État. Certaines catégories de ménages sont prioritaires pour l'attribution : les ménages reconnus prioritaires DALO, les personnes sans domicile et mal-logées, les femmes victimes de violence...

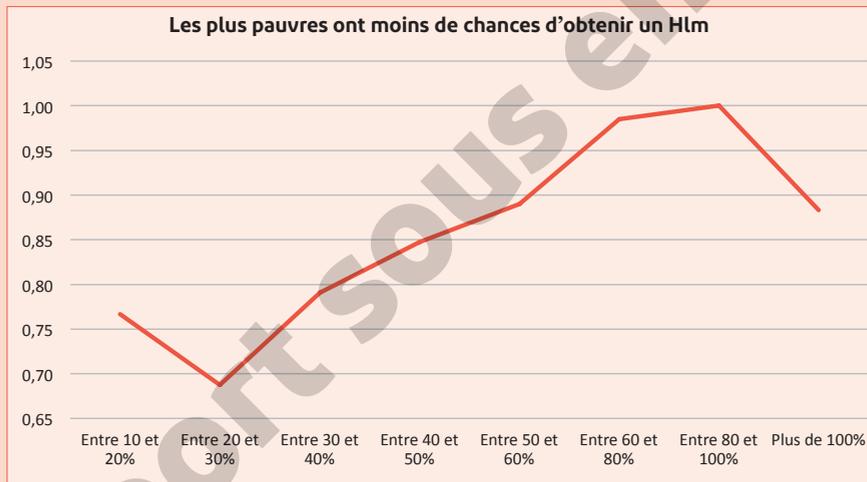
En moyenne, 21 % des demandeurs de logement social ont obtenu satisfaction en 2019. Cependant, cette moyenne cache des disparités importantes en fonction du

⁴⁹ Philippe Dallier, Rapport pour le PLF 2019, Mission « Cohésion des territoires », Sénat, 2018.

⁵⁰ Bilan des logements aidés 2019.

revenu du candidat et de ses conditions de logement précédentes. Si les chances d'attribution sont de 16 % pour les personnes ayant des revenus inférieurs à 500 euros mensuels, elles montent à 21 % pour les personnes percevant entre 1 500 et 2 000 euros mensuels⁵¹. En 2020, un collectif associatif⁵² a mis en lumière les difficultés d'accès au parc social des ménages pauvres (soit environ 996 000 demandeurs de logement social en 2017). L'analyse des données 2017 du SNE a permis de montrer que, parmi les demandeurs « à faibles ressources », toutes choses égales par ailleurs, les plus pauvres ont moins de chances que les autres d'accéder à un logement social. Les ménages dont le revenu mensuel est compris entre 342 et 513 euros par unité de consommation (UC) ont environ 30 % de chances de moins d'obtenir un logement social dans l'année que ceux dont le revenu mensuel par UC est compris entre 1 026 et 1 368 € (voir graphique ci-dessous).

Figure 2.6 : Probabilité d'obtenir un logement social toutes choses égales par ailleurs, selon le revenu/uc (hors APL) du demandeur (en % du niveau de vie médian)



Source : SNE - Attributions 2017 - France entière (y.c. DOM).

Des dispositions récentes (loi Égalité et citoyenneté de janvier 2017) ont obligé les bailleurs sociaux à attribuer 25 % des Hlm hors QPV au quart des candidats les plus pauvres. Cependant, on constate une difficulté pour les ménages les plus pauvres à accéder au parc social. En 2019, cette part a été de 15,9 % seulement (contre 16,5 % en 2017 et 14 % en 2018). D'après l'Ancols⁵³, seuls 8 % des EPCI/EPT concernés par la réforme atteignent le seuil de 25 % fixé par la loi. Ce chiffre tombe à 4 % sur les territoires en zones tendues (A, A bis et B1).

⁵¹ USH, « Les Hlm en chiffres 2020 ».

⁵² « Les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources », rapport interassociatif, juin 2020.

⁵³ Ancols, « Les attributions de logements sociaux en dehors d'un quartier prioritaire aux ménages demandeurs les plus modestes : bilan entre 2017 et 2019 », septembre 2020.

Au-delà des revenus, les inégalités d'accès au parc social sont également très nettes lorsque l'on s'intéresse à la situation de logement des demandeurs : d'après les données du SNE, les « logés gratuitement », autrement dit les décohabitants, ont eu, en 2019, un taux d'attribution de 36 %, ce qui n'a été le cas que de 19 % des hébergés à l'hôtel, 19 % des locataires du parc privé, 16 % des demandeurs logés en habitat mobile, 15 % des sans-abri, 14 % des occupants sans titre et 6 % des personnes précédemment en squat. Malgré la prolongation de trois mois de la validité des demandes de logement social, la crise sanitaire survenue au printemps 2020 a encore complexifié l'accès au logement social des personnes sans domicile et hébergées en structures, avec la fermeture des guichets d'enregistrement des demandes et la perturbation de l'activité des services instructeurs du droit au logement opposable (DALO). D'après la Cour des comptes⁵⁴, sur les sept premiers mois de 2020, les attributions de logements sociaux aux personnes issues de l'hébergement généraliste ont reculé d'un quart par rapport à 2019 (avec 6 600 attributions).

Les EPCI ont la possibilité d'organiser un dispositif de « cotation » des demandes de logement social, à savoir une méthode d'application de points à chaque demandeur, en fonction de critères déterminés, pour prioriser les demandes. Quinze EPCI ont décidé à fin 2020 de se doter d'un tel système, entré en vigueur dans deux EPCI seulement, ce qui ne permet pas d'en tirer un bilan consolidé. Conformément à la loi ELAN, le dispositif de cotation de la demande de logement social deviendra obligatoire au 1^{er} septembre 2021.

Une faible mobilisation du parc privé au profit des ménages pauvres

Parce que la production neuve ne pourra pas, à elle seule, répondre à l'ampleur des besoins, le parc existant doit pouvoir être également mobilisé pour favoriser l'accès au logement des ménages pauvres et modestes (mobilisation des logements vacants, conventionnement du parc locatif privé, intermédiation locative...).

L'INTENSIFICATION DE LA LUTTE CONTRE LA VACANCE

Au 1^{er} janvier 2020, 3,1 millions de logements étaient vacants en France selon l'Insee, un chiffre qui a nettement progressé depuis 10 ans : la vacance des logements est passée de 6,7 % en 2008 à 8,4 % en 2020 en métropole (stable depuis quatre ans). Elle renvoie à des réalités très diverses (logements proposés à la vente, en attente d'occupation par un locataire ou de règlement de succession, vacance expectative, vacance de désintérêt, etc.), sachant qu'un certain taux de vacance incompressible est considéré comme « frictionnel » (délais de déménagement et d'amélioration ou de renouvellement du parc).

⁵⁴ Cour des comptes, « L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020 », novembre 2020.

Figure 2.7 : Taux de vacance en France



Source : Insee, France métropolitaine.

Dans le parc Hlm, 2,8 % des logements étaient vacants au 1er janvier 2020 (environ 135 000 logements), dont la moitié depuis plus de trois mois⁵⁵. Avec des écarts allant de 2,1 % de vacance en Île-de-France à 5,3 % en Bourgogne-Franche-Comté.

Sur l'ensemble du parc, une étude publiée début 2016⁵⁶, analysant des données de 2013, souligne que 11 % des logements inoccupés correspondent à une vacance « incrustée » de plus de six années. La vacance est alors directement influencée par la qualité du parc, le dynamisme et la fluidité du marché locatif local : les zones de vacance élevée se concentrent dans les territoires ruraux en déclin démographique et l'écart se creuse avec les territoires urbains. Mais la vacance est aussi présente en milieu urbain : le rapport estime à 137 000 le nombre de logements vacants depuis plus de deux ans en zone tendue (A, A bis et B1), dont un quart sont particulièrement dégradés. Il reste donc 103 000 logements durablement vides et directement habitables en zone tendue.

Afin d'inciter les propriétaires privés à remettre leurs logements sur le marché, une taxe sur les logements vacants (TLV) a été instaurée en 1998, permettant de réduire la vacance dans les agglomérations concernées. Vingt-huit agglomérations de plus de 50 000 habitants, soit 1 149 communes, sont concernées, permettant la mise en recouvrement de 172 millions d'euros en 2018.

⁵⁵ CGDD-SOeS, « Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2020 », novembre 2020.

⁵⁶ IGF-CGEDD, « Évaluation de politique. Mobilisation des logements et des bureaux vacants », janvier 2016.

Tableau 2.9 : Nombre d'avis d'impôt TLV mis en recouvrement

Année	Nombre de logements soumis à la TLV	Nombre d'avis TLV mis en recouvrement ⁵⁷
2013	250 362	200 792
2014	229 886	188 019
2015	Nd	184 062
2016	Nd	191 141
2017	Nd	199 855
2018	Nd	209 569

Source : DGFP. Le ministère de la Cohésion des territoires ne dispose plus de données actualisées.

CONVENTIONNEMENT DU PARC PRIVÉ : DES NIVEAUX TRÈS BAS

Afin de favoriser le développement d'une offre accessible aux plus modestes, les logements du parc privé peuvent faire l'objet d'un conventionnement à travers des subventions et avantages fiscaux accordés par l'État aux propriétaires bailleurs (avec ou sans travaux), qui s'engagent à louer le logement à des ménages sous plafonds de ressources et de pratiquer des niveaux de loyers inférieurs au marché pendant 6 à 12 ans.

Entre 2007 et 2019, près de 150 000 logements ont été conventionnés par l'Anah dans le parc privé, avec ou sans travaux, auprès de bailleurs privés. Alors que 1,5 million de nouvelles locations ont lieu chaque année dans le parc privé⁵⁸, le nombre de logements nouvellement conventionnés à des niveaux de loyer maîtrisés apparaît particulièrement faible. Le flux a régulièrement diminué, passant de 16 267 logements en 2008 à 9 654 en 2019⁵⁹ (dont 71,5 % en loyer social ou très social, le reste en loyer intermédiaire). Ces chiffres ne comprennent pas les conventions signées avec les bailleurs institutionnels, qui ont connu une chute encore plus forte au cours de la période. Cette diminution générale s'explique notamment par la réorientation, depuis 2011, des aides de l'Anah en faveur des propriétaires-occupants au détriment du conventionnement à loyer maîtrisé dans le parc locatif. À noter que l'offre « très sociale » demeure extrêmement limitée : elle ne représente que 391 logements en 2019 (4 % des conventionnements).

Les conventionnements Anah sont assis sur le dispositif fiscal « Louer abordable », ou « Cosse dans l'ancien », qui a remplacé le « Borloo ancien » en 2017. En échange d'un abattement fiscal sur les revenus locatifs allant de 15 à 85 %, le bailleur

⁵⁷ Un avis de mise en recouvrement rassemble les logements soumis à la TLV d'un même propriétaire à une même adresse. Le nombre de logements soumis à la TLV est donc supérieur.

⁵⁸ CGEDD, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence », juin 2013.

⁵⁹ Anah, Rapport d'activité 2019.

s'engage à louer son bien à des locataires sous plafond de ressources, à un niveau de loyer intermédiaire, social, très social ou en intermédiation locative, pour six ou neuf ans. Le dispositif ne prévoit pas de conventionnement sans travaux en zone C (hormis en intermédiation locative). À noter que le contrat proposé aux bailleurs avec ou sans travaux a récemment été baptisé « Louer Mieux ».

Figure 2.8 : Logements conventionnés Anah à loyers maîtrisés, avec ou sans travaux



Source : Anah.

L'intermédiation locative représente également un bon outil pour mobiliser le parc privé à des fins sociales, mais avec 39 000 places gérées en 2018, son déploiement est encore trop progressif et trop souvent sous forme de sous-location (voir 1^{ère} dimension).

La difficile mise en œuvre du droit au logement opposable

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la loi instituant le droit au logement opposable (DALO) permet à six catégories de ménages de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département pour accéder à un logement ou à une place d'hébergement⁶⁰. Les ménages reconnus prioritaires doivent alors recevoir une proposition de la part du préfet et peuvent, à défaut, déposer un recours contentieux contre l'État auprès du tribunal administratif.

⁶⁰ Le recours à l'hébergement au titre du droit au logement opposable est possible pour toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée.

Depuis cette date jusqu'à fin 2019, 955 463 recours ont été déposés en vue d'obtenir un logement. En 2019, 99 799 nouveaux recours « logement » ont été déposés, un chiffre représentant une hausse de 6 % par rapport à 2018. Depuis 2008, la hausse du nombre de recours a été presque systématique. Ces chiffres cachent de fortes disparités entre départements : si dans la Nièvre, la Meuse, la Haute-Saône ou la Creuse aucun recours DALO n'a été enregistré, 59 % des recours ont été enregistrés en Île-de-France (principalement à Paris et en Seine-Saint-Denis) et 15 % en région PACA.

La crise sanitaire survenue au printemps 2020 a fortement perturbé l'activité des services instructeurs du DALO. D'après la Cour des comptes⁶¹, les commissions de médiation ont enregistré une baisse de 60 % des dépôts des dossiers pendant la crise.

Figure 2.9 : Nombre de recours Dalo Logement reçus (2008-2019)



Source : InfoDaloO TS1 – Données du 21/02/2020 et statistiques manuelles des Bouches-du-Rhône pour 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012.

LE DALO : UN RÉVÉLATEUR DES SITUATIONS PASSÉES ENTRE LES MAILLES DU FILET

Le suivi des motifs de recours fait apparaître de nombreuses situations de mal-logement auxquelles aucune réponse n'a été apportée en amont. Plus du tiers proviennent de ménages dépourvus de logement ou hébergés chez un particulier (42 % des ménages reconnus prioritaires en 2019). On recense aussi une part importante de ménages dans des logements sur-occupés ou non décents, en présence d'une personne mineure ou handicapée (14 %), ainsi que des personnes hébergées dans des structures ou en logement de transition (23 %), et des demandeurs Hlm qui n'ont pas reçu de proposition au-delà de délais d'attente « anormalement longs » (25 %)⁶².

⁶¹ Cour des comptes, « L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020 », novembre 2020.

⁶² DHUP, « Mise en œuvre du Droit au logement opposable. Point sur les chiffres de 2019 », 3 mars 2020.

UNE LOI DALO PEU RESPECTÉE

En 2019, seulement 34,5 % des décisions prises par les commissions de médiation ont été favorables aux requérants (contre 45 % en 2008)⁶³. Ce taux est inférieur là où sont déposés la majorité des recours, signe que les décisions ont tendance à être prises au regard de l'offre de logements disponibles, au détriment de la situation des personnes et de la loi, en raison d'une interprétation parfois restrictive des critères de reconnaissance par les commissions de médiation. À Paris, plus particulièrement, le taux de décisions favorables a chuté de 71 % à 42 % entre 2008 et 2019. En outre, le comité de suivi DALO remarque l'hétérogénéité des pratiques des commissions de médiation selon les territoires et les années (demande de pièces justificatives abusives...). L'instruction du 13 décembre 2017 rappelle que les commissions de médiation ne doivent pas tenir compte de l'offre disponible dans l'examen des recours, tout en les invitant à se référer au guide paru en novembre 2017⁶⁴, et rappelle aux préfets les règles applicables en cas de manquement aux règles d'attribution.

Par ailleurs, le comité de suivi DALO dénonce depuis plusieurs années une stigmatisation des ménages reconnus prioritaires par certains acteurs du logement, conduisant parfois à une discrimination dans les attributions de logements sociaux. Une enquête réalisée par le Crédoc et FORs⁶⁵ a mis en lumière l'ambivalence des représentations des « ménages DALO » par les acteurs du logement. Ils sont tantôt considérés comme des ménages « posant problème » par de nombreux bailleurs qui insistent sur leur fragilité supposée, leur accès au parc social s'en trouvant restreint (importance des refus en CAL, voire absence de positionnement par « auto-censure » des réservataires) et tantôt considérés comme des ménages « lambda », ce qui peut conduire à délégitimer leur statut prioritaire pour un relogement. Ces représentations nourrissent des inégalités de traitement à des étapes clés de la procédure DALO ou de l'instruction des dossiers par les bailleurs.

Le nombre de ménages logés chaque année suite à un recours DALO est en hausse depuis 2008, atteignant 20 883 relogements en 2019. Fin 2019, ce sont 189 774 ménages qui ont été logés sur l'ensemble de la période suite à un recours DALO. Mais la loi est très loin d'être respectée. Seuls 26 % des 34 451 ménages reconnus prioritaires pour un logement en 2019 ont été logés au cours de l'année⁶⁶, et 23 634 ménages sont restés sans solution.

⁶³ 2 % des décisions réorientent un recours « logement » vers un hébergement, un taux proportionnellement plus élevé dans les 18 départements à forte activité et qui affecte spécifiquement les ménages allocataires du RSA.

⁶⁴ Guide pour les commissions de médiation, ministère de la Cohésion des territoires, novembre 2017.

⁶⁵ FORs-Crédoc, « La mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) à l'épreuve des représentations et des préjugés », 2015.

⁶⁶ InfoDALO, « suivi de cohorte », Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO. Il s'agit de la part des personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires par les commissions de médiation et n'ayant pas refusé l'offre (en année civile).

De plus, le nombre de ménages restant à loger reste très important : au total, **71 713 ménages sont toujours en attente d'un logement**, dont 42 % depuis plus de trois ans et 84 % en Île-de-France. Dans un arrêt du 9 avril 2015, la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme pour ne pas avoir relogé une famille reconnue prioritaire au titre du DALO depuis 2010.

Un arrêt du Conseil d'État du 14 février 2018 reconnaît par ailleurs aux demandeurs reconnus comme prioritaires, ayant essuyé un refus en commission d'attribution, la possibilité de saisir le tribunal administratif afin qu'il ordonne au préfet de faire usage de ses pouvoirs en matière d'attribution directe.

Tableau 2.10 : Suivi d'activité du Dalo de 2008 à 2019

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Recours déposés	59 609	61 755	61 319	60 831	71 860	80 900	86 148	86 054	86 263	90 223	94 240	99 799	939 001
Décisions prises	33 652	49 053	54 386	57 323	68 288	86 990	85 799	87 992	85 322	86 980	94 374	100 519	890 678
Décisions favorables	14 889	19 353	19 960	20 256	24 642	32 472	28 047	25 598	25 241	27 721	31 962	34 451	304 592
Taux de décisions favorables	44 %	39 %	37 %	35 %	36 %	37 %	33 %	29 %	30 %	32 %	34 %	35 %	32 %
Bénéficiaires logés suite à offre	3 203	8 880	10 700	10 987	13 014	17 174	19 543	20 407	20 863	20 702	20 589	20 883	189 774
Bénéficiaires restant à loger (selon l'année du recours Dalo des ménages)	974	2 632	3 437	3 017	3 403	4 234	3 782	3 824	4 548	6 568	11 660	23 634	71 713

Source : InfoDalo (données du 21 février 2020).

Le DALO vise également à garantir la mise en œuvre du droit à l'hébergement de toute personne, quel que soit son statut administratif. Le nombre de recours demeure assez faible ; en augmentation depuis 2008, il avoisine les 10 000 recours par an depuis 2013, avec 9 874 recours en 2019. 77 % de ces recours ont donné lieu à une décision favorable des COMED en 2019. Hélas, le taux d'accueil des ménages ayant obtenu une décision favorable après un recours hébergement ou une réorientation de leur recours logement est seulement de 7 % en 2019.

Le non-respect par l'État des décisions des COMED peut entraîner des recours contentieux devant les tribunaux administratifs en vue d'enjoindre le préfet à exécuter ces décisions. Après une diminution régulière depuis 2014 (6 609 en 2017, contre 9 873 en 2014), ces « recours en injonction » progressent de nouveau : de 7 301 en 2018, ils sont passés à 8 565 en 2019. Ils restent néanmoins très inférieurs au nombre de ménages restant à reloger.

Tableau 2.11 : Nombre de contestations des décisions des COMED

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Recours gracieux contre les décisions de Comed	3 271	4 148	5 584	7 347	8 738	8 441	nc	8 947	9 517
Recours pour excès de pouvoir	2 542	2 826	2 560	3 042	3 606	3 357	3 027	2 956	3 069
Recours en injonction	5 625	5 732	7 372	9 854	7 797	6 711	6 609	7 301	8 565
Recours indemnitaires	36	531	783	1 102	1 512	1 484	1 433	1 544	1 467

Source : Conseil d'État pour les années 2011-2013 ; DHUP (ministère de la Cohésion des territoires) pour les années 2014-2019.

Les condamnations de l'État pour non-respect de son obligation de relogement de personnes reconnues au titre du DALO entraînent le paiement d'une astreinte⁶⁷ : en 2019, 18,3 millions d'euros d'astreintes ont été liquidés (contre 28,3 millions d'euros en 2018), dont 14,3 millions d'euros pour l'Île-de-France. Leur produit est versé au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), créé en 2011 pour financer des actions d'accompagnement de personnes reconnues prioritaires, ainsi que des actions de gestion locative adaptée pour leur relogement.

Les différentes options de relogement pour les ménages prioritaires DALO restent en deçà des possibilités. Si le contingent préfectoral est le plus mobilisé (56 % des relogements DALO en 2018), les logements concernés ne sont pas toujours bien identifiés. Le contingent d'Action Logement n'a permis de reloger que 1 506 ménages en 2014 sur un potentiel de 17 500 logements. Action Logement s'est depuis engagé, en 2016, à reloger 11 500 ménages prioritaires franciliens dans les trois années suivantes. Cependant, au global, avec 8 874 relogements (2 323 en 2016, 2 900 en 2017 et 3 651 en 2018), le compte n'y est pas, malgré une progression des attributions. En 2019, 3 888 ménages DALO ont été relogés par Action Logement. Pour l'année 2017 par exemple, l'Ancols indique que le taux d'attribution à des ménages DALO sur le contingent Action Logement était de 5,9 %⁶⁸.

Diverses stratégies d'évitement sont mises en place par certaines collectivités pour limiter l'accueil des ménages prioritaires sur leur territoire, en refusant de participer à leur relogement sur leur contingent ou de loger des ménages provenant d'autres communes. Face à cela, l'État n'a encore jamais usé de son pouvoir d'attribution directe.

⁶⁷ Dont le montant est déterminé en fonction du loyer moyen du type de logement ou du type d'hébergement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation.

⁶⁸ Note relative à l'obligation DALO du secteur de la participation des employeurs à l'effort de construction, Exercice 2017, Ancols, octobre 2018.

La poursuite de la mobilisation des contingents réservés à l'État et des autres réservataires, et la mise en œuvre de la réforme des attributions prévue par la loi Égalité et citoyenneté, doivent permettre d'augmenter le nombre de propositions de logement puisqu'elles prévoient qu'un quart des attributions Hlm soient réservées aux ménages prioritaires sur tous les contingents. Le parc privé, quant à lui, constitue une réponse quasi inexistante (34 ménages relogés seulement en 2016)⁶⁹.

Rapport sous embargo

⁶⁹ « L'offre de logement à destination des ménages reconnus au titre du droit au logement opposable », Comité de suivi de la loi DALO, 9^e rapport, 2015.

Tableau de bord

3^e DIMENSION.

Les mauvaises conditions d'habitat

La part des ménages considérant leurs conditions actuelles de logement comme satisfaisantes ou très satisfaisantes n'a cessé d'augmenter au cours des dernières décennies, s'établissant à 77 % en 2013 contre 52 % en 1973. À l'inverse, la part des ménages estimant que leurs conditions de logement sont insuffisantes ou très insuffisantes a régressé (de 15 % à 6 %)¹. Si le parc de logements s'est incontestablement amélioré depuis les années 1950, le mal-logement lié à de mauvaises conditions d'habitat est loin d'avoir disparu. Mauvaise qualité des logements, insalubrité et indécence, copropriétés dégradées, passoires thermiques... Des millions de ménages restent aujourd'hui confrontés à des formes graves de mal-logement..

De l'inconfort sanitaire à la mauvaise qualité des logements

Le confort sanitaire des logements s'est amélioré de façon très nette au cours des dernières décennies : en 2013, moins de 1 % du parc ne disposait pas de l'eau courante, d'une installation sanitaire (baignoire ou douche) ou de WC intérieurs (contre 15 % en 1984). Ce sont toutefois 204 000 ménages qui restent aujourd'hui privés de ce confort sanitaire de base. Parmi eux, 173 000 ne disposent pas de WC intérieurs et 117 000 de baignoire ou de douche².

Au-delà de l'inconfort sanitaire, on peut estimer que 2 090 000 personnes vivent dans des logements privés de confort, dans la mesure où elles ne disposent pas du confort sanitaire de base, n'ont pas de chauffage central ou de coin cuisine, ou parce que la façade de leur logement est très dégradée, avec des fissures profondes. Ces critères sont des indices laissant supposer que d'autres problèmes peuvent affecter ces logements, notamment lorsqu'ils sont petits, anciens ou dégradés : humidité, moisissures, mauvaise isolation, installation électrique dangereuse, infiltrations d'eau...

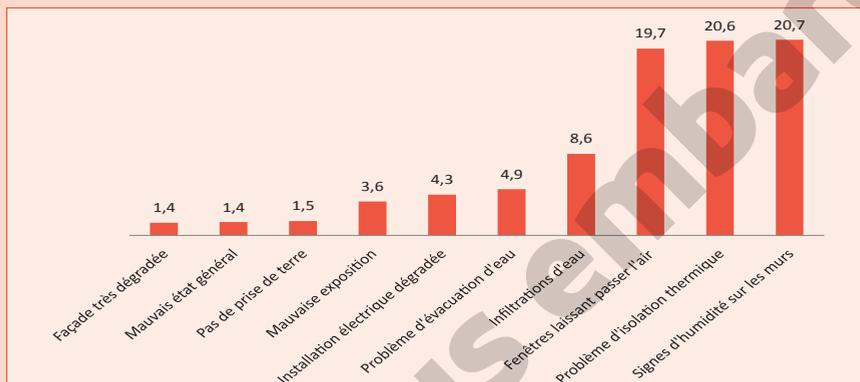
Les ménages les plus pauvres (premier décile) sont touchés par l'inconfort dans des proportions bien supérieures aux plus aisés (dernier décile) : ils sont ainsi neuf fois plus nombreux à vivre dans des logements qui ne disposent pas de tous les éléments du confort de base (eau courante, installation sanitaire, WC intérieurs, chauffage) et huit fois plus nombreux à subir une installation électrique défectueuse.

¹ Séverine Arnault, Laure Crusson, Nathalie Donzeau, Catherine Rougerie, « *Les conditions de logement fin 2013. Premiers résultats de l'enquête Logement* », Insee première n°1 546, avril 2015.

² Ibid.

Au-delà de l'inconfort sanitaire de base, 22 % des ménages vivent dans **des logements connaissant un ou plusieurs défauts graves** (existence d'un vis-à-vis à moins de 10 mètres, problèmes d'étanchéité et d'isolation des murs, du toit ou du sol, infiltrations ou inondations...), avec des conséquences potentielles sur leur santé ou leur sécurité. Selon l'Insee³, les logements comportant au moins deux défauts graves de confort représentent 3,4 % du parc en 2013 : il s'agit principalement de petits logements (7,5 % des T1 et 5,5 % des T2).

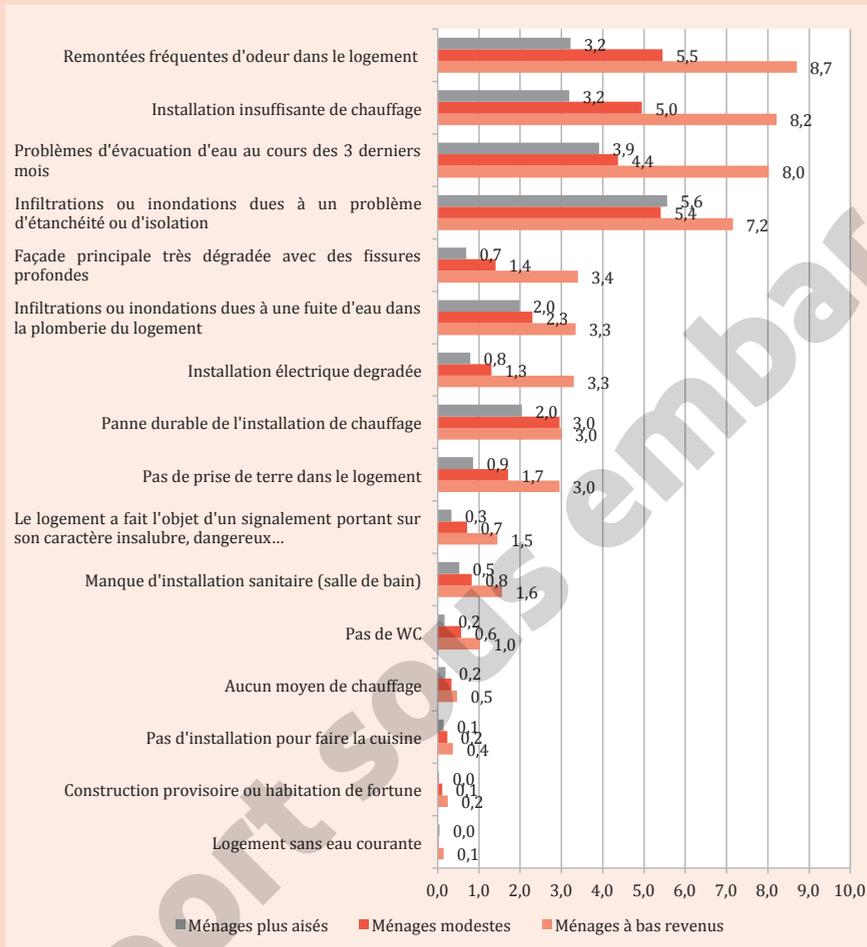
Figure 3.1 : Des dysfonctionnements persistants à l'intérieur des logements (en %)



Source : ENL 2013, France métropolitaine, résidences principales.

³ Insee, « Les conditions de logement en France », édition 2017, fiches « Confort, qualité et défauts du logement ».

Figure 3.2 : Part des ménages confrontés à 16 défauts de logement, selon le niveau de vie en 2013



Source : ENL 2013, France métropolitaine, résidences principales.

HABITAT INDIGNE, INSALUBRE, NON DÉCENT...

L'habitat indigne⁴ constitue un phénomène massif en France, dont l'ampleur reste mal appréhendée. Depuis plusieurs années, **une estimation a établi à 600 000 le nombre de logements indignes**, à partir des données sur le parc privé

⁴ L'habitat indigne a été défini par la loi MOLLE de 2009 : « Constituent un habitat indigne les locaux utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ».

potentiellement indigne (PPPI)⁵ exploitées par les acteurs locaux. Cette estimation est toutefois approximative, sachant que les fichiers sur lesquels elle repose (le cadastre notamment) présentent des biais importants, et que le PPPI n'a pas pour objectif un décompte national mais plutôt le repérage des zones géographiques potentiellement plus concernées que d'autres par l'habitat indigne. Certains secteurs en France sont davantage touchés : l'ancienne région Nord-Pas-de-Calais (et notamment l'ancien bassin minier), Paris et la première couronne, ainsi que le pourtour méditerranéen et son arrière-pays.

Le ministère de la Cohésion des territoires a publié en 2014 une autre estimation portant sur 420 000 logements indignes, laquelle serait sous-estimée selon les différents spécialistes (elle ne tient pas compte notamment des locaux impropres à l'habitation ou des divisions pavillonnaires).

DÉFINITIONS

Insalubrité : Le Code de la santé publique définit comme insalubre « *tout logement, immeuble bâti ou non, vacant ou non, groupe d'immeubles ou îlot constituant soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé ou exploité, un danger pour la santé des occupants ou des voisins* » (art. L.1331-26 du CSP).

Péril : Le Code de la construction et de l'habitation considère en « péril » les « bâtiments ou édifices quelconques lorsqu'ils menacent ruine et qu'ils pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité ou lorsque, d'une façon générale, ils n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique » (article L.511-1 du CCH).

Décence : la décence d'un logement s'évalue selon le respect de caractéristiques de confort, d'équipement, de salubrité et de sécurité. Le décret du 9 mars 2017 ajoute à ces caractéristiques des critères relatifs aux performances énergétiques du logement (étanchéité des fenêtres, bon état des dispositifs de ventilation...) en vue de la location (décret n°2002-120 du 30 janvier 2002).

NB : les définitions de l'insalubrité et du péril sont des notions administratives, qui permettent à l'administration de désigner les logements présentant un danger pour la santé ou la sécurité des personnes. La notion de décence est utilisée quant à elle dans les rapports locatifs, entre bailleurs et locataires, pour définir les caractéristiques du logement qui doivent être respectées dans le cadre d'une location.

⁵ Il renvoie notamment aux catégories cadastrales 7 et 8, ainsi qu'à une partie de la catégorie 6, croisées avec les revenus des ménages qui se situent sous le seuil de pauvreté (au sens de Filocom). Les locaux d'habitation et locaux à usage professionnel ordinaires sont classés en 8 catégories, qui servent à calculer la valeur locative et le montant de l'impôt. La catégorie 8 regroupe les locaux indignes, vétustes et ne présentant pas les équipements nécessaires à l'habitation. Les locaux des catégories 6 et 7 présentent une meilleure qualité architecturale, mais une superficie trop petite et/ou une absence de locaux d'hygiène.

Encore mal sériés par la statistique publique, les logements indignes représentent pourtant une menace réelle pour leurs occupants, pouvant avoir des conséquences tragiques : huit personnes ont ainsi perdu la vie dans l'effondrement d'immeubles vétustes dans le centre-ville de Marseille le 5 novembre 2018. Le rapport Nicol estimant à 100 000 le nombre de Marseillais vivant dans un logement potentiellement indigne à la veille du drame, des évacuations massives ont eu lieu depuis deux ans. Fin octobre 2020, la ville recense près de 5 000 personnes évacuées dont plus de 1 400 restaient à reloger : près de 400 personnes vivent encore à l'hôtel et plus de 1 000 personnes en logement temporaire. Près de 95 000 personnes vivent toujours dans des taudis, souvent suroccupés, dans lesquels le confinement a été particulièrement difficile à supporter. Bon nombre de ces immeubles n'étant pas sous arrêté de péril le jour de l'évacuation, effectuée par précaution, les occupants sont contraints de continuer de payer le loyer, et la ville est obligée de prendre en charge l'hébergement hôtelier. Très peu d'avancées sont constatées aujourd'hui, malgré les crédits annoncés pour lutter contre l'habitat indigne dans la métropole (600 000 millions sur 10 ans dont 240 millions financés par l'État). La Société publique locale d'aménagement d'intérêt national (Spla-IN) censée mener des opérations de résorption de l'habitat insalubre, n'est toujours pas active et le Programme local de l'habitat n'a toujours pas été voté.

L'HABITAT INDIGNE EN OUTRE-MER

La problématique de l'habitat indigne en Outre-mer recouvre un continuum de situations : de l'habitat informel dont le bâti est plus ou moins confortable mais le statut toujours précaire aux situations d'habitat indigne dans les centres-anciens ou le parc social vieillissant, en passant par des formes « d'habitat traditionnel » jamais réhabilitées.

La « loi Letchimy » définit l'habitat informel et les secteurs d'habitat informel comme « *constitués par des locaux ou installations à usage d'habitation édifiés majoritairement sans droit ni titre sur le terrain d'assiette, dénués d'alimentation en eau potable ou de réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales ou de voiries ou équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité dans des conditions satisfaisantes* ». L'ensemble des territoires d'Outre-mer ont connu un développement important de l'habitat informel au cours du XXe siècle en réponse à l'exode rural ou aux flux migratoires, dans un contexte de déficit de logements disponibles. Une partie de ces constructions génère cependant de l'insalubrité à moyen/long terme du fait de l'absence de viabilisation primaire, du nonaccès aux services de base et d'une localisation parfois en zones à risque.

L'habitat informel peut prendre différentes formes : des maisons « en dur » (parpaing, briques, etc.), des abris faits de matériaux de récupération (bois, tôle, etc.), etc. Ces constructions peuvent être diffuses et se nicher dans des secteurs urbains (centre-ville de Point-à-Pitre ou de Fort-de-France par exemple) ou ruraux (les Hauts à La Réunion), ou au contraire former d'importants bidonvilles, notamment à Mayotte et en Guyane. Si tout l'habitat « spontané » n'impose pas de

conditions d'habitat insalubre ou indigne, il reste en revanche précaire du fait de l'« illégalité » de son occupation : « *Faisant partie intégrante des modes d'habiter et des modes de production de la ville, l'urbanisation spontanée concerne toutes les catégories de population, de précaire à aisée, rompant ainsi avec la représentation commune du bidonville, et regroupe une large gamme d'habitats, de l'abri en tôle à la villa en dur* », souligne le GRET.

Par ailleurs, les Outre-Mer sont également marqués par la présence d'habitat indigne, au sens plus « classique ». Les **centres-bourgs**, par exemple, peuvent concentrer des logements insalubres, souvent dans de petits **bâtiments collectifs** le plus souvent abandonnés et squattés mais parfois encore habités par leurs propriétaires ou des locataires. À La Réunion, les pratiques de marchands de sommeil dans des petits immeubles anciens des centres urbains sont de plus en plus signalées. Ces habitations sont « découpées » pour accueillir des populations en situation d'exclusion, dans des conditions de logement dégradées, voire dangereuses. En Guyane, des poches d'insalubrité occupent souvent les fonds de cours ou des immeubles dégradés et sont, en général, le fait de marchands de sommeil qui louent des logements indignes à une population souvent étrangère et en situation irrégulière. L'insalubrité revêt plusieurs formes : surpopulation et promiscuité, présence d'animaux nuisibles (rats, cafards...), humidité, nuisances de l'environnement, taudis, squats, etc.

Enfin, **l'habitat dit « traditionnel » dans le diffus** désigne les cases en bois et/ou tôle, sans éléments de confort, qui n'ont jamais été réhabilitées. En Guadeloupe et à La Réunion (et dans une moindre mesure en Martinique). Ces logements sont le plus souvent situés dans les zones rurales ou à risque naturel, et habités par des propriétaires âgés. Les statuts fonciers et d'occupation de ces habitats sont complexes : les occupants ne disposent pas toujours d'un titre de propriété, avec de nombreux cas d'indivision foncière, ou bien ont été régularisés a posteriori. En Guyane, dans les bourgs et villages isolés, en général le long des fleuves, l'habitat traditionnel des « Noirs Marrons » ou des Amérindiens est essentiellement constitué de carbets ou de petites cases d'une pièce, en bois et couverts de tôles ondulées ou de paille, sans accès à l'eau, à l'électricité, ni aux réseaux d'évacuation des eaux usées et de ramassage des ordures.

Difficiles à définir et à repérer, les différentes formes de l'habitat indigne en Outre-mer, conjuguées à leur développement continu, sont également difficiles à quantifier. D'après le ministère des Outre-mer, **l'habitat insalubre concernerait près de 110 000 logements sur un parc total de près de 900 000 logements (soit 12 %)**, tandis que le développement de **l'habitat spontané touche tout particulièrement la Guyane et Mayotte** dans un contexte de démographie en forte croissance et de pression migratoire. Aux Antilles comme à La Réunion, les grosses poches d'habitat insalubre ont été traitées et la problématique de l'habitat indigne renvoie aujourd'hui davantage à des logements en diffus, souvent occupés par des personnes âgées.

Tableau 3.1 : Logement indigne et habitat informel dans les territoires d'Outre-Mer

Guadeloupe ⁶	30 000 logements indignes , dont 11 000 logements insalubres et 4 700 habitations de fortunes ou cases traditionnelles.
Martinique ⁷	24 419 logements dégradés , dont la qualité globale est jugée médiocre ou très médiocre selon les critères relatifs au caractère architectural de l'immeuble, à la qualité de la construction, aux équipements de l'immeuble et du logement. 7 409 logements très dégradés. 756 cases traditionnelles, 953 habitations de fortune, 5 576 logements en bois.
La Réunion ⁸	33 526 bâtis précaires dont 2 160 habitations de fortune et 20 408 « cases traditionnelles ». 15 601 bâtis indignes recensés dans 20 communes, dont 30 % à 40 % inoccupés.
Guyane ⁹	37 300 habitations spontanées , c'est-à-dire n'ayant pas fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme et n'étant pas cadastrée. 8 700 logements potentiellement insalubres , évalués selon leur aspect extérieur. 5 300 logements insalubres au bâti irrémédiable , dont les parcelles nécessitent de lourds travaux ou qu'il faut entièrement détruire, de par le danger qu'elles représentent pour ses habitants.
Mayotte ¹⁰	20 000 logements en dur présentant au moins un défaut grave (absence d'eau, de WC, de bain/douche, d'installation électrique non dangereuse, de cuisine). 25 200 constructions fragiles , de fortune (tôle, bois, végétal ou terre), représentant 40 % des résidences principales.
Polynésie Française ¹¹	10 000 logements insalubres à Papeete.
Nouvelle Calédonie ¹²	1 800 à 2 000 logements insalubres dans le Grand Nouméa.

⁶ Accord régional Guadeloupe du Plan logement Outre-mer (PLOM) signé en avril 2016, dont les chiffres sont repris par le diagnostic du PDLHPD. INSEE, Dossier Guadeloupe n°12, mai 2017.

⁷ Observatoire de l'habitat de Martinique (2019).

⁸ Agorah, Bilan des observatoires 2019, décembre 2019. Observatoire Réunionnais de l'Habitat Indigne, Plaquette 2019, juillet 2019.

⁹ Habitat informel : Audeg, « *L'urbanisation spontanée en Guyane : recensement du phénomène en 2015* », Obs Habitat n°6, novembre 2018. Habitat insalubre : Étude SIAGE, AG Environnement, Recensement de l'habitat potentiellement insalubre de Guyane, 2014. Audeg, « *L'habitat en Guyane : chiffres clés* », Obs Habitat, n°2, août 2017.

¹⁰ Insee Analyses n°18, Évolution des conditions de logement à Mayotte, Août 2019. PDLHPD de Mayotte, 2018-2023.

¹¹ Syndicat mixte pour la gestion du contrat de ville (Act Consultants, PTPU, Urbis), Étude préalable d'un programme de lutte contre l'habitat indigne dans l'agglomération de Papeete, 2014.

¹² Enquête de terrain du Syndicat intercommunal du Grand Nouméa, 2010.

Plus largement, les habitants en Outre-mer sont particulièrement touchés par les défauts graves de confort (existence d'un vis-à-vis à moins de 10 mètres, problèmes d'étanchéité et d'isolation des murs, du toit ou du sol, infiltrations ou inondations...) : en Guadeloupe, 31 % des logements comptent un défaut grave de confort et 10 % en cumulent au moins deux, comme en Martinique ; en Guyane, 47 % des ménages sont confrontés à au moins un défaut grave de leur logement¹³.

LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

En matière de lutte contre l'habitat indigne, la mobilisation des différents acteurs (services déconcentrés de l'État, villes, départements, associations et opérateurs) s'est accrue sur la plupart des territoires. Mais là où aucun dispositif partenarial avec les acteurs locaux n'a été mis en place, **l'intervention publique reste insuffisante**, voire inexistante.

Les moyens budgétaires consacrés directement par l'État, en dehors des agences ANRU ou Anah, à la lutte contre l'habitat indigne¹⁴ sont en baisse depuis 2019 : pour 2021, le PLF prévoit comme en 2020 15,5 millions d'euros (22,7 millions d'euros en 2019)¹⁵. On peut aussi regretter, depuis 2018, l'extinction de l'APL-accession, dont une partie aidait les propriétaires-occupants modestes à financer des travaux de rénovation.

La lutte contre l'habitat indigne et inconfortable dans le parc social

Dans le parc locatif public, le nombre de logements réhabilités est plutôt en déclin depuis 2000. Depuis 2009, le budget ne prévoit plus d'aide à la rénovation Hlm PALULOS classique. À partir de 2004, l'intervention publique de réhabilitation du parc social a été portée principalement par le Programme national de rénovation urbaine puis par le NPNRU, tournés vers les QPV : entre 2004 et 2018, 322 082 logements ont été réhabilités, soit 81 % de l'objectif initial du PNRU¹⁶. À noter que les objectifs du NPNRU sont très en deçà avec un objectif total de seulement 130 000 réhabilitations.

Le fonds d'épargne de la CDC est également mobilisé pour renforcer la rénovation du parc social via la 3^e génération de l'éco-PLS, lancé en 2019, et finançant les travaux de rénovation énergétique des logements les plus économes. L'accord entre l'État et les bailleurs sociaux d'avril 2019 incluait un objectif de 125 000 rénovations thermiques par an. Le Plan de relance, lui, consacre 500 millions d'euros aux rénovations lourdes dans le parc social. En contrepartie, tous les

¹³ Insee, fiches « DOM », 2017.

¹⁴ Diagnostics et contrôles, travaux d'office, hébergement/relogement des familles...

¹⁵ Action « *Lutte contre l'habitat indigne* » du Programme 135 de la mission Cohésion des territoires.

¹⁶ Cour des comptes, l'ANRU et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain, avril 2020.

logements sociaux classés F et G devront être rénovés en 2023 au lieu de 2027, date initialement prévue¹⁷. Cependant, la ponction sur le logement social (« réduction de loyer de solidarité »), risque de fragiliser ce type d'opérations.

Tableau 3.2 : Logements améliorés dans le parc social

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PALULOS	47 808	50 090	12 736	2 549	1 209	351	670	1 084	514	132	688	977	726
PNRU	30 255	47 640	77 563	46 474	38 944	32 930	34 645	30 512	19 464	15 200	6 940	5 560	-
Eco-PLS	-	-	19 365	33 040	36 123	15 000	34 000	46 000	54 000	41 400	64 000	43 409	48 000
Total	78 063	97 730	109 664	82 063	76 276	48 281	69 315	77 596	73 978	56 732	71 628	49 946	-

Source : ministère de la Cohésion des territoires, bilan DGALN/DHUP.

La lutte contre l'habitat indigne et inconfortable dans le parc privé

Dans le parc privé, après avoir atteint son niveau le plus bas de la décennie avec 60 708 logements améliorés en 2012, le nombre d'aides à l'amélioration de l'Anah a connu un véritable bond en 2019 avec 156 000¹⁸ logements rénovés, tiré essentiellement par la nouvelle aide « Habiter Mieux agilité », qui finance des gestes simples de rénovation énergétique.

Tableau 3.3 : Logements améliorés dans le parc privé

	2002	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Propriétaires occupants	63 380	57 937	53 710	67 048	53 432	38 559	34 979	44 952	58 770	58 326	51 269	61 075	68 529	128 736
Propriétaires bailleurs	115 005	49 174	35 747	44 383	33 140	11 609	6 201	6 565	4 721	4 705	5 270	4 118	4 425	3 969
Aides au syndicat		24 251	23 287	49 060	20 484	22 314	19 528	13 559	11 214	14 444	13 017	15 259	21 074	22 837
Total	178 385	131 362	112 744	160 491	107 056	72 482	60 708	65 076	74 705	77 475	69 556	80 452	94 028	155 542

Source : Anah, rapport d'activité 2019.

¹⁷ Annonce de Mme Emmanuelle Wargon, ministre du Logement, le 15 septembre 2020, à la journée de rentrée de l'USH.

¹⁸ En plus des chiffres indiqués dans le tableau, s'ajoutent 223 logements rénovés dans le cadre d'aides dédiées aux communes (travaux d'office).

L'intervention de l'Anah en faveur de la lutte contre l'habitat indigne représente quelque 10 000 à 15 000 logements subventionnés chaque année. Pour 2019, 74 % de l'objectif initialement fixé a été réalisé, avec 10 218 logements aidés au titre de la LHI. Le nombre de logements subventionnés recule ainsi de 16 % par rapport à 2018, même si le montant des aides augmente de 2 % (passant de 126 à 129 millions d'euros).

Figure 3.3 : Logements subventionnés dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne (propriétaires-bailleurs, propriétaires-occupants et syndicats de copropriétaires, travaux d'office)



Source : Anah.

* À partir de 2010, les interventions de l'Anah concernent les logements indignes et très dégradés.

Depuis 2008, l'Anah gère également le dispositif de Résorption de l'habitat insalubre (RHI) visant l'éradication des logements, îlots ou immeubles en situation d'insalubrité « irrémédiable » ou dangereuse. Ce dispositif, en fonctionnement depuis 2010, peine à monter en charge. Les crédits affectés aux opérations de RHI et THIRORI (restauration immobilière) sont passés de 11,5 millions d'euros en 2016 à 13,3 en 2018 pour 37 opérations de RHI.

Presque tous les départements sont désormais dotés d'un pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI), dans lequel l'Agence régionale de santé (ARS), la Direction départementale des territoires (DDT) et la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) doivent s'impliquer pleinement. Leur rôle est de développer un projet départemental et de s'engager dans la réalisation d'objectifs annuels, tout en coordonnant l'intervention des acteurs locaux. Ils ne fonctionnent pas tous de la même manière ni dans une démarche réellement collaborative.

Une circulaire du 8 février 2019 associe les Parquets aux PDLHI, et prévoit la nomination d'un sous-préfet référent afin d'assurer le pilotage des PDLHI. Elle **oriente l'action publique dans le sens d'une politique pénale « ferme**

et adaptée » et prévoit la création de groupes locaux opérationnels de traitement de la délinquance dédiés à la lutte contre l'habitat indigne (GLTD-LHI). Le gouvernement a aussi créé en septembre 2019 un numéro unique, « **Info logement indigne** » au **0806 706 806**, mettant en relation les particuliers avec l'ADIL.

Tableau 3.4 : Procédures du Code de la santé publique et du Code de la construction et l'habitation engagées

Procédures du Code de la santé publique									
	Nature	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
L.1331-26	Insalubrité remédiable et irremédiable	985	1 230	1 144	1 230	1 133	981	987	960
L.1331-26-1	Danger imminent	267	295	312	335	359	311	329	371
L.1331-22	Locaux impropres à l'habitation	454	543	514	663	622	507	408	461
L.1331-23	Locaux surpeuplés	12	26	36	35	49	60	48	34
L.1331-24	Locaux dangereux du fait de l'utilisation	19	16	30	21	42	37	49	41
L.1331-25	Périmètres insalubres	6	3	1	3	7	5	2	2
L.1331-4	Danger sanitaire ponctuel	376	413	600	555	672	903	935	993
L.1334-2	Saturnisme	NC	NC	NC	NC	NC	NC	913	NC
	Total	2 119	2 526	2 637	2 842	2 884	2 804	3 671	2 862
Procédures du Code de la construction et habitation									
	Nature	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
L. 511-1	Immeubles menaçant ruine							1 011	
L. 123 - 3	Sécurité des hôtels meublés							8	
L. 129 -1	Sécurité des équipements communs des immeubles collectifs							26	
	Total							1 045	

Source : enquête EHI.

Selon les données issues de l'enquête EHI, le nombre de procédures liées au Code de la santé publique a augmenté de 35 % entre 2010 et 2017, et notamment les arrêtés pris selon l'article L.3111-4 du Code de la santé publique (danger sanitaire ponctuel) qui ont enregistré une hausse de 164 % sur la période.

Les polices des maires sont également sous-utilisées, alors que le maire est l'acteur principal de la lutte contre l'insécurité des bâtiments. De plus, alors même que l'arrêté ne suffit pas à contrer l'inaction des propriétaires, les travaux d'office (dont les coûts peuvent ensuite être recouverts auprès des propriétaires) sont rarement menés : seulement 637 procédures (toute compétence confondue) en 2016, dont un quart par la Ville de Paris dans le cadre d'arrêtés de danger sanitaire ponctuel.

En 2017, les arrêtés d'insalubrité préfectoraux n'ont donné lieu qu'à 466 travaux d'office. Comme le souligne le rapport Vuilletet¹⁹, la complexité des procédures et le manque de moyens des maires les empêchent souvent d'assurer la maîtrise d'ouvrage de ces travaux.

Non seulement le nombre d'arrêtés pris chaque année est insuffisant à endiguer l'habitat indigne, mais de nombreux arrêtés sont arrivés à échéance sans avoir été suivis d'effets. Fin 2016, cela en concernait près de 11 000, dont la moitié (5 475) portait sur des arrêtés de danger imminent, et 4 334 d'insalubrité. Cela sans compter le manque d'informations sur le suivi de nombreuses procédures (péril imminent et ordinaire, périmètres insalubres, saturnisme...).

Par ailleurs, la loi ALUR a renforcé l'arsenal législatif contre les marchands de sommeil : création d'un nouveau délit pénal prévoyant l'interdiction de l'achat de nouveaux biens immobiliers pour les marchands de sommeil, instauration d'une astreinte administrative à l'encontre des bailleurs indécents, en amont des procédures pénales, pour les conduire à réaliser les travaux prescrits par les arrêtés de police, sans attendre la substitution de l'État ou de la collectivité territoriale, pouvant aller jusqu'à 1 000 euros par jour de retard. Elle crée aussi un permis de diviser dans des zones définies pour éviter l'utilisation par les marchands de sommeil de la division pavillonnaire, ainsi qu'une déclaration ou autorisation préalable à la mise en location d'un logement (« permis de louer », déjà mis en place dans de nombreuses villes).

Enfin, la loi ALUR prévoit la possibilité de conserver des aides au logement pendant 18 mois, au cours desquels le bailleur doit rendre décent le logement loué, et le locataire n'est alors redevable que du loyer résiduel. En 2017, d'après la CNAF et l'ANIL, 2 647 nouvelles situations de non-décence ont été concernées par ces nouvelles mesures de conservation des aides au logement. Pour la grande majorité d'entre elles, des travaux ont été effectués dans les 18 mois par les propriétaires²⁰. Le dispositif continue de prendre de l'ampleur, avec 4 079 nouvelles conservations en 2019 (+54 % depuis 2017). En 2019, 96 % des sorties de conservation (soit 3 414 situations) concernaient des libérations suite à la mise aux normes de décence du logement. La CNAF et l'ADIL soulignent aussi les bénéfices d'une telle mesure sur la mise en réseau des acteurs, la création de partenariats et la meilleure information des allocataires sur leurs droits. Le recours au dispositif reste malheureusement hétérogène.

¹⁹ Guillaume Vuilletet, « Simplifier les polices de l'habitat indigne, promouvoir l'habitat durable pour tous », 2019.

²⁰ Mise en place de la mesure de conservation de l'allocation de logement en cas de non-décence du logement. Organisation partenariale, mise en œuvre opérationnelle et premiers résultats. Enquête des réseaux ANIL/ADIL et CNAF/CAF. Aline Abauzit, Nicole Maury (ANIL) et Emily Normand (CNAF). Octobre 2019.

La loi ELAN poursuit cette politique, notamment la systématisation du recours aux astreintes administratives, permettant d'inciter les propriétaires à mettre en œuvre les mesures prescrites par les arrêtés de police. Elle renforce également les peines de confiscation des biens des marchands de sommeil en les rendant obligatoires sauf décision contraire du juge, et crée une présomption de revenus imposables pour les marchands de sommeil. Il est également prévu l'harmonisation des procédures des polices spéciales, en appuyant la lutte contre l'habitat indigne au niveau intercommunal, ou en sécurisant l'intervention des maires dans le cadre de leur police générale. Dans l'optique d'améliorer et de rationaliser l'intervention publique, **une nouvelle ordonnance parue en janvier 2021 simplifie et harmonise les procédures administratives spéciales** de lutte contre l'habitat indigne, facilite l'intervention des autorités compétentes sur les situations d'urgence et favorise le rassemblement des outils et moyens au niveau des EPCI. L'ordonnance crée ainsi une police unique de l'habitat, remplaçant la dizaine de procédures dispersées entre le CCH et le Code de la santé publique.

FACE AU DÉVELOPPEMENT DES COPROPRIÉTÉS FRAGILES OU EN DIFFICULTÉ, UNE INTERVENTION SOUVENT LABORIEUSE

Accédants à la propriété surendettés, propriétaires captifs d'un bien invendable, locataires de propriétaires indécents, voire de marchands de sommeil, primo-arrivants devenus copropriétaires dans des immeubles très dégradés : de nombreux ménages sont aujourd'hui en grande fragilité dans des copropriétés en difficulté qui se referment parfois comme des pièges sur leurs occupants. Alors que 29 % des logements appartiennent à une copropriété en 2015²¹ (9,96 millions de logements, dont 7,7 millions de résidences principales), certains sont concernés par de graves difficultés techniques, financières et sociales qui peuvent se cumuler²².

²¹ Filocom, 2015.

²² Voir Fondation Abbé Pierre, « *Les ménages en difficulté dans l'ombre des copropriétés fragilisées* », Rapport sur L'État du mal-logement en France, 2014.

Copropriété dégradée, fragile, en difficulté... De quoi parle-t-on ?

Ces différentes notions ne renvoient pas à des définitions strictes mais à des catégories de l'action publique et judiciaire. Le terme de « copropriété dégradée » fait historiquement référence au bâti et aux modalités d'interventions publiques sur ce parc (grille de dégradation de l'Anah).

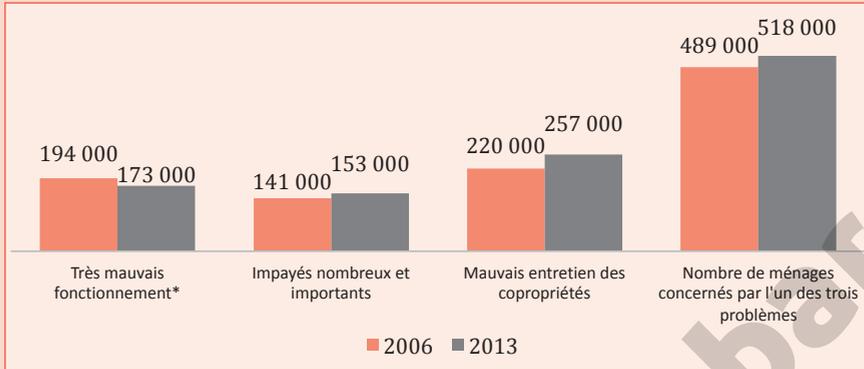
Le terme de « copropriété en difficulté » désigne des dysfonctionnements plus globaux qui s'alimentent mutuellement et conduisent la copropriété dans une spirale de dégradations. Cette notion plus large s'est imposée avec le temps et elle est définie à partir de cinq facteurs propres à la copropriété :

- la situation comptable et financière (endettement du syndicat des copropriétaires),
- le fonctionnement des instances de gestion et de gouvernance, y compris les capacités de mobilisation des copropriétaires,
- l'état du bâti,
- la solvabilité des propriétaires (la capacité financière à faire face aux charges courantes et au besoin de travaux),
- la situation sociale des occupants.

La copropriété peut être considérée comme « fragile » quand un ou plusieurs de ces piliers fonctionnent mal, en particulier quand le taux d'endettement du syndicat des copropriétaires se creuse (définition juridique).

Une copropriété est considérée comme « en difficulté » lorsqu'un cumul de dysfonctionnements empêche notamment le paiement des charges courantes et l'entretien de l'immeuble, mais aussi la prise de décision collective par les copropriétaires ou la mise en œuvre de ces décisions.

Dans le cadre de l'enquête Logement, l'Insee interroge les propriétaires-occupants sur le fonctionnement de leur copropriété. En 2013, près de 518 000 d'entre eux ont déclaré être confrontés à un très mauvais fonctionnement de leur copropriété, à un défaut d'entretien ou à des impayés nombreux et importants (contre 489 000 en 2006, en hausse de 8 %), soit **au total plus de 1 123 000 personnes concernées**. Ces chiffres ne concernent toutefois que les propriétaires-occupants, et constituent donc **une estimation basse** de la population concernée, sachant que les observations de terrain montrent une surreprésentation des locataires dans les copropriétés en difficulté

Figure 3.4 : Propriétaires occupants dans des copropriétés en difficulté

Source : ENL 2013, France métropolitaine, résidences principales.

Un outil statistique national réalisé par le CETE Nord-Picardie pour le compte de l'Anah et de la DGALN a été mis en place à partir des données Filocom. Il classe les copropriétés en quatre groupes selon leur degré de fragilité et en fonction de plusieurs critères : revenus des occupants, sur-occupation, vacance, état du bâti...

En 2013, 107 000 copropriétés appartiennent ainsi à la catégorie D, celle des copropriétés les plus fragiles, soit près de 1,97 million de logements. Les trois quarts sont de petites copropriétés (de 10 logements et moins). Si leur poids en nombre de logements est relatif, elles représentent un enjeu important : peu visibles, souvent hors périmètre d'intervention (NPNRU, PNRQAD, centres-bourgs...), elles participent de la dégradation de certains quartiers des villes moyennes, de gros centres-bourgs voire de certaines agglomérations.

L'intervention publique dans les copropriétés est souvent laborieuse. Le nombre de logements aidés par l'Anah dans le cadre des actions de redressement des copropriétés en difficulté est en augmentation en 2019 pour atteindre 22 837 logements (+8 %). En secteur diffus, le nombre de logements aidés est passé de 230 en 2006 à 3 494 en 2009 sous l'effet des crédits exceptionnels du Plan de relance, le niveau le plus élevé a été atteint en 2018 (7 342 logements subventionnés), avant de redescendre brutalement en 2019 : -49,7 % en un an.

Tableau 3.5 : Logements en copropriété traités par l'Anah

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Logements subventionnés en aide au syndicat en secteur programmé	23 974	22 755	46 270	19 668	20 853	18 745	11 317	10 428	13 767	12 381	11 348	13 732	19 142
Logements subventionnés en aide au syndicat en secteur diffus			3 494			1 722	2 242	751	579	636	3 911	7 342	3 695

Source : Anah / Ministère de la Cohésion des territoires.

La mise en œuvre des plans de sauvegarde et des opérations programmées (OPAH, OPAH-CD) nécessite d'aborder le phénomène sous toutes ses dimensions (difficultés financières, habitat dégradé, besoin en accompagnement, etc.), de mobiliser des acteurs privés (copropriétaires, syndicats, banques, fournisseurs d'énergie, etc.), de reloger des occupants et de racheter des logements (portage immobilier)²³. Le manque de connaissance du parc des copropriétés participe de cette complexité à intervenir et à prévenir leurs difficultés.

Au plan triennal 2015-2018 de mobilisation pour les copropriétés fragiles et en difficulté, a succédé un plan « Initiative copropriétés » s'élevant à 2,74 milliards d'euros sur 10 ans, destiné à la résorption de 684 copropriétés en difficulté représentant 56 000 logements copiloté par l'Anah et l'État auprès des collectivités²⁴. Quatorze sites ont été déclarés « de priorité nationale » parmi lesquels Clichy-sous-Bois et Grigny²⁵, dernièrement le Val-Fourré et Mantes-la-Jolie en 2019. Ce plan comprend trois axes d'action : le recyclage des copropriétés dégradées (la démolition d'immeubles et la reconstruction d'une offre nouvelle de logements) ; le redressement des copropriétés en difficulté (acquisition provisoire des logements, réalisation de travaux de rénovation, assainissement de la gestion et du fonctionnement) ; la prévention de la dégradation de copropriétés (mobilisation du VOC et du POPAC).

Le plan Initiative copropriétés bénéficie aussi d'un appui de la Caisse des Dépôts, formalisé par un partenariat avec l'Anah signé lors du Congrès 2019 de l'USH : une aide de 100 millions d'euros (via une société de portage) sera dédiée à l'acquisition

²³ Voir sur ce point le rapport « Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés, une priorité des politiques de l'habitat », de Dominique Braye en 2012.

²⁴ Clichy-sous-Bois, Epinay-sur-Seine, EPT Terre d'Envol, Évry, Grenoble-Échirolles-Saint Martin d'Hères, Grigny, Mantes-la-Jolie, Marseille, Montpellier, Mulhouse, Nîmes, Saint-Étienne-du-Rouvray, Toulouse, Vaulx-en-Velin.

²⁵ L'opération de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD) du quartier du Bas-Clichy est la première d'intérêt national au sens de la loi ALUR. Dans le périmètre de ce nouveau type d'opération, qui vise à traiter globalement les causes des dysfonctionnements observés sur les copropriétés, sont prévus à la fois des actions ciblées et préventives (OPAH, plan de sauvegarde...), des opérations d'aménagement et des dispositifs de recyclage des copropriétés.

et au portage de 5 000 logements sur toute la période, pour les redresser, les démolir ou les transformer en logements sociaux. CDC Habitat ambitionne également de rénover 15 000 logements supplémentaires d'ici 2028 grâce aux fonds prévus par la Caisse des Dépôts.

Par ailleurs l'Anah a expérimenté entre 2012 et 2015, puis pérennisé, deux dispositifs destinés à favoriser une intervention précoce sur les copropriétés en difficulté : le dispositif de veille et d'observation (VOC), qui permet de soutenir le développement d'un observatoire local, et le Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement (POPAC), qui soutient les missions d'ingénierie préventive (repérage, diagnostic, soutien social, juridique et financier des copropriétés et de leurs habitants). En 2019, 31 VOC et 60 POPAC ont été financés tandis que 3 VOC et 25 POPAC sont en projet.

12 millions de personnes en précarité énergétique

Un accroissement de la précarité, des coûts de l'énergie et du logement, et la mauvaise qualité thermique de millions de logements, ont conduit sur une période récente à l'explosion du phénomène de la « précarité énergétique »²⁶.

À partir de l'ENL 2013, plusieurs indicateurs permettent d'appréhender différentes dimensions de ce phénomène. Des situations de taux d'effort énergétique excessif (TEE)²⁷ sont constatées chez 3,6 millions de ménages (6,6 millions de personnes). Par ailleurs, plus de 4,7 millions de ménages déclarent avoir souffert du froid dans leur logement au cours de l'année, la plupart du temps pour des raisons liées à leur situation financière (durement impactée par la montée du prix des énergies et la crise économique), la mauvaise isolation de leur logement et la faible performance de leur chauffage. Le pourcentage des ménages déclarant avoir eu froid est en hausse depuis des années. Alors que seuls 10,9 % des ménages s'en plaignaient en 1996, ce taux est monté à 14,8 % en 2002 puis 18,8 % en 2013 (jusqu'à 27,3 % pour les ménages modestes).

²⁶ La loi du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, définit la précarité énergétique comme une difficulté à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction des besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat.

²⁷ Dépenses d'énergie supérieures à 10 % des revenus (contre un taux d'effort énergétique médian de 4,3 %).

Tableau 3.6 : Différents indicateurs de précarité énergétique

	Nombre de ménages concernés	Nombre de personnes concernées	Part des ménages concernés
Ménages consacrant plus de 10 % de leurs revenus aux dépenses énergétiques	3 631 000	6 610 000	14 %
Ménages pauvres et modestes consacrant plus de 10 % de leurs revenus aux dépenses énergétiques	2 835 000	5 500 000	34,7 %
Ménages ayant eu froid dans leur logement au cours de l'année	4 767 000	11 026 000	18,8 %
Ménages pauvres et modestes ayant eu froid dans leur logement au cours de l'année	1 920 000	4 792 000	27,3 %
Ménages pauvres et modestes ayant eu froid dans leur logement au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité	1 443 000	3 558 000	20,5 %

Source : ENL 2013, Insee.

Au total et sans doubles comptes, 12 millions d'individus étaient en situation de précarité énergétique en 2013, appartenant à 5,6 millions de ménages (soit 20 % des ménages) dont 2,3 millions de ménages modestes. Ce chiffre est obtenu au regard d'au moins un des indicateurs définis par l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) (ceux-ci cherchant à mesurer le taux d'effort énergétique, mais aussi les comportements de restriction et le ressenti de l'inconfort par les ménages)²⁸.

L'ONPE indique qu'en 2019, 3,5 millions de ménages (6,7 millions de personnes) étaient en situation de précarité énergétique au sens du seul indicateur du taux d'effort énergétique à 8 %²⁹ (soit 11,9 % des ménages). Ceci représente une baisse de 2,6 points par rapport à 2013, mais la baisse est moins marquée (1,2 point) si l'on corrige l'indicateur de l'effet conjoncturel lié à la météo (hiver moins rude en 2019 qu'en 2013). L'évolution positive de cet indicateur s'explique probablement par l'amélioration de la performance énergétique du parc de logements. À noter toutefois que cet indicateur est en hausse de 0,2 point par rapport à 2017, en raison de la hausse des prix de l'énergie. Au sein du parc social,

²⁸ L'ONPE a mené une réflexion sur les méthodes pour caractériser et mesurer le phénomène de la précarité énergétique. L'estimation de 5,6 millions de ménages (étudiants, DOM et personnes mobiles exclus) est obtenue en additionnant les populations en précarité énergétique (liée au logement) suivant trois indicateurs : taux d'effort énergétique supérieur à 10 % réduit aux trois premiers déciles, BRDE/m² et BRDE/UC (bas revenus, dépenses élevées par m² ou par unité de consommation) et Froid réduit aux trois premiers déciles et à trois motifs liés à la précarité (en retranchant les doubles comptes). Selon l'ONPE, cette méthode permet d'obtenir une « enveloppe » des ménages en précarité dans ses différentes formes.

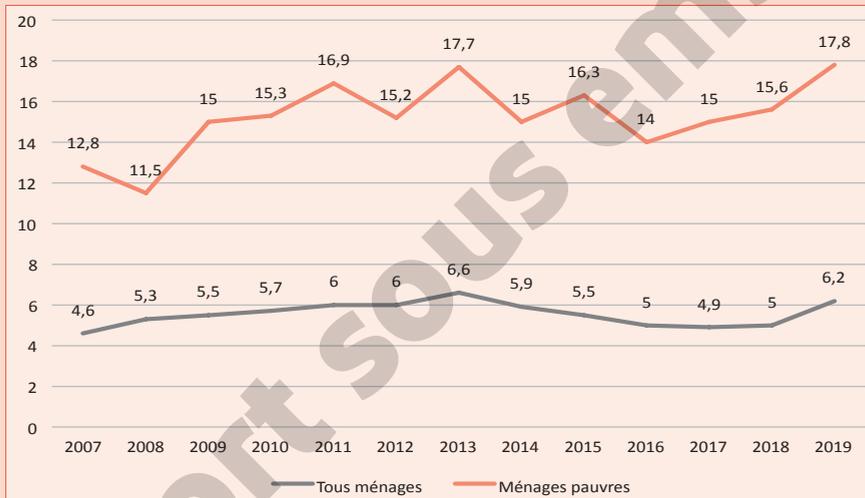
²⁹ Il s'agit des ménages dont les dépenses énergétiques sont supérieures à 8 % de leur revenu, et dont le revenu par UC est inférieur au 3^e décile des revenus.

1,54 million de ménages sont en situation de précarité énergétique, soit 36 % des contre 25 % des locataires du parc privé vivant en appartement³⁰.

Dans son Baromètre Énergie Info, le médiateur national de l'énergie indique que 14 % des ménages interrogés en 2020 ont déclaré avoir une sensation de froid dans leur logement, à cause de la mauvaise isolation du logement pour 4 répondants sur 10. La part des foyers restreignant leur chauffage pour éviter des factures trop élevées explose en 2020 et passe de 33 % à 53 % des ménages répondants³¹.

Si la part des ménages incapables de maintenir une température adéquate dans le logement est stable sur la population entière, elle augmente régulièrement depuis 2016 pour les ménages vivant sous le seuil de pauvreté.

Figure 3.5 : Part de la population incapable de maintenir une température adéquate dans le logement



Source : Eurostat.

De ce fait, **les interventions des fournisseurs d'énergie suite aux impayés d'énergie sont en forte hausse** entre 2017 et 2019 : + 22 % de hausse des interventions pour impayés (671 546 interventions contre 549 387 en 2017)³², principalement due aux impayés d'électricité. Ces interventions se traduisent par une interruption de fourniture ou par des réductions de puissance de l'électricité.

³⁰ Qui sont les ménages en précarité énergétique dans le parc social, ONPE, 2019 (au sens de l'indicateur « enveloppe de l'ONPE : taux d'effort énergétique à 8%, froid ressenti et BRDE »)

³¹ Il s'agit d'un indicateur déclaratif tiré de l'enquête « Baromètre énergie-info » 2020, réalisée par le médiateur national de l'énergie auprès d'un échantillon de 1 998 personnes. Le répondant est considéré comme étant en situation de précarité énergétique s'il déclare avoir une sensation de froid dans son logement du fait d'une ou plusieurs raisons parmi : la mauvaise isolation, l'installation chauffage insuffisante, la limitation du chauffage en raison de son coût, les coupures d'énergie liées à un impayé, les pannes de chauffage.

³² Médiateur national de l'énergie, 2020 (dans le Tableau de Bord de l'ONPE, 1^{er} semestre 2020).

Selon le bilan énergétique de la France pour 2019, les dépenses énergétiques des ménages consacrées au logement s'élevaient en moyenne à 1 602 euros (supérieures aux dépenses de carburant), en hausse de 5 % en un an.

Zoom sur les conséquences sanitaires du mal-logement

Vivre dans de mauvaises conditions d'habitat entraîne des risques réels pour la sécurité et la santé (risques de chute, d'électrocution, d'incendie, d'intoxication au plomb ou au monoxyde de carbone...). De nombreuses pathologies trouvent leur origine dans un habitat dégradé et insalubre, souvent en lien avec de l'humidité et des moisissures dans le logement : pathologies allergiques et respiratoires, inflammation de la peau et des muqueuses (eczéma), maux de tête et de gorge, infections pulmonaires... Plusieurs études épidémiologiques ont permis d'établir que la prévalence de l'asthme ou de symptômes respiratoires était associée à la présence de moisissures dans les espaces intérieurs³³. Les professionnels de santé repèrent l'impact de l'habitat indigne ou non-décent sur l'état psychique des ménages : troubles du sommeil, troubles de l'humeur (tristesse, colère, perte d'énergie, etc.), stress, anxiété et dépression, dévalorisation sociale et dégradation de l'image de soi, troubles du comportement...

Parmi les maladies les mieux identifiées figure le saturnisme (intoxication par le plomb contenu dans certaines peintures, touchant principalement les enfants), qui fait l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics depuis les années 1990. Il provoque des troubles du système nerveux ainsi que des maladies rénales et des retards psychomoteurs. Il n'existe pas de traitement du saturnisme, ni des troubles irréversibles qu'il entraîne. Malgré des résultats encourageants depuis 30 ans, le fléau reste préoccupant dans certaines régions³⁴, alors que des études de l'Institut national de veille sanitaire (INVS) ont pointé un recul des dépistages ainsi que des carences dans le suivi des enfants intoxiqués.

Enfin, alors qu'il existe peu de recherches en France sur le sujet, la Fondation Abbé Pierre a initié une étude en 2013 sur les conséquences sanitaires de la précarité énergétique. Celle-ci a par exemple montré que 48 % des adultes exposés à la précarité énergétique souffrent de migraines et 22 % de bronchites chroniques contre 32 % et 10 % des personnes qui n'y sont pas exposées. Les enfants exposés, quant à eux, souffrent à 30 % de sifflements respiratoires, contre 7 % chez les autres. La précarité énergétique conduit en outre de nombreux ménages à utiliser des chauffages inadaptés, avec un risque d'intoxication au monoxyde de carbone, éventuellement accentué par l'absence d'aération. Dans ces conditions, on observe plus fréquemment un phénomène de condensation et l'apparition de moisissures, avec des impacts sanitaires multiples. Enfin, l'humidité du logement accroît le risque d'intoxication au plomb contenu dans les peintures.

³³ Bush RK, Portnoy JM, Saxon A, Terr AI et Wood RA, « *The medical effects of mold exposure* », *Journal of Allergy Clinical Immunology*, 2006.

³⁴ Avec 4 361 enfants touchés en France métropolitaine et 972 dans les DOM selon Etchevers A., Bretin P., Le Tertre A., Lecoffre C. (INVS), « *Imprégnation des enfants par le plomb en France en 2008-2009* », 2013.

En 2015, une étude économétrique de l'OFCE a démontré que, toutes choses égales par ailleurs, le fait d'être dans un logement surpeuplé, bruyant ou humide augmentait de 40 % le risque pour ses occupants de se déclarer en mauvaise santé. Pour un logement difficile à chauffer, ce risque accru s'élève à 50 %³⁵.

RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE POUR LES PLUS MODESTES : DES AVANCÉES INSUFFISANTES

Face à la précarité énergétique, il apparaît nécessaire d'agir à la fois sur le parc de logements par la rénovation énergétique des « passoires thermiques » occupées par des ménages modestes et sur le budget des ménages à travers des aides à la quittance.

La loi de transition énergétique a fixé en 2015 un objectif de 500 000 logements rénovés par an, dont au moins la moitié occupée par des ménages modestes. En conséquence, l'objectif annuel de réhabilitation des logements privés occupés par des ménages modestes est fixé à 130 000 logements, en sus des 120 000 rénovations annuelles de logements Hlm. Pour y parvenir, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) s'est vu fixer un objectif initial de rénovation de 70 000 logements en 2016 dans le cadre du programme Habiter Mieux, puis 100 000 en 2017, avant d'être ramené à 60 000 à partir de 2019 (pour le programme Habiter Mieux sérénité). Quoi qu'il en soit, ce niveau n'est pas de nature à respecter l'objectif présidentiel initial d'éradication des 4,8 millions de passoires énergétiques privées en 10 ans, qui nécessiterait d'atteindre un niveau de près de 500 000 rénovations de passoires par an. Le gouvernement a revu ses ambitions à la baisse pour ne plus viser désormais, en 10 ans, que la rénovation des passoires appartenant et occupées par des ménages modestes (c'est-à-dire en excluant les logements locatifs), soit 1 million de logements³⁶. Même pour réaliser ces 100 000 rénovations ciblées par an, le programme Habiter Mieux dans son calibrage actuel semble bien insuffisant.

Le programme Habiter Mieux de l'Anah accorde depuis 2010 aux ménages modestes une subvention assortie d'un accompagnement à la réalisation des travaux, conditionnée à une amélioration de la performance énergétique de leur logement d'au moins 35 %. Malgré des débuts difficiles (12 786 ménages aidés en 2012), 487 190 logements ont été rénovés avec Habiter Mieux depuis 2011³⁷ dont :

- 418 701 logements occupés par leur propriétaire, répartis en 326 173 Habiter Mieux sérénité et 93 882 Habiter Mieux agilité (qui finance des travaux simples),
- 26 948 logements en copropriétés,
- 41 541 logements locatifs.

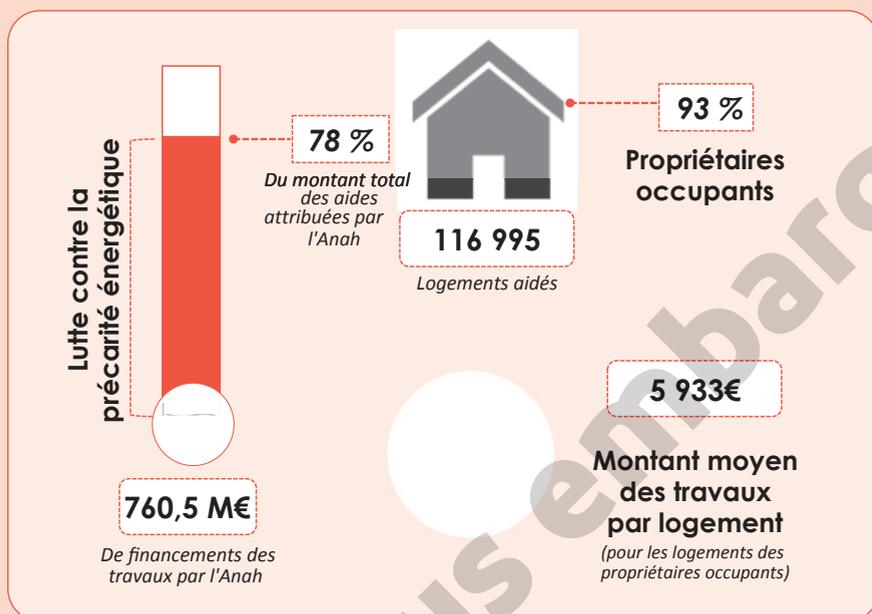
Le gain énergétique moyen depuis le début du programme est de 41 %.

³⁵ OFCE, « *La mesure du coût économique et social du mal-logement* », octobre 2015.

³⁶ Plan de rénovation énergétique des bâtiments, octobre 2017.

³⁷ Anah, données à fin octobre 2020.

Figure 3.6 : Les chiffres clés 2019 de lutte contre la précarité énergétique (Habiter Mieux sérénité & agilité)



Source : Anah, Rapport d'activité, 2019.

Avec 116 995 logements améliorés au titre de la rénovation énergétique, l'année 2019 continue de marquer la montée en puissance des dispositifs (+88 % par rapport à 2018, après une hausse de 19 % entre 2017 et 2018, et de 28 % entre 2016 et 2017). Cette augmentation du nombre de logements aidés en 2019 s'est traduite par une nouvelle diminution de l'aide moyenne par logement pour les propriétaires occupants (-27 % après une baisse de 9 % en 2018), liée à la multiplication des aides aux gestes simples de rénovation du programme Habiter Mieux agilité (68 464 logements aidés en 2019). Habiter Mieux sérénité de son côté a permis de financer 48 621 rénovations plus ambitieuses.

Tableau 3.7 : Suivi du programme Habiter Mieux

	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020*	
	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Meuros	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Meuros	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Meuros	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Meuros	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Meuros	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Meuros	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Meuros	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Meuros
Propriétaires occupants	27 530	189	44 054	317,9	43 710	311,7	34 419	249,3	44 132	321,8	51 107	414	109 359	648,8	32 071	328
Propriétaires bailleurs	2 150	85,5	3 580	66,5	3 791	60,6	4 469	81,2	3 606	67,8	3 664	75,8	3 421	71,7	2 396	49
Syndicats de copropriétaires	1 555	9,6	2 197	18	2 205	20,1	2 108	19	4 528	28,6	7 574	37,3	4 215	40	2 982	15
Total	31 235	284,1	49 831	402,4	49 706	392,4	40 996	349,5	52 266	418,2	62 345	527,1	116 995	760,5	37 449	392

Source : Anah, rapport d'activité 2019

*au 12 novembre 2020.

La volatilité des budgets de l'Anah, essentiellement basés sur des recettes fluctuantes et imprévisibles, en particulier le produit des cessions des quotas carbone et les contributions des fournisseurs d'énergie, conduit à des phénomènes de *stop-and-go* qui déstabilisent les ménages et démobilisent les opérateurs locaux. Des variations qui s'ajoutent à l'instabilité chronique des aides quant à leurs montants et aux travaux et publics éligibles.

Le programme Habiter Mieux a été par exemple réformé en 2018 et en 2019. En 2018, il a été décliné en trois offres : Habiter Mieux sérénité, Habiter Mieux agilité et Habiter Mieux copropriété. En ce qui concerne Habiter Mieux agilité, certains opérateurs regrettaient une aide qui n'était plus conditionnée à un bouquet de travaux ni à un accompagnement, au risque de financer des gestes trop sommaires, en passant à côté des ménages les plus en difficulté, et sans l'aide d'opérateurs professionnels. Cette aide a fusionné en 2020 avec la nouvelle prime MaPrimeRénov' de l'Anah, issue de la transformation du Crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). La prime a été destinée d'abord aux ménages modestes en 2020, puis élargie en 2021 à tous les ménages y compris les plus aisés ainsi qu'aux bailleurs et aux copropriétés. Le plan « France relance » consacre 2 milliards d'euros en deux ans à l'élargissement de cette prime. Au 16 novembre 2020, environ 135 470 primes ont été demandées, pour un objectif de 200 000 primes en 2020.

La loi de transition énergétique de 2015 a également créé une obligation de cibler une partie des moyens issus des certificats d'économies d'énergie (CEE) sur les ménages modestes. L'obligation faite aux vendeurs d'énergie à l'égard des ménages en situation de précarité énergétique a été revue à la hausse pour la quatrième période du dispositif

(2018-2020). Ce sont 2 milliards d'euros qui devraient être consacrés à la réalisation d'économies d'énergie chez les ménages aux revenus les plus faibles.

Les CEE permettent également de financer à hauteur de 200 millions d'euros le programme SARE : Service d'Accompagnement à la Rénovation Énergétique, porté par l'ADEME et les collectivités. Déployé dans neuf régions en juin 2020 et s'appuyant sur les espaces conseils FAIRE, le dispositif a pour objectif d'accompagner les particuliers dans leurs travaux et de mobiliser les acteurs locaux. Le repérage des ménages est également porté par le programme SLIME (Service Local d'Intervention pour la Maîtrise de l'Énergie) depuis 2013 et lui aussi éligible aux CEE. En 2020, une quarantaine de collectivités pilotent un SLIME, et 15 000 ménages sont accompagnés chaque année.

La loi de 2015 prévoit également **l'intégration d'un critère de performance énergétique dans l'appréciation de la décence des logements**, condition pour leur mise en location. Un décret du 9 mars 2017 complète celui du 30 janvier 2002 : il prévoit que le logement doit également être protégé contre les infiltrations d'air parasites et permettre une aération suffisante. Ce texte est très peu ambitieux car il ne chiffre pas le niveau de performance énergétique attendu. La loi relative à l'énergie et au climat du 8 novembre 2019 ne comble que partiellement les lacunes du décret décence. Elle instaure un seuil maximal de consommation d'énergie finale par mètre carré et par an, un seuil défini par décret mais à un niveau très élevé de 450 kWh/m²/an d'énergie finale à l'horizon 2023, alors qu'un logement est généralement considéré comme une passoire énergétique à partir de 330 kWh/m²/an d'énergie primaire. Tout laisse penser que cette norme sera peu efficace, et ne concernera que quelques dizaines de milliers de logements, en raison d'un seuil très élevé et qui, exprimée en énergie finale, exclut presque tous les logements chauffés à l'électricité. Dans un délai plus lointain, à partir de 2028, la loi prévoit que la consommation énergétique des bâtiments à usage d'habitation ne devra pas excéder 330 kWh/m²/an d'énergie primaire, avec un délai supplémentaire jusqu'en 2033 pour les copropriétés en difficulté. Dans le cadre du projet de loi Convention Citoyenne pour le Climat, le gouvernement dit vouloir renforcer cette mesure en interdisant la location des passoires thermiques en 2028.

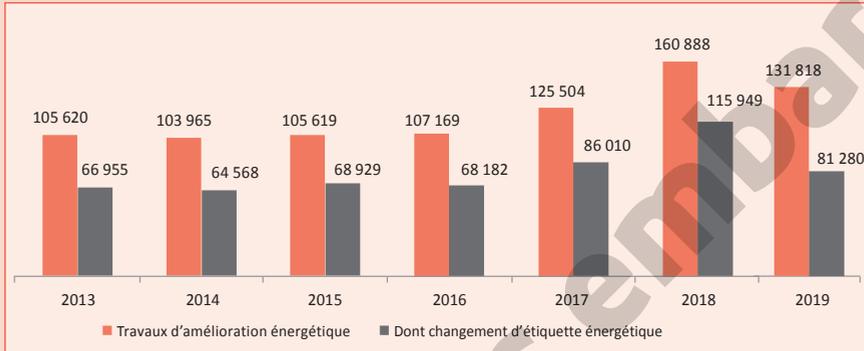
Quant à la question des bailleurs impécunieux qui n'auraient pas les moyens d'investir, soulignons que cela ne représente qu'une petite minorité de bailleurs (7 % des passoires du parc locatif privé appartiennent à des bailleurs très modestes, et 6 % à des bailleurs modestes), que des aides fiscales existent pour inciter aux travaux de rénovation, que l'Agence nationale de l'habitat leur propose déjà des aides aux travaux en échanges de loyers modérés³⁸, et qu'ils sont depuis 2021 éligibles à MaPrimeRénov'.

Suite à la mise en place en mai 2016 du prêt de haut de bilan bonifié par la Caisse des Dépôts et Action Logement, 1,4 milliard d'euros ont été prêtés aux bailleurs sociaux pour la rénovation thermique de leurs logements. Le nombre de travaux d'amélioration énergétique a ainsi augmenté de 50 % entre 2016 et 2018, pour atteindre

³⁸ CGEDD-IGF, « Mesures incitatives en faveur de la rénovation du parc locatif privé », 2018.

161 000 logements rénovés énergétiquement d'après l'USH dont 116 000 changements d'étiquette énergétique. Dans le cadre de la « clause de revoyure » négociée en 2019 entre l'USH et l'État, le monde Hlm s'est engagé à rénover thermiquement 125 000 logements par an jusqu'en 2022. En 2019, 20 % du parc social était classé E, F ou G³⁹ (1 point de moins qu'en 2017). Au 1^{er} janvier 2019, 4 % du parc social est en étiquette énergétique F et 1 % en G, soit environ 250 000 « passoires énergétiques » (RPLS).

Figure 3.7 : Evolution du nombre de Hlm bénéficiant de travaux d'amélioration énergétique



Source : USH.

UN CHÈQUE ÉNERGIE POUR REMPLACER LES TARIFS SOCIAUX

Face à la précarité énergétique, divers dispositifs d'aide à la quittance existent pour les ménages modestes. Depuis mars 2018, le chèque énergie remplace les tarifs sociaux qui existaient jusqu'alors pour l'électricité et le gaz de ville et bénéficiaient à 3,1 millions de personnes fin 2015. Créé par la loi de transition énergétique de 2015, ce nouveau dispositif vise les consommateurs vulnérables, quel que soit leur mode de chauffage, pour les aider à payer leurs factures ou financer leurs travaux. Le chèque est automatiquement envoyé aux ménages modestes, qui doivent ensuite le renvoyer à leur fournisseur d'énergie. En 2020, environ 5,5 millions de ménages ont reçu un chèque énergie, contre 5,7 millions en 2019 et 3,6 millions en 2018, pour un montant allant de 48 à 277 euros (contre 227 euros maximum auparavant). Selon le PLF 2021, en 2020, 86 % des ménages auraient effectivement fait usage du chèque énergie.

Deux modifications sont entrées en vigueur en 2019 : une revalorisation du montant du chèque énergie de 50 euros par ménage et la création d'une nouvelle tranche de bénéficiaires suite au mouvement des « gilets jaunes » (+2,2 millions de ménages concernés, pour des montants moindre allant de 48 à 76 euros). Le plafond de ressources pour en bénéficier est passé de 7 700 à 10 700 euros par an pour une personne seule. Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit une enveloppe de 812 millions d'euros.

³⁹ « Les Hlm en chiffres », USH, août 2020.

FOYERS DE TRAVAILLEURS MIGRANTS : DES CONDITIONS D'HABITAT SOUVENT RUDIMENTAIRES, UNE RÉHABILITATION INACHEVÉE

Construits pour l'essentiel entre 1968 et 1975, les foyers de travailleurs migrants (FTM) visaient initialement à répondre aux besoins d'hébergement temporaire de travailleurs étrangers, mais se sont pérennisés. Si beaucoup de ces personnes pratiquent des allers-retours dans leur pays d'origine, on trouve dans ces foyers de nombreux résidents âgés, restés en France le plus souvent pour des raisons de santé (après avoir exercé des métiers difficiles), pour pouvoir bénéficier de leur retraite (quand ils n'ont pas de complémentaire santé), et qui restent dans le foyer où ils ont leurs habitudes de vie. La CILPI estime qu'environ 100 000 personnes vivent officiellement dans 687 foyers, dont près de la moitié en Île-de-France.

Au fil du temps, les conditions d'accueil en FTM sont apparues de plus en plus inadaptées aux besoins de leurs occupants (vieillesse du bâti et des équipements, surpopulation, sous-dimensionnement des sanitaires et des cuisines...). Ce processus de dégradation a justifié le lancement d'un Plan de traitement en 1997, visant à rénover les foyers vétustes (mise aux normes, production de logements meublés individuels et autonomes avec kitchenette et sanitaires...) et à les transformer en résidences sociales. Au 31 décembre 2019, les 2,5 milliards d'euros engagés depuis 1997 dans ce Plan de traitement avaient permis de traiter 455 foyers. En 2019, six opérations de traitement situées en région Île-de-France ont été validées pour un montant total de 88 millions d'euros de travaux⁴⁰. Ces opérations transformeront 1 344 lits de FTM en 1 261 logements autonomes, pour une capacité d'accueil de 1 454 résidents. Cependant, fin 2019, 142 FTM sont toujours en attente de traitement, exposant leurs résidents à des conditions de vétusté parfois dramatiques.

La persistance du surpeuplement

Au-delà de la qualité du logement, de son confort et de sa décence, le mal-logement renvoie également aux problèmes de sur-occupation. Pour les familles concernées et notamment pour les enfants, les conséquences au quotidien peuvent être très lourdes et pénalisantes : bruit, stress, promiscuité, manque d'intimité, difficultés à faire ses devoirs⁴¹...

D'après l'enquête Logement de 2013⁴², **2 664 000 ménages vivent en situation de surpeuplement**. En excluant les étudiants, ce sont 8,5 % des ménages qui sont concernés. Le surpeuplement « accentué » (lorsqu'il manque deux pièces ou plus au

⁴⁰ Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées, Rapport d'activité 2019.

⁴¹ Voir à ce sujet le Chapitre 1 du rapport sur « L'État du mal-logement en France 2018 », p.34- 134 « Le surpeuplement, un problème de taille ».

⁴² Insee première n°1546, « Les conditions de logement fin 2013. Premiers résultats de l'enquête Logement », avril 2015.

logement) concerne plus de 218 000 ménages en 2013 (soit 934 000 personnes). Les situations de « surpeuplement modéré » (lorsqu'il manque une pièce au logement) concernent 2 446 000 ménages (soit 7 655 000 personnes). Ces situations touchent plus durement les familles monoparentales puisqu'un quart d'entre elles vivent en surpeuplement avec un ou plusieurs enfants de moins de 10 ans.

Entre 2006 et 2013, le nombre de ménages en surpeuplement accentué a crû de 17 % pour atteindre 218 000 (soit 934 000 personnes), tandis que celui des ménages en surpeuplement modéré (hors ménages d'une seule personne) est passé de 1 694 000 à 1 789 000 (+6 %). Ces augmentations n'ont rien d'anodin : il s'agit d'un changement historique, sachant que jusqu'ici les tendances démographiques et résidentielles conduisaient plutôt des ménages de plus en plus petits à vivre dans des logements de plus en plus grands. L'augmentation du surpeuplement concerne particulièrement les ménages à bas revenus : selon l'Insee, leur taux de surpeuplement est passé de 18,7 % à 20,3 % entre 2006 et 2013, tandis qu'il restait stable pour les ménages modestes et diminuait pour les ménages à hauts revenus.

Tableau 3.8 : Surpeuplement des logements

	Nombre de logements (en milliers)					Nombre de personnes (en milliers)				
	1992	1996	2002	2006	2013	1992	1996	2002	2006	2013
Surpeuplement accentué (1)	290	210	218	183	218	1 411	1 027	1 037	797	934
Surpeuplement modéré (2)	2 121*	2 211*	2 370	2 170	2 446	4 830*	4 958*	7 933	6 865	7 656
Total résidences principales	22 131	23 286	24 525	26 283	28 060	56 103	57 785	58 592	59 620	63 216

Source : Insee, enquêtes nationales Logement.

NB : La mesure du surpeuplement (norme Insee) est basée sur la comparaison du nombre de pièces composant le logement et d'un nombre normatif de pièces dites « nécessaires » au ménage calculé en fonction de sa taille, de l'âge et de la situation familiale de ses membres. On compte une pièce pour le ménage, une pièce pour chaque couple composant le ménage, une pièce pour chaque adulte ne vivant pas en couple (19 ans et plus), une pièce pour deux jeunes enfants (moins de 7 ans) et une pièce par grand enfant ou pour deux grands enfants s'ils sont du même sexe.

(1) S'il manque deux pièces ou plus au logement, on parle de surpeuplement accentué.

(2) S'il manque une pièce au logement, on parle de surpeuplement modéré. NB : Pour les logements d'une pièce, la mesure du surpeuplement modéré fait intervenir la surface (18 m² minimum par personne).

* Les définitions du surpeuplement utilisées par l'Insee avant 2002 ne tenaient pas compte de la surface des logements. Elles considéraient que tous les logements d'une seule pièce étaient surpeuplés (surpeuplement modéré s'il n'y habitait qu'une seule personne) et ne tenaient pas compte d'une surface minimale par personne. Les données de 1992 et 1996 pour le surpeuplement modéré ne sont donc pas comparables à celles de 2002, 2006 et 2013.

D'après l'enquête SRCV, 12 % des Français vivent ou ont vécu dans un logement surpeuplé en 2014 ou 2017, et 6 % y ont vécu de manière durable (en 2014 et en 2017). C'est particulièrement le cas des familles monoparentales (16 % de surpeuplement durable), des ménages ayant des revenus du 1^{er} quartile (16 %), des locataires du parc social (18 %) et des habitants de l'unité urbaine de Paris (12 %)⁴³.

⁴³ Insee, « Une personne sur dix connaît des difficultés de logement durables », Insee Première n°1743, mars 2019.

D'après le recensement de la population 2016, ce sont 5 millions de personnes (hors Mayotte) qui vivaient dans un logement sur-occupé, soit 8,2 % de la population⁴⁴. 74 % des ménages qui vivent en surpeuplement habitent dans une agglomération de plus de 100 000 habitants, dont 40 % dans l'agglomération parisienne.

Les habitations mobiles, entre choix et contrainte

Caravanes, péniches, mobil-homes, roulottes, camping-cars, camions aménagés... D'après l'Insee, les habitations mobiles constituaient en France une solution de logement pour 87 000 personnes en 2006. Le recensement de 2014 ne permet pas de mesurer l'évolution de cette population, puisqu'il indique simplement un résultat global pour l'ensemble des personnes en habitations mobiles ou sans abri (soit 139 252 personnes concernées, contre 127 024 en 2006). Si l'itinérance est un choix pleinement assumé pour certains, d'autres y recourent de façon contrainte à défaut de pouvoir accéder à un logement adapté à leurs besoins. L'enquête Logement de 2013 indique que plus de 280 000 personnes ont recouru à diverses formes d'habitations mobiles (hors tourisme)⁴⁵ à un moment de leur vie, alors qu'elles étaient sans logement.

Une récente étude a été produite pour le compte de l'ONPES à partir des données du Secours Catholique sur les personnes accueillies entre 2006 et 2015 et résidant dans des habitations mobiles⁴⁶. En comparant ces données avec l'ensemble des ménages accueillis par le Secours Catholique en 2015, les ménages vivant en habitat mobile sont plus souvent de nationalité française (79 %), inactifs (57 %), âgés de moins de 25 ans ou de plus de 60 ans, des couples avec enfants (37 %), sans ressources (24 %) ou vivant de transferts (55 %), et moins formés que les ménages en logements ordinaires ou sans logement personnel.

Au-delà de ces traits communs, le Secours Catholique distingue quatre types de profils au sein de cette population :

- les familles précaires (45 % de l'ensemble), avec une sur-représentation des mères seules et des familles nombreuses, éloignées de l'emploi, endettées et vivant dans ce type d'habitat depuis plusieurs années,
- les « ménages qui n'ont pas accès à un logement correspondant à leurs ressources » (32 %), qui sont pour beaucoup retraités ou occupant un emploi aidé,

⁴⁴ INSEE Focus, n° 189, « Logements sur-occupés, personnes âgées isolées... : des conditions de confinement diverses selon les territoires », 2020. La définition de l'Insee de la « sur-occupation » diffère légèrement de celle du surpeuplement, car elle ne prend pas en compte le critère de la superficie (qui n'est pas renseignée par le recensement), ni les personnes seules.

⁴⁵ Exploitation Fondation Abbé Pierre.

⁴⁶ Étude du Secours Catholique pour l'ONPES, « Les ménages vivant en caravanes, mobil-homes, péniches... », 2017, in Mal-logement, mal-logés, Rapport 2017 de l'ONPES. La base de données concerne 15 288 ménages accueillis et vivant dans une habitation mobile, soit environ 1 500 ménages par an entre 2006 et 2015.

sans enfants et vivant de façon sédentaire dans ce type d'habitat depuis moins de deux ans,

- les ménages étrangers arrivés il y a moins de six mois (18 %), ne maîtrisant pas le français et se déclarant le plus souvent itinérants (près de 45 % d'entre eux),
- les « personnes actives ayant récemment connu des ruptures » (5 %), principalement des hommes seuls, sans enfants, au chômage (environ 67 %) et sédentaires (84 %).

ZOOM SUR LE MAL-LOGEMENT CHEZ LES GENS DU VOYAGE

La population dite des « Gens du voyage »⁴⁷ présente une grande variété de situations du point de vue de l'habitat : ménages en mobilité volontaire ou subie, durées de mobilité variables (et non linéaires dans le temps pour un même ménage⁴⁸), statuts d'occupation divers (propriétaires-occupants, locataires, hébergés, occupants sans droit ni titre), lieux de vie variés (des tissus urbains et pavillonnaires aux espaces naturels, en passant par toutes sortes d'espaces industriels). Comme l'indique l'association FNASAT, la caractéristique centrale des Gens du voyage n'est pas tant la mobilité que la conservation de la caravane comme mode d'habiter. S'ils ne sauraient être considérés à ce titre comme mal-logés, une grande partie d'entre eux souffrent toutefois de conditions de vie dégradées.

Sous l'effet d'importantes défaillances des collectivités locales, la réponse aux besoins en habitat des Gens du voyage reste très insuffisante (aires d'accueil, terrains familiaux, habitat adapté). Passant de terrain en terrain pour trouver un espace disponible, certains finissent par s'arrêter dans les seuls interstices laissés libres au stationnement spontané : abords d'autoroute, proximité d'une voie de chemin de fer, d'une déchetterie, etc. L'évaluation des besoins (d'ancrage et d'habitat notamment) est loin d'être systématique dans le cadre des schémas départementaux d'accueil des Gens du voyage, et très rarement poussée à un niveau fin dans les territoires.

D'après la FNASAT, **208 500 personnes vivant de manière permanente en résidence mobile** sont identifiées avec un besoin d'accéder à un habitat ou d'amélioration de leur habitat⁴⁹. Parmi les situations de mal-logement

⁴⁷ L'appellation « Gens du voyage » renvoie à une catégorie administrative liée au mode d'habitat, sans connotation ethnique ; néanmoins ce terme juridique est presque systématiquement utilisé pour désigner des populations hétérogènes (Tsiganes, Manouches, Gitans, Yéniches, Roms...) pour lesquelles des similitudes peuvent être constatées dans leurs modes de vie. Il convient d'insister sur le fait que tous les Gens du voyage ne sont pas Tsiganes, et inversement. Si le nombre précis de « Gens du voyage » en France n'est pas connu, les estimations varient de 250 000 à 500 000.

⁴⁸ Elle peut varier d'une année à l'autre et au cours de son parcours résidentiel en fonction de sa situation économique, de raisons familiales ou de santé.

⁴⁹ FNASAT, « *Ancrage et besoins en habitat des occupants permanents de résidence mobile. Analyse nationale des politiques départementales* », février 2017. Ce chiffre est le produit d'un travail d'analyse et d'agrégation de données quantitatives issues des documents officiels et institutionnels disponibles à l'échelle de 86 départements.

répertoriées, les trois plus fréquentes sont : les installations privées sur des terrains en antagonisme avec l'urbanisme (91 % des documents analysés par la FNASAT), les installations sans titre ou précaires au regard de l'occupation (78 %) et l'ancrage sur les aires d'accueil temporaire (73 %). Ces situations sont également les plus « réparables », les ménages en itinérance contrainte étant moins visibles ou moins pris en considération par les collectivités.

Tableau 3.9 : Situations de mal-logement recensées par la FNASAT

	Réurrence dans les documents analysés
Terrains en propriété avec aménagements non-conformes aux règlements d'urbanisme et/ou insalubres	91 %
Terrains avec installations sans titre ou précaires au regard de l'occupation avec des conditions de vie indignes	78 %
Installations durables sur une aire d'accueil et/ou rotations constatées d'aire en aire dans un territoire restreint	73 %
Itinérance contrainte à l'échelle du département ou dans des territoires plus restreints, en raison d'expulsions répétées	28 %

Source : FNASAT, février 2017. France entière.

Souvent anciennes, ces diverses situations résultent de stratégies individuelles face à la pénurie d'une offre d'habitat accessible et adaptée au mode de vie en résidence mobile (rareté des terrains de taille suffisante, règlements d'urbanisme interdisant l'installation de la caravane ou la constructibilité, coûts liés au foncier, difficultés liées aux raccordements aux réseaux...). Ce constat est en outre aggravé par des pratiques locales pouvant être discriminatoires (refus de vente, interdiction généralisée des installations de plus de trois mois de résidences mobiles dans les documents d'urbanisme, expulsions répétées...). Près des deux tiers des personnes interrogées en 2015 dans le cadre d'une étude de la fédération des centres sociaux de France et de la FNASAT⁵⁰ déclaraient avoir rencontré des difficultés à trouver un emplacement sur les aires d'accueil officielles.

Même lorsqu'ils accèdent à des places en aires d'accueil, les Gens du voyage y sont parfois exposés à des conditions d'habitat très dégradées : sur-occupation, défauts d'entretien des équipements sanitaires, voire insalubrité, implantation des aires près de zones de grande pollution (usines chimiques, fabrique de béton, silo à grain), règlements très contraignants (heures de visite, accès aux sanitaires)⁵¹.

⁵⁰ Fédérations nationales des centres sociaux, FNASAT, « *Gens du voyage, des habitants ignorés. Vers une meilleure prise en compte des familles dites « Gens du voyage » sur les territoires au travers de l'agrément centre social* », octobre 2017. Enquête réalisée auprès de 235 personnes.

⁵¹ Juliette Loiseau, « *Santé : l'empoisonnement à petit feu des gens du voyage* », Mediacités, 24 août 2020 ; AFP, « *Les Gens du voyage relégués entre déchetteries et usines Seveso* », 4 décembre 2020 ; William Acker, « *Où sont les « Gens du Voyage »*. Inventaire critique des aires d'accueil, éditions du commun, Paris, 2021.

UN DROIT À L'HABITAT ET À LA MOBILITÉ TROP SOUVENT BAFOUÉ POUR LES GENS DU VOYAGE

L'enquête nationale 2014 de l'ANGVC montre l'instauration d'un véritable « régime d'exclusion » à l'encontre des Gens du voyage, à travers des interdictions d'installation de résidences mobiles (95 % des documents d'urbanisme en France n'autorisent pas l'habitat mobile)⁵². L'ANGVC relève par ailleurs un manque d'intérêt persistant des élus locaux vis-à-vis de ce public. Des refus de scolarité d'enfants du voyage sont également constatés.

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage fixe un cadre d'action contraignant pour les collectivités, avec l'élaboration d'un schéma départemental d'accueil (auquel figurent obligatoirement les communes de plus de 5 000 habitants), et le devoir pour les communes de réaliser les aires d'accueil dans les deux ans. Les données disponibles mettent en évidence un retard important dans la mise en œuvre de ce dispositif d'accueil temporaire, le législateur ayant régulièrement reporté le délai de réalisation des aires d'accueil.

Fin 2019, le nombre de places disponibles sur les 1 129 aires permanentes d'accueil aménagées s'élève à 27 322, soit 79,3 % du total des prescriptions des schémas départementaux. Les objectifs fixés n'ont été atteints que dans 26 départements. On estime que près de 11 500 familles ne trouvent donc pas de places aujourd'hui. Le bilan des financements⁵³ connaît un ralentissement depuis quatre ans, avec 104 places financées en 2019, contre 495 en 2015.

Tableau 3.10 : Financement des aires permanentes d'accueil (en nombre de places)

	2000-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2000-2019
Aires nouvelles	nc	835	1 851	2 528	3 528	3 038	5 518	4 210	2 963	359	4	205	52	160	495	61	40	132	10	27 322
Aires existantes réhabilitées (mises aux normes)	nc	497	611	260	229	376	526	100	24	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2 635
Total places en aires d'accueil	1 500	1 332	2 462	2 788	3 757	3 414	6 044	4 310	2 987	371	4	205	52	160	495	61	40	132	10	29 957
Aires de grand passage*	10	4	13	12	20	9	16	21	17	-	1	-	2	-	-	-	-	-	-	125

Source : ministère de la Cohésion des territoires.

* En nombre d'aires (et non de places).

⁵² Association nationale des Gens du voyage catholiques (ANGVC), enquête nationale 2014 sur la prise en compte d'un mode d'habitat par les collectivités, « Une discrimination ignorée, habitat mobile et collectivités, sur la base d'un échantillon de 1 211 communes et collectivités ».

⁵³ Bilan 2019 des logements aidés, ministère de la Cohésion des territoires.

Les schémas départementaux d'accueil récents des Gens du voyage insistent sur la nécessité de développer des solutions pour des familles ayant manifesté une volonté d'ancrage territorial (installation durable sur des terrains familiaux ou en logements adaptés). Pour satisfaire aux besoins des Gens du voyage qui souhaitent disposer d'un « ancrage territorial » sans pour autant renoncer au voyage une partie de l'année, la circulaire du 17 décembre 2003 sur les terrains familiaux a ouvert la possibilité pour l'État de cofinancer l'aménagement de terrains familiaux locatifs par les collectivités locales. La loi Égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 intègre les terrains familiaux locatifs dans les schémas départementaux et dans la liste des logements sociaux pris en compte dans la loi SRU. L'occupation de ces terrains fait l'objet d'une convention signée par l'occupant, la collectivité responsable, et le cas échéant le gestionnaire du terrain. Cette convention est d'une durée minimale d'un an renouvelable et l'occupant s'acquitte d'une redevance. De 2000 à 2019, 1 546 places en terrains familiaux ont été réalisées au plan national dont 94 en 2019 (contre 117 en 2018).

Tableau 3.11 : Financement des terrains familiaux (en nombre de places)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2000- 2019
Nombre de places financées	17	92	89	76	83	163	80	133	58	80	16	36	73	100	117	94	1 546

Par ailleurs, la crise sanitaire a mis en lumière l'exclusion des Gens du voyage de certaines aides (aide au logement, chèque énergie, Fonds de solidarité logement, etc.) : les personnes confinées sur les aires ont pu rencontrer de grandes difficultés pour payer les droits de place et les fluides. De nombreuses aires sont de plus vieillissantes, voire fermées, car trop dégradées. Le décret du 26 novembre 2019 relatif aux aires permanentes d'accueil et aux terrains familiaux locatifs destinés aux Gens du voyage vient préciser les modalités de fonctionnement de ces espaces : superficie minimale par place, existence d'une desserte routière interne, collecte des déchets et des encombrants assurée dans les mêmes règles que dans la commune ou l'EPCI, etc. Le plan France Relance mobilisera 20 millions d'euros pour leur réhabilitation.

Tableau de bord

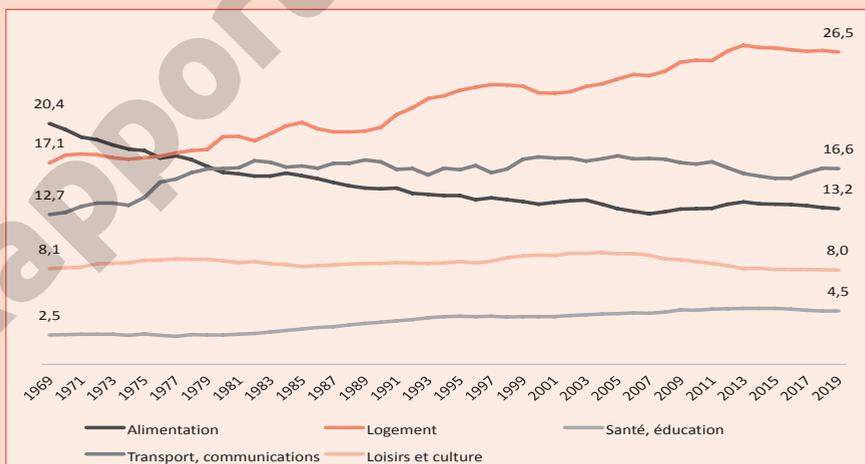
4^e DIMENSION. Les difficultés pour se maintenir dans son logement

Perte d'emploi, diminution des ressources, séparation conjugale, rupture familiale, congé délivré par le bailleur : face aux aléas de la vie, des milliers de personnes sont fragilisées et se retrouvent en difficulté pour se maintenir dans leur logement. Parfois l'impayé résulte d'une situation ponctuelle, mais ces situations peuvent aussi s'ancrer dans le temps et conduire dans les cas les plus graves à l'expulsion du domicile. Depuis la crise économique de 2008, ces difficultés ont pris une ampleur considérable sous l'effet d'une hausse marquée des coûts du logement et de la précarité, sans que les mécanismes d'aides publiques ne parviennent à les enrayer. La crise sanitaire actuelle risque de renforcer, en l'absence de mesures suffisantes, les difficultés des plus vulnérables.

L'augmentation des taux d'effort

Depuis le début des années 1960, le poids de la dépense de logement dans l'ensemble des dépenses de consommation a plus que doublé, passant de 11 % à 27 % en 2019, tandis que la part des dépenses consacrées à l'alimentation a été divisée par deux sur la même période¹.

Figure 4.1 : Part des différents postes de communication dans la dépense totale de consommation des ménages (en %)



Source : Compte du logement

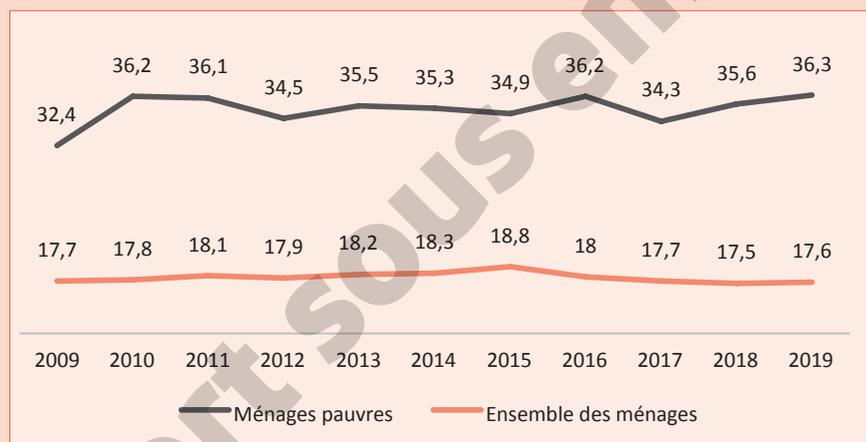
¹ CGDD, « Comptes du logement 2019 », décembre 2020.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

D'après les données d'EU-SILC, les ménages consacrent en moyenne 17,6 % de leurs revenus aux dépenses de logement après déduction des aides en 2019, soit un taux d'effort stable depuis 2009. Ces chiffres masquent toutefois d'importantes disparités selon les niveaux de vie, et les ménages sous le seuil de pauvreté paient toujours le plus lourd tribut, avec un taux d'effort de 36,3 % en 2019, en hausse de 4 points depuis 2009.

D'après l'enquête nationale Logement de 2013, le taux d'effort s'élevait même à **55,9 % chez les 10 % les plus pauvres**. Le poids des dépenses de logement pourrait devenir plus important du fait des pertes de revenus subies par les ménages modestes : d'après l'enquête Camme de la DREES, menée à l'issue immédiate du confinement, 30 % des plus modestes (1^{er} quintile de niveau de vie) estiment que la situation financière de leur foyer s'est dégradée durant le confinement².

Figure 4.2 : Taux d'effort des ménages

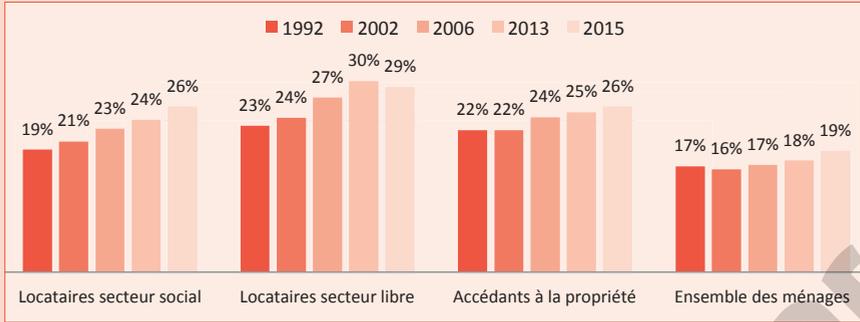


Source : EU-SILC

Mêmes disparités suivant les statuts d'occupation : alors que le taux d'effort moyen est de 7 % chez les propriétaires libérés de toute charge de remboursement en 2015, il s'élève à 26 % chez les accédants à la propriété et 29 % chez les locataires du secteur libre. Bien qu'ils bénéficient de loyers modérés, les locataires du secteur social ne sont pas épargnés : en 2015, ils consacrent 26 % de leurs revenus aux dépenses de logement, contre 19 % en 1992, et ont subi la plus forte augmentation de leur taux d'effort (+7 points) sur la même période.

² DREES, « Les inégalités sociales face à l'épidémie de Covid-19. État des lieux et perspectives », n° 62, juillet 2020.

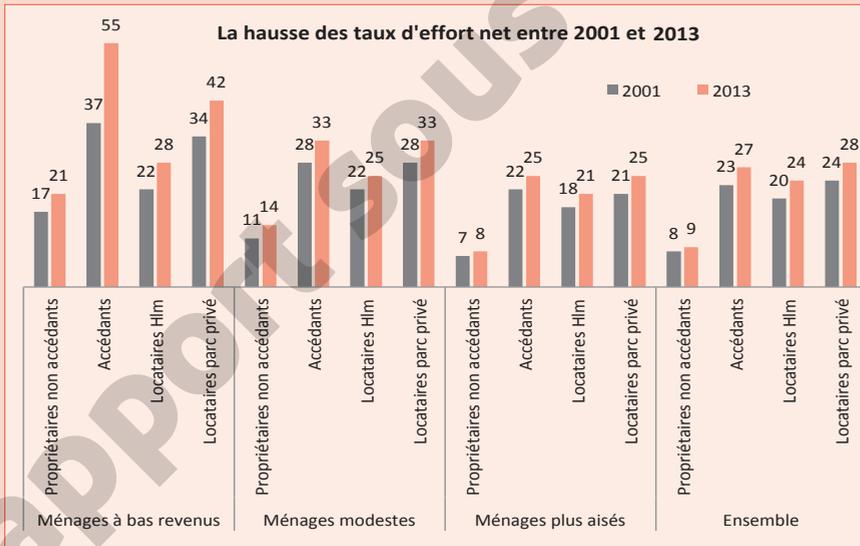
Figure 4.3 : Taux d'effort net selon le statut d'occupation



Source : ENL (1992, 2002, 2006, 2013) enquête SRCV INSEE (2015)

En croisant revenus et statuts d'occupation, certains taux d'effort net deviennent insoutenables, jusqu'à 42 % pour les locataires du parc privé à bas revenus³.

Figure 4.4 : Évolution du taux d'effort net selon le statut d'occupation et le niveau de revenu



Source : ENL.

D'après l'Insee, la dépense moyenne annuelle brute en logement au m² des ménages locataires³ est nettement plus élevée dans les unités urbaines de plus de 100 000 habitants (125 €/m², et même 179 €/m² à Paris) que dans les autres territoires

³ Dans la définition de l'Insee, la dépense annuelle en logement des locataires, estimée en euros par m² habitable, comprend le loyer, les charges locatives, l'eau et l'énergie et la taxe d'habitation. Insee, « Les conditions de logement en France », édition 2017.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

(92 €/m² pour les communes rurales). Certaines catégories de ménages ont une dépense annuelle en logement supérieure à la moyenne nationale : les locataires du secteur libre (137 €/m²), les sous-locataires et locataires d'un logement meublé (201 €/m²), ou encore les ménages jeunes (142 €/m² pour les moins de 30 ans).

L'EFFORT FINANCIER EXCESSIF POUR SE LOGER

Pour caractériser l'« effort financier excessif lié au logement⁴ », la Fondation Abbé Pierre s'attache à observer le taux d'effort de l'ensemble des ménages ainsi que le « reste à vivre » (après avoir assumé les dépenses de logement). Cette approche conduit à un total de 5,7 millions de personnes concernées en 2013 (plus de 2,7 millions de ménages). Le nombre de ménages concernés a augmenté de 26 % par rapport à 2006 (et même de 32 % pour les ménages des trois premiers déciles).

Tableau 4.1 : Évolution de l'effort financier excessif lié au logement

	2006	2013	Variation 2006-2013
Ménages en effort financier excessif	2 156 000	2 713 000	+ 26 %
- dont déciles 1-3	1 835 000	2 417 000	+ 32 %
- dont décile 1	1 339 000	1 619 000	+ 21 %
Ensemble des ménages	26 363 000	28 060 000	+ 6 %

Source : ENL.

D'après les données EU-SILC, en France en 2019, parmi les ménages du premier quintile de revenus, 18,3 % de la population subissait en taux d'effort pour se loger supérieur à 40 %, contre moins de 6 % dès le deuxième quintile.

La hausse non régulée du coût du logement

Cette augmentation de l'effort financier pour se loger reflète une hausse des prix de l'immobilier qui a été considérable au cours des deux dernières décennies au niveau national. La période 1965-2000 avait été marquée par une relative stabilité du prix des logements, qui a fluctué dans un « tunnel » de manière proportionnelle à l'évolution du revenu des ménages. La situation a radicalement changé à partir de 2002 lorsque l'indice du prix des logements est sorti de ce tunnel par le haut⁵,

⁴ Est considéré ici en effort financier excessif tout ménage qui consacre plus de 35 % de ses revenus aux dépenses de logement, et dont le niveau de vie résiduel est inférieur à 65 % du seuil de pauvreté. Le taux d'effort pris en compte correspond à la charge financière annuelle nette après déduction des aides à la personne (loyers ou charges de remboursement d'emprunt, charges quittancées et de copropriété, dépenses d'eau, d'électricité et de combustible) rapportée au revenu total annuel du ménage (avant impôts et incluant l'ensemble des transferts sociaux hors aides au logement). Le seuil de pauvreté est de 880 euros par mois en 2006 (résiduel à 572 euros) et 1 000 euros par mois en 2013 (résiduel à 650 euros).

⁵ Jacques Friggit, « *Le prix des logements sur le long terme* », CGEDD, 2018.

sur l'ensemble du territoire. Malgré la crise économique, les prix de l'immobilier ne sont toujours pas revenus à des niveaux plus raisonnables. Même s'ils ont diminué légèrement entre 2012 et 2015, ils sont repartis à la hausse depuis, avec un rythme d'augmentation annuelle de près de 3 % en France, en creusant toujours les écarts entre zones tendues et détendues. Ils restent aujourd'hui largement supérieurs de 63 % à la moyenne historique (1965-2001) représentée par ce « tunnel »⁶. En 2020, malgré la crise sanitaire, la hausse des prix du logement se poursuit : **+5,7 % sur un an au deuxième trimestre 2020 selon l'INSEE**. Elle a considérablement aggravé la situation des ménages les plus modestes et fragilisé de nouvelles catégories de la population auparavant épargnées par la crise du logement.

D'après les Comptes du logement, les dépenses courantes associées au service de logement s'établissent à 362 milliards d'euros en 2019, en hausse de 2,4 % par rapport à 2018 (après une augmentation de 2 % en 2017)⁷. En y ajoutant les dépenses d'investissement (147 milliards d'euros, en hausse de 4,6 %), les dépenses totales de logement atteignent 522 milliards d'euros en 2019.

L'OBSERVATION DES LOYERS DU SECTEUR PRIVÉ

Depuis les années 1970, la part du loyer dans le revenu des locataires a doublé. Ce décrochage s'explique notamment par une paupérisation des locataires, en particulier des jeunes ménages surreprésentés dans le parc locatif, mais aussi par des hausses de loyer liées pour partie à l'amélioration de la qualité des logements⁸. D'après les données de l'Insee, sur la période 2000-2020, la composante « loyer » dans l'indice des prix à la consommation a augmenté de 43 %, dans des proportions supérieures à la moyenne de l'ensemble des prix à la consommation (+30 %). Ces données confirment la tendance observée par le CGDD⁹ : entre 1994 et 2019, **les prix des loyers ont progressé plus vite en moyenne annuelle (+1,9 %) que les prix à la consommation (+1,4 %)**.

⁶ Ibid.

⁷ CGDD, « *Compte du logement 2019* », décembre 2020.

⁸ Jacques Friggit, Op. cit. De 1970 à 2006, le revenu des locataires d'un local loué vide est passé de 99 % à 75 % du revenu moyen de l'ensemble des ménages. Par ailleurs, l'augmentation de la qualité intrinsèque des logements locatifs est principalement imputable à l'amélioration de leur confort et notamment de la surface par unité de consommation (+34 % entre 1970 et 2006).

⁹ CGDD, « *Compte du logement 2019* », décembre 2020.

Tableau 4.2 : Évolution des prix des logements, des loyers, de l'énergie et des prix à la consommation

	2000-2020
Prix des logements anciens ⁽¹⁾	+ 142 %
Composante « loyer » dans l'IPC ⁽²⁾	+ 43 %
Loyers moyens parc privé ⁽³⁾	+ 43 %
Indice des prix à la consommation (IPC) ⁽⁴⁾	+ 30 %
Électricité, gaz et autres combustibles ⁽⁵⁾	+ 55 %

(1) Insee, prix des logements anciens.

(2) Insee, Composante « loyers » des résidences principales de l'IPC.

(3) CLAMEUR, indice des loyers de marché (évolution 2000 - 2019).

(4) Insee, IPC.

(5) Insee, Composante « Électricité, gaz et autres combustibles » de l'IPC.

Cette tendance à la hausse tend à se modérer depuis 2014, traduisant une augmentation des loyers libres moins forte (+0,8 % en 2014, +0,2 % en 2016, +0,3 % en 2017, +0,6 % en 2018 puis +0,9 % en 2019) d'après les Comptes du logement¹⁰. L'observatoire privé Clameur indique quant à lui, après une période de légère baisse des loyers du parc privé entre 2014 et 2017, une reprise à la hausse de l'indice des loyers à l'échelle de la France depuis 2017. La progression des loyers en 2019 (+0,6 %) reste néanmoins inférieure à l'inflation (+1,1 %).

Afin d'analyser l'évolution des loyers du secteur privé, des observatoires locaux sont progressivement mis en place sur le territoire. Au total, 33 observatoires couvrent à ce jour une cinquantaine d'agglomérations, un tiers de la population française et la moitié des loyers privés. Les données sont collectées selon des méthodes identiques, validées par le comité scientifique du réseau et traitées par l'ANIL et l'OLAP afin de les homogénéiser au niveau national (www.observatoires-des-loyers.org).

L'ENCADREMENT DES LOYERS DANS LE PARC PRIVÉ

Ces évolutions ont amené les pouvoirs publics à instaurer différentes formes d'encadrement des loyers. Depuis 2012, un décret pris chaque année interdit, dans 28 agglomérations tendues, les hausses de loyer supérieures à l'indice de révision des loyers (IRL, proche de l'inflation) en cas de relocation d'un logement ou de renouvellement de bail, sauf en cas de travaux importants ou de loyer manifestement sous-évalué. Si une relocation sur cinq sans travaux importants donne encore lieu à une augmentation de loyer dépassant l'IRL en 2017, en violation apparente de la loi, cette situation est de moins en moins fréquente. C'était effectivement le cas, dans l'agglomération parisienne, pour 50 % des relocations en 2010 et 2011, 40 % en 2013, 30 % en 2014 et 2015, 25 % de 2016 à 2018 et 33 % en 2019 (soit une reprise à la hausse...)¹¹. La hausse des loyers de relocation a repris depuis 2017 et s'élève à +3,5 % en 2019.

¹⁰ CGDD, « *Compte du logement 2019* », décembre 2020.

¹¹ OLAP, « *Évolution en 2019 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne* », août 2020.

De plus, la loi ALUR avait instauré en 2014 un autre dispositif d'encadrement des loyers, fondé sur des valeurs observées à l'échelle locale. Dans les agglomérations tendues dotées d'un observatoire agréé, le préfet devait fixer chaque année, pour chaque catégorie de logement et secteur géographique, des loyers de référence par mètres carrés. Les logements mis en location ne pouvaient excéder de plus de 20 % le loyer médian (appelé loyer de référence majoré), sauf à justifier d'un « complément de loyer » par des caractéristiques propres au logement. En cas de litige, le locataire ou le propriétaire pouvaient saisir la commission départementale de conciliation, puis le juge en l'absence d'accord.

Plusieurs travaux ont mis en évidence des signes de modération des loyers suite à l'instauration de ces deux dispositifs. Pour l'OLAP, la stabilité des loyers constatée en 2016 était due à la variation quasi nulle de l'IRL en 2016, à l'encadrement des loyers de relocation dans l'agglomération parisienne, et confirmait pour Paris l'effet des arrêtés d'encadrement des loyers issus de la loi ALUR depuis le 1^{er} août 2015¹². Cependant, la justice a annulé les arrêtés d'encadrement à Lille puis à Paris en 2017. Dans les deux cas, le tribunal administratif a motivé sa décision par le fait que l'encadrement des loyers ne pouvait concerner une seule commune et devait être appliqué à l'ensemble des agglomérations lilloise et parisienne. Cet arrêt de l'encadrement a fait repartir à la hausse l'ensemble des indicateurs, les dépassements de loyer ayant connu une augmentation en 2018 selon les estimations de l'OLAP.

Tableau 4.3 : Suivi des indicateurs de l'encadrement des loyers (à Paris)

	2015	2016	2017 ¹³	2018*	2019 ¹⁴
Part des loyers supérieurs aux loyers plafonds ⁽¹⁾	26 %	23 %	21 %	28 %*	-
Montant de dépassement moyen - en € ⁽²⁾	186	165	134	151	-
Part des annonces conformes à l'encadrement ⁽³⁾	58 %	62 %	62 %	48 %	56 %
Montant de dépassement moyen - en € ⁽⁴⁾	146	115	143	128	151

(1) et (2) : OLAP (estimation pour 2018)

(3) et (4) Enquêtes CLCV

* encadrement des loyers non appliquée en 2018.

¹² OLAP, « *Évolution en 2015 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne* », juillet 2016.

¹³ Données concernant Paris et Lille, le montant moyen de dépassement à Lille était estimé à 123 euros/mois en 2017, soit 24 % de plus que le loyer-plafond.

¹⁴ CLCV, « *Encadrement des loyers à Paris: un rebond dans l'application du dispositif* », Janvier 2020. Enquête réalisée d'après l'analyse de 1 000 annonces immobilières sur 13 sites différents. Le taux de conformité est, comme dans l'enquête 2017, plus élevé pour les grands logements (65 % des T4) que pour les studios (48 %). Par ailleurs, 70 % des annonces d'agences consultées étaient conformes, contre 48 % pour les biens loués en direct entre particuliers.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

La récente étude du site Meilleurs Agents montre que plus de la moitié des annonces (53%) ne respectent toujours pas l'encadrement en 2020 (notamment les petites surfaces), avec un surcoût d'environ 130 euros par mois¹⁵.

En Île-de-France, le dernier rapport de l'OLAP¹⁶ montre une accélération de la hausse des loyers : après une augmentation de 0,8 % en 2017, puis 1,5 % en 2018 (1,7 % à Paris), les loyers du secteur privé ont augmenté de 1,7 % en 2019 (1,8 % à Paris). Il s'agit de la hausse de loyers annuelle la plus élevée observée dans l'agglomération parisienne depuis 2014, supérieure à la hausse de l'indice des prix à la consommation (+1,5 %).

La loi ELAN du 23 novembre 2018 a abrogé les articles de la loi ALUR relatifs à l'encadrement des loyers et prévu la mise en œuvre d'un dispositif similaire mais à titre expérimental pour cinq ans dans les zones tendues, sur propositions des collectivités volontaires (EPCI compétents, Paris, établissements publics territoriaux du Grand Paris, Métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille) sur tout ou partie de leur territoire. En cas de non-respect du plafond de loyer, la loi prévoit l'obligation pour les bailleurs de mettre en conformité le contrat et de rembourser les trop-perçus aux locataires. Ce nouveau dispositif est entré en vigueur à Paris le 1^{er} juillet 2019, tandis que huit EPCI ont demandé au ministère du Logement de pouvoir expérimenter l'encadrement des loyers, sur tout ou partie de leur territoire, dans les délais prévus par la loi Elan. Il s'agit de trois EPT franciliennes (Plaine Commune, Grand Orly Seine Bièvre - sur 11 communes - et Est Ensemble), des villes de Grigny (qui n'a pas été retenue), Bordeaux, Grenoble et Montpellier. Lyon et Villeurbanne ont aussi déposé une candidature commune.

À Paris, 95 saisines ont été enregistrées depuis la remise en place du dispositif au 1^{er} juillet 2019 ; 85 requêtes ont été jugées recevables dont 32 ont obtenu une issue favorable au locataire, 2 ont fait l'objet d'amendes et 16 ont donné lieu à une conciliation entre locataire et propriétaire. Les 35 saisines restantes sont toujours en cours d'instruction. La loi ELAN a aussi instauré la possibilité d'infliger des amendes administratives pouvant aller jusqu'à 5 000 euros aux bailleurs récalcitrants refusant de baisser le loyer et de rembourser le locataire. Depuis août 2020, cinq amendes allant de 300 à 1 090 euros ont été prononcées à Paris.

Des aides personnelles essentielles, perfectibles et menacées

Alors que le coût du logement pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages, les aides personnelles au logement jouent un rôle essentiel : versées sous conditions de ressources, elles sont indispensables à l'équilibre du budget des

¹⁵ Encadrement des loyers, un an après – Meilleurs Agents.com

¹⁶ OLAP, « Évolution en 2019 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne », août 2020.

ménages à bas revenus. Toutefois, régulièrement rognées par les gouvernements successifs, elles ne suffisent pas à compenser la hausse des prix de l'immobilier, des loyers et des charges pour de nombreux ménages.

En 2019, 6,5 millions de ménages¹⁷ ont perçu une aide au logement (APL, ALF, ALS), un chiffre en légère baisse par rapport à 2018. 16,6 milliards d'aides au logement ont été versées par la CNAF en 2019¹⁸, en recul de 3 % par rapport à 2018 et de 11 % par rapport à 2017. Le montant moyen mensuel versé atteint 220 euros pour l'APL, 189 pour l'ALS et 316 pour l'ALF.

Tableau 4.4 : Bénéficiaires des aides personnelles au logement (APL, ALF et ALS) au 31 décembre de chaque année

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de bénéficiaires total (APL + ALF + ALS) (en milliers)	6 074	6 309	6 401	6 421	6 496	6 538	6 520	6 481	6 517	6 606	6 543
Dont propriétaires accédants	635	544	537	524	494	483	461	435	411	382	325
Montant total des prestations versées (en millions d'euros)	13 804	15 928	16 357	16 730	17 390	17 708	18 013	18 114	18 007	16 960	16 990

Sources : CNAF et CCMSA.

Le gouvernement, à partir de l'été 2017, a multiplié les attaques contre les aides personnelles. Depuis le 1^{er} octobre 2017, les aides sont réduites forfaitairement pour tous les allocataires de cinq euros par simple décret, pour une économie annuelle de 369 millions en 2018. La loi de finances pour 2018 a ensuite créé une « réduction de loyer de solidarité » (RLS) imposée par l'État dans le parc social. Entrée en vigueur le 1^{er} février 2018, elle s'accompagne d'une baisse de l'APL correspondant à 98 % de la baisse de loyer. Cette mesure a permis une économie budgétaire annuelle de 800 millions d'euros en 2018 et 2019, puis 1,3 milliard en 2020, 2021 et 2022. L'article 126 de la loi de finances pour 2018 prévoyait également le gel des prestations au 1^{er} octobre 2018, au lieu de les indexer sur l'inflation (59 millions d'euros d'économies en 2018 et 226 en 2019) et l'extinction de la plupart des aides personnelles à l'accession, impactant à la fois la sécurisation de l'accession sociale à la propriété et la possibilité pour les propriétaires pauvres d'engager des travaux. Cette dernière mesure a induit une économie de 18 millions d'euros en 2018. Ces mesures expliquent la baisse des dépenses d'aides au logement d'un milliard d'euros entre 2017 et 2018, et ce alors que le nombre d'allocataires a augmenté. Cela représente une baisse de près de 5,9 % sur une année, et concerne majoritairement les APL, qui ont diminué de 9,3 %, les autres aides personnelles étant également en baisse (-2 % pour l'ALS et -3,1 % pour l'ALF)¹⁹.

¹⁷ Ministère de la Cohésion des territoires, PLF 2021.

¹⁸ PLFSS 2021, annexe 1, REPSS Famille.

¹⁹ CNAF, « *l'e-essentiel* », n°187, 2019.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

Le PLF 2018 engageait une réforme dite de « contemporanéisation des ressources » visant à calculer les APL sur la base des revenus actuels (et non plus des données fiscales en année n-2). Initialement prévue en janvier 2019, l'entrée en vigueur de ce nouveau mode de calcul, plusieurs fois reportée, devrait intervenir en janvier 2021 et engendrer environ 750 millions d'euros d'économies en 2021. De plus, la revalorisation des aides au logement a été plafonnée à 0,3 % en 2019 et 2020, loin du niveau de l'inflation.

Au printemps 2020, pour soutenir le budget des ménages durant la crise, une aide exceptionnelle de solidarité a été versée aux bénéficiaires du RSA et aux foyers percevant les APL avec enfants à charge. Cette aide a touché 3,6 millions de foyers, pour un coût total de 821 millions d'euros²⁰. À l'automne 2020, de nouvelles aides exceptionnelles similaires ont été versées. Les jeunes de moins de 25 ans (non éligibles au RSA) mais ayant perçu une aide personnelle au logement en septembre ou octobre ont également bénéficié d'une aide ponctuelle de 150 euros.

Enfin, la réflexion (aujourd'hui à l'arrêt) engagée par le gouvernement sur la création d'un revenu universel d'activité (RUA) présageait une nouvelle évolution des aides au logement. L'objectif du RUA était de repenser l'articulation entre les minima sociaux, la prime d'activité et les aides personnelles au logement. Parmi les premières pistes évoquées par le ministère des Solidarités apparaissait le principe d'un RUA composé d'une prestation « socle » pour les personnes en situation de grande précarité, et d'aides supplémentaires pour répondre à la spécificité des situations, dont ferait partie un « supplément logement » attribué selon les mêmes objectifs que les aides au logement actuelles, mais avec une remise à plat des bases ressources et des barèmes.

À cet égard, le récent rapport de la Cour des comptes²¹ rappelle la pertinence d'engager ce projet, afin d'assurer une plus grande cohérence des prestations et de renforcer l'équité de traitement des ménages, notamment les plus modestes. En effet, la complexité des aides peut engendrer du non-recours. En 2018, le Baromètre d'opinion de la DREES²² montrait que la part des personnes sachant « assez précisément » qui peut prétendre aux allocations logement avait diminué de 11 points entre 2014 et 2018, passant ainsi de 57 % à 46 % durant cette période où ces allocations ont connu de nombreuses réformes.

Dans une récente étude auprès de 200 associations accompagnant des ménages, 70 % des structures répondantes estiment que les personnes accompagnées rencontrent « souvent » ou « habituellement » des difficultés lorsqu'elles réalisent

²⁰ PLFSS 2021.

²¹ Cour des comptes, « Les aides personnelles au logement : des évolutions insuffisantes, une réforme à mettre en œuvre », février 2020.

²² DREES, « la non-recours aux prestations sociales », dossier n°57, juin 2020.

un dossier auprès de la CAF (difficulté à comprendre les démarches, à rassembler les justificatifs, etc.)²³.

L'évolution des revenus d'exclusion (plafonds de revenus au-delà desquels aucune aide n'est accordée), depuis 20 ans, montre un resserrement régulier des aides sur les ménages disposant de faibles ressources. En 2015, 40 % des personnes vivant dans un ménage allocataire des APL avaient des revenus sous le seuil de pauvreté²⁴.

En 2018, les ménages bénéficiaires ont des ressources en moyenne équivalentes à 0,73 SMIC, et 40 % des ménages bénéficiaires locataires ont un revenu entre 0 et 0,5 SMIC. En 2020, en zone 2 (agglomérations de plus de 100 000 habitants hors Paris), étaient exclus de l'APL :

- une personne isolée dès qu'elle perçoit 0,97 SMIC (contre 1,15 SMIC en 1996),
- un couple avec 2 enfants dès qu'il perçoit 1,79 SMIC (contre 2,14 SMIC en 1996).

Les femmes sont surreprésentées parmi les personnes de référence des ménages allocataires (41 % contre 28 % en moyenne), en raison de la part importante de familles monoparentales parmi les bénéficiaires (22 % contre 9 % en moyenne). Les allocataires sont également plus jeunes que la population : les 18-24 ans représentent 19,3 % des allocataires en 2017 (contre 9,7 % de la population de 15 ans et plus). Enfin, 70 % des personnes de référence sont ouvriers ou employés²⁵.

DES AIDES QUI NE COUVRENT PLUS LES DÉPENSES RÉELLES DES MÉNAGES

Depuis 20 ans, on assiste à un net décrochage entre les aides personnelles au logement et les dépenses réellement supportées par les ménages, qui s'explique principalement par des actualisations de barème insuffisantes et aléatoires²⁶. Les loyers moyens des bénéficiaires ont progressé de 32 % entre 2000 et 2010, alors que les loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides n'étaient revalorisés que de 15 %. Même phénomène concernant les charges : les dépenses d'énergie et d'eau des ménages ont progressé de 39 % en 10 ans, mais le forfait charges des

²³ Fondation Abbé Pierre, « Prestations sociales de la CAF et logement – enquête nationale sur les freins rencontrés par les personnes et les structures associatives qui les accompagnent », juin 2020.

²⁴ Drees, « Minima sociaux et prestations sociales », édition 2020.

²⁵ DREES, « Les bénéficiaires d'aides au logement : profil et conditions de vie », les dossiers de la DREES n°42, octobre 2019.

²⁶ Depuis le 1^{er} janvier 2006, les paramètres représentatifs de la dépense de logement sont indexés chaque année sur l'évolution de l'IRL. Ces revalorisations sont cependant aléatoires, en fonction des années : absence de revalorisation des loyers-plafonds en 2004 puis 2006 et du forfait charges entre 2002 et 2007 ; en 2012, le barème des APL a été indexé non pas sur l'évolution de l'IRL, mais selon un taux de 1 % ; en 2014, la revalorisation annuelle est intervenue au 1^{er} octobre (+0,57 %), et non au 1^{er} janvier, représentant un manque à gagner de neuf mois pour les bénéficiaires. La revalorisation était de 0,75 % en 2017, n'a pas eu lieu en 2018, et est plafonnée à 0,3 % en 2019 et 2020.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

aides personnelles n'a été revalorisé que de 11 %. À tel point que, d'après l'Ancols, le forfait charges en Hlm, d'un montant moyen de 63 €/mois, ne couvre qu'un tiers des dépenses totales réelles acquittées par les locataires²⁷.

En 2019, 77 % des allocataires ont supporté des niveaux de loyers supérieurs ou équivalents aux loyers-plafonds. Cette proportion a fortement augmenté puisqu'ils étaient seulement 58 % dans ce cas en 2001. Quant aux ménages dont le loyer est plus du double du loyer-plafond, leur part a triplé en 13 ans (+6,8 points) pour toucher 10,6 % des allocataires fin 2015. Le décrochage est très net dans le parc privé où, en 2019, 91 % des allocataires supportent des loyers supérieurs aux loyers-plafonds. La situation est également préoccupante dans le parc public où 60 % des allocataires sont concernés²⁸.

Tableau 4.5 : Loyers supérieurs aux loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides personnelles au logement (%)

	2001	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Loyer réel égal ou supérieur au loyer-plafond	58,2	71,8	74,9	76,2	77,1	77,1	77,1	77,3	77,4

Sources : Données 2001 et 2010 issues d'un traitement IGAS à partir des données de la CNAF. PLFSS « programme de qualité et d'efficacité Famille » à partir de 2013.

DES TAUX D'EFFORT DES ALLOCATAIRES QUI RESTENT ÉLEVÉS

En 2019, les aides personnelles au logement permettaient de ramener le taux d'effort médian de 37,7 % à 18,2 %. Il est bien plus élevé dans le parc privé (25,2 %) que dans le parc public (11,4 %), et les catégories familiales pour qui les aides au logement participent le plus à la réduction du taux d'effort sont les familles monoparentales, en raison de leurs ressources moins élevées et d'un meilleur accès au parc public.

²⁷ Ancols, « Étude des coûts locatifs des logements des organismes Hlm et SEM au regard des ressources des locataires en France métropolitaine », 2016.

²⁸ PLFSS 2021, Annexe 1, Famille.

Tableau 4.6 : Taux d'effort net médian des allocataires d'aides au logement en 2019 (en %)

	Taux d'effort net médian	Impact des aides sur le taux d'effort (2019)
Configuration familiale		
...Isolés (sans enfants)	25 %	-50,5 %
...Familles monoparentales		
avec 1 enfant	17 %	-53,6 %
avec 2 enfants	14,7 %	-57,8 %
avec 3 enfants ou plus	7,9 %	-74,7 %
...Couples		
sans enfants	20,4 %	-46 %
avec 1 enfant	16,7 %	-44,8 %
avec 2 enfants	15,6 %	-42,6 %
avec 3 enfants ou plus	11,5 %	-51,9 %
Type de parc		
...Accession à la propriété	23,9 %	-21,1 %
...Public	11,4 %	-62,7 %
...Privé	25,2 %	-47,8 %
Total	18,2 %	-51,9 %

Source : PLFSS 2021, Annexe 1, Famille.

Cependant, elles ne réduisent plus suffisamment des dépenses de logement en augmentation. Dans le parc privé, 30 % des allocataires des aides au logement ont des taux d'effort nets supérieurs à 41 %, et 10 % subissent un taux d'effort dépassant 66 %²⁹.

DES FSL SOUS PRESSION

Les fonds de solidarité pour le logement (FSL) — institués en 1990 dans chaque département — ont pour vocation d'aider les ménages en difficulté d'accès ou de maintien dans leur logement : apport de garantie, aide au paiement du loyer et des factures d'énergie et d'eau, mesures d'accompagnement social... Même combinées à d'autres dispositifs locaux ou nationaux, les aides des FSL ne suffisent toutefois pas à répondre à la hausse des demandes. Faute de moyens financiers suffisants, **certains conseils départementaux ont réajusté les règlements intérieurs des FSL pour resserrer les critères d'octroi et réduire le montant des aides**, entraînant des disparités territoriales importantes.

²⁹ DREES, « Les bénéficiaires d'aides au logement : profils et conditions de vie », n°42, octobre 2019.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

Malgré des difficultés d'actualisation des données depuis la décentralisation des FSL en 2005, les données du ministère de la Cohésion des territoires sur la période 2013-2018 pour 44 départements montrent que le nombre de ménages aidés diminue depuis 2013, qu'il s'agisse de l'aide à l'accès³⁰ ou au maintien dans le logement.

Tableau 4.7 : Nombre de ménages aidés par le FSL

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre total de ménages aidés financièrement	218 012	172 361	153 319	124 974	123 309	172 361
Dont :						
Nombre de ménages aidés à l'accès locatif	61 905	55 057	56 587	52 690	43 783	38 712
Nombre global de ménages aidés au maintien et/ou pour le paiement des fluides	156 107	122 364	115 774	100 629	81 191	84 597
Dont :						
Nombre de ménages aidés au titre du maintien locatif	38 248	23 084	20 194	19 540	16 678	17 231
Nombre de ménages aidés pour le paiement de l'eau	27 725	28 198	24 956	21 284	19 723	27 725
Nombre de ménages aidés pour le paiement de l'énergie	80 446	76 998	67 443	63 387	56 110	80 446

Source : ministère du Logement. Ne sont prises en compte dans ces tableaux que les données recueillies auprès de 44 départements ayant répondu à l'enquête annuelle de 2014 à 2018 (43 départements répondants en 2013).

Les montants moyens des aides sont en 2018 de 432 euros pour l'aide à l'accès, 519 euros pour l'aide au maintien, 312 euros pour l'aide au paiement des factures d'énergie.

Une étude de Ville et Habitat alertait en 2015³¹ sur le risque de renforcement de la logique de « guichet social », au détriment des missions d'accompagnement des ménages dans la résolution de leurs difficultés. Elle met en lumière des effets de report sur les FSL, alors que les mécanismes de solidarité nationale (minima sociaux, aides personnelles au logement, tarifs sociaux de l'énergie...) peinent à répondre aux besoins. L'effet levier des FSL apparaît enfin très lié à la réalité des marchés locaux de l'habitat et à leur articulation avec les autres dispositifs d'accès à un logement abordable et adapté.

³⁰ L'aide à l'accès à un logement locatif recouvre des aides financières, prêts et subventions versés par les FSL ; elle peut permettre de financer le paiement d'un dépôt de garantie, le « premier loyer » (afin de compenser le non versement de l'aide au logement le premier mois), les frais d'agence, l'assurance, l'ouverture des compteurs, le déménagement, l'achat de mobilier et d'électroménager. Cette aide peut également permettre de régler d'anciennes dettes de loyer, de factures d'énergie, d'eau et de téléphone pour faciliter l'accès à un nouveau logement.

³¹ Ville et Habitat, « Place et rôle des fonds de solidarité pour le logement dans la politique sociale du logement : état des lieux et perspectives », pour le compte de la DGALN, la DGCS, la DIHAL et l'ADF, avril 2015.

De l'impayé à l'expulsion locative

DES IMPAYÉS EN HAUSSE

Après une hausse spectaculaire des impayés de loyer ou de charges entre 2002 et 2006 (+66 %), leur progression a été plus modérée en 2013 (+2 %), se stabilisant toutefois à un niveau élevé avec **493 000 locataires concernés**. Cette situation s'explique par une diminution des impayés dans le parc privé (-6 %), alors qu'ils ont continué de progresser dans le parc social (+5 %). La situation est assez différente pour les ménages vivant en Île-de-France, dont les impayés ont augmenté de 23 % et les difficultés de paiement de 12 %. Là aussi, ce sont les locataires Hlm qui sont les plus touchés. Par ailleurs, **1,9 million de ménages déclarent alors avoir rencontré des difficultés pour payer leurs loyers ou leurs charges au cours des deux années précédentes**.

Tableau 4.8 : Évolution des impayés locatifs (1996-2013)

	1996	2002	2006	2013
Total (tous statuts locatifs)	325 000	289 000	481 000	493 000
Dont secteur locatif social	218 000	187 000	294 000	298 000
% par rapport au parc locatif social	5,3%	4,4 %	6,4 %	6,5 %
Dont secteur locatif privé	107 000	102 000	186 000	171 000
% par rapport au parc locatif privé	2,1%	1,8 %	3,4 %	2,9 %

Source : ENL.

Les bailleurs sociaux indiquent de leur côté que 820 000 de leurs locataires (18,6 %) avaient un retard de paiement fin 2018 (+4 % par rapport à 2017), dont 286 000 depuis plus de trois mois (soit 6,5 % des ménages présents dans le parc) et 64 000 de plus de 12 mois (soit 1,5 % des ménages)³². Ces chiffres ont légèrement augmenté depuis 2016.

Les différentes sources sur le profil des ménages en situation d'impayé établissent un portrait de la population concernée : ce sont plus souvent des personnes seules et des familles monoparentales (chacune de ces catégories représente 40 % des ménages en impayés enquêtés par l'ANIL en 2014³³), et des personnes sans emploi (la moitié selon l'enquête de l'ANIL). Les causes de l'impayé de loyers sont avant tout la récurrence des situations de précarité et la tension sur le marché immobilier ainsi que le rapport de force avec le bailleur en cas d'insalubrité du logement³⁴. D'après l'ANIL, **la grande majorité des situations d'impayés locatifs (58**

³² USH, « Impayés et prévention des expulsions. Résultats de l'enquête sur les données 2017 », 13 juin 2019.

³³ ANIL, « Bailleurs et locataires face à l'impayé », enquête en face-à-face auprès de 4 400 personnes, 2014.

³⁴ CREDOC pour l'ONPES, « Étude économétrique et qualitative sur le début du processus d'expulsion locative », février 2017.

%) découlent d'une diminution des ressources, elle-même liée à un événement imprévu : perte d'un emploi (31 %), problème de santé (10 %), séparation (6 %). Suite à cette baisse de ressources, un locataire sur quatre déclare avoir contracté d'autres dettes pour faire face aux dépenses courantes et au paiement du loyer. Les causes des impayés évoquées depuis dix ans par les ménages faisant appel à la plateforme « Allô Prévention expulsion » de la Fondation Abbé Pierre sont très proches : perte ou changement d'emploi (40 %), évolution de la situation familiale (17 %), problème de santé (17 %), surendettement (12 %), conflit avec le bailleur (7 %) ³⁵. La grande majorité de ces locataires (près de 7 sur 10) disposent de revenus très modestes se situant sous le seuil de pauvreté, et près d'un sur deux consacre plus de 40 % de son revenu au paiement du loyer.

Par ailleurs, un nombre non négligeable de propriétaires ou accédants ont connu des accidents de paiement, d'après l'ENL, en 2013 : 782 000 ménages ont eu des difficultés pour rembourser leurs emprunts ou payer leurs charges de copropriété dans les deux années qui ont précédé l'enquête (soit une augmentation de 41 % par rapport à 2006). Parmi eux, 82 000 ménages étaient même en situation d'impayés (en hausse de 17 % par rapport à 2006).

Tableau 4.9 : Impayés de remboursement d'emprunt ou de charges chez les propriétaires

	2006	2013	Variation 2006-2013
Difficultés de remboursement dans les deux années précédant l'enquête	555 000	782 000	+ 41%
Dont situations d'impayés au moment de l'enquête	71000	82 000	+17%

Sources : ENL, France métropolitaine, exploitation Fondation Abbé Pierre.

Le premier chapitre de ce rapport le montre, l'inquiétude sur la fragilisation de la situation sociale et économique des ménages les plus précaires en 2020, en lien avec la crise sanitaire, est forte. L'analyse des consultations données au cours du premier semestre 2020 par les conseillers-juristes des ADIL permet d'observer une hausse globale des sollicitations par rapport à l'automne 2019 ³⁶, en particulier de la part des locataires du parc privé, de près de 15 % par rapport à l'année précédente, et de la part de salariés du secteur privé. Ces sollicitations concernent principalement les phases « amont » de l'impayé (aucune démarche ou mise en demeure du bailleur).

En septembre 2020, d'après un sondage mené pour Meelo, 32 % des propriétaires et 16 % des locataires étaient en difficulté pour honorer leur emprunt immobilier ou payer leur loyer (contre respectivement 17 % et 6 % lors du précédent baromètre en avril) ³⁷.

³⁵ Fondation Abbé Pierre, « Bilan 10 ans de la plateforme téléphonique Allô prévention expulsion », 2019.

³⁶ ANIL, « Baromètre de la consultation des ADIL », 31 octobre 2020.

³⁷ Baromètre réalisé en ligne par Diffusis France pour Meelo sur l'ensemble du territoire français auprès d'un échantillon de 1 072 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus, durant la période du 14 au 18 septembre 2020.

Fin octobre, l'USH indiquait que le montant des impayés de loyer avait augmenté de 65 millions d'euros en comparaison à l'avant-crise du Covid.

LE SURENDETTEMENT DES MÉNAGES

En 2019, une part non négligeable des 143 080 situations déclarées recevables par les commissions de surendettement relève du logement³⁸. Depuis 2010, la structure de la dette des ménages surendettés s'est modifiée : le poids des dettes à la consommation a diminué tandis que celui de l'endettement immobilier a doublé, pour atteindre 48 % de la dette. Cette tendance s'est légèrement inversée en 2018 et 2019, notamment en raison du contexte toujours favorable des taux d'intérêt sur les crédits immobiliers.

Tableau 4.10 : Caractéristiques des dettes relatives au logement en 2019

	Nombre de situations recevables	Part des situations concernées (%) *	Part de l'endettement global (%)
Dettes immobilières	19 343	14,3	34,9
Dont prêts immobiliers	16 324	12,1	31,3
Dont arriérés	1 053	0,8	0,4
Dont solde après-vente de la résidence principale	3 047	2,3	3,2
Dettes de logement	66 516	49,3	5,9
Dont loyer et charges locatives	62 051	46	5,3
Dont charges de copropriété	2 584	1,9	0,3
Dont frais de maison de retraite ou spécialisée	1 059	0,8	0,2
Dont dépôts de garantie	4 695	3,5	0,1
Dettes d'énergie et de communication	70 755	52,5	1,7
Dont électricité, gaz, chauffage	52 394	38,8	1
Dont eau	34 140	25,3	0,5
Dettes fiscales	49 106	36,4	3,8
Dont taxe d'habitation	38 319	28,4	0,6
Dont taxe foncière	9 340	6,9	0,3

Source : Banque de France, 2019.

* Les dossiers cumulent fréquemment plusieurs types de dettes.

LA HAUSSE DES EXPULSIONS LOCATIVES

Première étape d'une procédure qui peut aller jusqu'à l'expulsion du domicile, les contentieux locatifs liés aux impayés se maintiennent à des niveaux extrêmement élevés. En 2019, près de 156 378 ménages ont été assignés en justice, dont plus de

³⁸ Banque de France, *Le surendettement des ménages : enquête typologique 2019, analyses nationale et régionale*, janvier 2020.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

145 000 pour impayés de loyers (+35 % par rapport à 2001), et 130 514 décisions d'expulsions ont été prononcées, dont plus de 125 000 pour impayés locatifs³⁹ (+55 % depuis 2001).

Tableau 4.11 : Évolution du contentieux lié à l'expulsion locative

	2001	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire *	125 706	140 587	155 874	155 004	155 277	159 953	173 703	167 213	160 847	158 743	154 583	156 378	
Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance *	107 639	128 782	145 384	145 828	146 224	150 847	166 146	159 812	152 037	151 289	146 870	145 227	
Décisions de justice prononçant l'expulsion *	nd	nd	115 205	118 711	120 183	125 923	132 016	132 196	127 412	124 550	119 554	130 514	
Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance *	81 080	99 768	109 160	113 669	115 086	120 533	126 441	126 946	122 673	120 202	115 316	125 842	
Nombre de commandements de quitter les lieux **	47 473	53 976	58 739	55 957	49 685	51 096	59 357	67 905	63 081	65 828	68 241		
Nombre de demandes de concours de la force publique **	36 400	40 476	42 917	41 466	38 691	41 333	43 930	51 959	49 688	50 596	49 216		
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique **	16 844	23 054	26 502	27 998	24 225	22 822	28 375	35 339	33 495	33 837	33 542		
Nombre d'interventions effectives de la force publique **	6 337	10 182	11 670	12 759	11 487	10 132	11 604	15 151	15 222	15 547	15 993	16 700	3 500

* Source : ministère de la Justice. ** Source : ministère de l'Intérieur.

Du commandement de quitter les lieux à l'expulsion du domicile avec concours de la force publique, les données indiquent une hausse régulière entre 2001 et 2019, traduisant un durcissement très net : **les autorisations d'accorder le concours de la force publique ont doublé** et les expulsions effectives avec intervention des forces de l'ordre ont augmenté de 164 % depuis 2001, pour atteindre 16 700 expulsions. En 2019, le nombre d'assignations est reparti à la hausse après une tendance à la baisse de 2014 à 2018. Ces évolutions erratiques ne se traduisent pas sur la fin des procédures : les commandements de quitter les lieux, les accords du concours de la force publique et leur exécution sont toujours plus nombreux chaque année. Entre 2014 et 2019, le nombre d'assignations a diminué de 10 %, tandis que les interventions effectives de la force publique ont augmenté de 44 %.

Notons que le nombre de ménages expulsés et contraints de quitter leur logement est beaucoup plus important que ce qu'indiquent les données relatives aux seules

³⁹ Par manque d'information et d'accompagnement, de nombreux ménages ne se présentent pas au tribunal à cette étape, ce qui joue généralement en leur défaveur lors de l'audience (refus d'échéanciers, etc.). Le taux de présence ou de représentation à l'audience est inférieur à 40 %.

expulsions dont la procédure légale est allée jusqu'à son terme. En effet, bon nombre de ménages quittent leur domicile sous la crainte de la procédure ou la pression du propriétaire ou de l'huissier. Environ la moitié des commandements de quitter les lieux, concernant plus de 30 000 ménages, ne sont pas exécutés compte tenu du départ « volontaire » des occupants⁴⁰. Enfin, de nombreux ménages demeurent dans le logement malgré la résiliation du bail et restent donc expulsables à tout moment et se retrouvent ainsi dans des situations de grande fragilité.

Figure 4.5 : Expulsions locatives avec concours de la force publique



Source : ministère de l'Intérieur.

La crise sanitaire a engendré, en 2020 une prolongation de la trêve hivernale jusqu'au 10 juillet, limitant de fait les expulsions. Dans le cadre du retour au droit commun, une instruction a également été diffusée aux préfets, leur demandant de « se mobiliser pour que la mise en œuvre des procédures d'expulsion locative soit adossée à des propositions de relogement opérationnelles » afin d'éviter les remises à la rue « sèches ». Cette circulaire a été inégalement appliquée, si bien que 3 500 expulsions ont été effectuées, parfois sans solution de relogement, parfois même sans solution d'hébergement.

LA DIFFICILE PRÉVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES

La loi ALUR redéfinit les missions des Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX), chargées de coordonner, évaluer et piloter les dispositifs départementaux de prévention des expulsions définis par les PDALHPD, et d'examiner les situations individuelles. Un système de signalement de l'impayé à la CCAPEX a été créé, afin de permettre un traitement le plus en amont possible de toute procédure judiciaire⁴¹.

⁴⁰ IGAS, CGEDD, IGA, IGSJ, « *Évaluation de la prévention des expulsions locatives* », 2014.

⁴¹ Parmi les autres avancées de la loi ALUR, on peut citer l'extension des délais de paiement de 24 à 36 mois, des délais pour quitter les lieux de un à trois ans maximum, le maintien des aides au logement aux ménages « de bonne foi » en impayés, etc.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

Les locataires du parc social ne sont pas épargnés par le risque d'expulsion, mais ils y bénéficient de dispositifs spécifiques de prévention. D'après une enquête de l'USH, 458 700 plans d'apurement amiable ont été signés en 2018, soit une légère baisse par rapport à 2017 (473 000), et 13 400 protocoles de cohésion sociale⁴² ont été signés (13 600 en 2017). Le nombre de ménages ayant bénéficié d'un effacement de leur dette dans le cadre d'un plan de redressement ou d'une procédure de rétablissement personnel au titre du surendettement augmente légèrement en 2018 (29 000, contre 28 000 en 2017), pour une dette moyenne s'élevant à 3 040 euros (2 880 euros en 2017)⁴³. Le montant moyen des effacements de dettes est assez fluctuant depuis 2015, se situant entre 2 500 et 3 000 euros.

Tableau 4.12 : Évolution des résolutions amiables des impayés de loyer en Hlm

	Fin 2013	Fin 2014	Fin 2015	Fin 2016	Fin 2017	Fin 2018
Ménages en retard de paiement de trois mois ou plus	6,3 % 260 000	7,1 % 285 000	6,4 % 276 000	6,3 % 274 500	6,3 % 271 000	6,5 % 286 000
Plans d'apurement amiables signés	310 000	440 000	440 000	497 400	473 000	458 700
Protocoles de cohésion sociale signés	10 000	11 000	11 500	14 400	13 600	13 400

Source : USH.

Le ministère du Logement a lancé en 2016 un plan national de prévention des expulsions locatives, élaboré par un pôle national dédié au sein de la Dihal, visant une amélioration de l'information des locataires, des bailleurs et des acteurs locaux (réalisée par une antenne de prévention départementale), un repérage et un traitement des difficultés en amont de la procédure judiciaire, ainsi que la formation des intervenants.

Parallèlement, le décret du 6 juin 2016 a confirmé le maintien du versement de l'aide personnelle au logement pour les allocataires « de bonne foi » en situation d'impayé, annoncé par la loi ALUR. La loi ELAN prévoit enfin l'autorisation d'un protocole de cohésion sociale après un effacement de dette locative, pour éviter l'expulsion de locataires Hlm, ainsi qu'une meilleure articulation entre les mesures de surendettement traitant la dette locative et la décision judiciaire qui en découle au moment de la résiliation du bail.

Plusieurs chantiers importants sont néanmoins encore en cours : le déploiement d'EXPLOC⁴⁴ destiné à améliorer la connaissance des personnes menacées d'expulsion, le développement de CCAPEX locales de traitement des impayés,

⁴² Ces protocoles visent à rétablir ou maintenir le versement de l'aide au logement, reprendre le paiement courant du loyer, résorber la dette et signer un nouveau bail, dans un délai maximal de trois mois à l'issue du protocole.

⁴³ USH, « *Impayés et prévention des expulsions. Résultats de l'enquête sur les données 2017* », 2019.

⁴⁴ L'application interministérielle de gestion de la prévention et des procédures d'expulsions locatives.

la généralisation des antennes de prévention des expulsions au sein des ADIL... L'instruction du 10 mai 2019⁴⁵ a par ailleurs lancé la généralisation de « points conseil budget », lieux d'accueil et d'accompagnement budgétaire.

Les moyens consacrés à la prévention sont encore insuffisants pour la rendre pleinement effective : les CCAPEX ont des moyens très réduits pour fonctionner, et le diagnostic social et financier avant audience, rendu obligatoire par la loi, est mis en œuvre de manière variable selon les départements. Enfin, malgré les circulaires du 26 octobre 2012 et du 22 mars 2017 demandant aux préfets de ne pas procéder à l'expulsion de ménages reconnus prioritaires DALO sans relogement, ce type d'expulsion perdure. En septembre 2020, une mission relative à la prévention des expulsions locatives a été confiée au député Nicolas Démoulin. En effet, suite aux mesures prises durant la crise sanitaire, le gouvernement cherche des solutions pour éviter les expulsions sans relogement après la trêve hivernale 2021.

De manière générale, les expulsions avec le concours de la force publique augmentent régulièrement depuis 15 ans, notamment faute de budget suffisant pour indemniser les bailleurs en cas de refus du concours de la force publique pour expulser. Cette ligne budgétaire est en effet en baisse récurrente depuis 2005.

Tableau 4.13 : Indemnisation des bailleurs en cas de refus d'expulsion (en M€)

Montant en M€	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	66,7	78,4	37,1	29,6	31,3	38,3	55,2	53,8	35,9	46,4	38,1	37,8	25,8	24,4	33*	32,5

Source : RAP, Programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur », action 06.

* Changement de source et de mode de calcul.

⁴⁵ Instruction du 10 mai 2019 relative à la généralisation de l'expérimentation des Points conseil budget.

Tableau de bord

5^e DIMENSION. Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

Tout comme l'accès au logement, la mobilité résidentielle des ménages est de plus en plus difficile et contrainte, avec des effets collatéraux importants dans d'autres domaines : renoncement à un nouvel emploi¹, formation, installation en couple, décohabitation... La situation est particulièrement difficile pour les personnes disposant de revenus modestes, comme si à la panne de l'ascenseur social s'ajoutait celle de l'ascenseur résidentiel. Une fracture importante existe aujourd'hui entre ceux qui peuvent choisir leur logement et leur lieu d'habitation et ceux qui ne le peuvent pas et sont assignés à vivre dans des formes d'habitat dévalorisées et des quartiers dégradés.

Les blocages de la mobilité résidentielle

UNE MOBILITÉ RÉSIDENIELLE EN BAISSSE

La mobilité résidentielle a connu une forte inflexion dans les années 2000. Les enquêtes Logement 2002-2013 montrent que la part des ménages ayant emménagé récemment dans un nouveau logement n'a cessé de diminuer, passant de 32,5 % à 26,8 % sur la période. Tous les secteurs et toutes les classes d'âge sont concernés. En 2014, 7,3 millions de personnes ont changé de logement en France, soit 11 % de la population (contre 9 % en Europe)².

Alors que la mobilité des accédants à la propriété était en légère hausse entre 2002 et 2006, elle a baissé fortement ensuite, conformément aux évolutions du marché entre 2006 et 2013. Sur la même période, la mobilité résidentielle des locataires a connu une baisse continue dans le parc privé (-5 points entre 2002 et 2013) et plus encore dans le parc social (-11 points) traduisant les difficultés d'accès aux Hlm qui se sont particulièrement amplifiées.

¹ Deux millions de personnes ont refusé un emploi au cours des cinq dernières années parce que cela les aurait obligées à déménager en occasionnant un surcoût financier, « *La mobilité professionnelle bridée par les problèmes de logement* », Collection des rapports du Crédoc, juillet 2011.

² Les mobilités résidentielles en France : tendances et impacts territoriaux, Rapport de l'observatoire des territoires, 2018.

Tableau 5.1a : Mobilité résidentielle selon les statuts d'occupation (2002-2013)

	Taux d'emménagements récents (au cours des 4 années précédant l'enquête)		
	ENL 2002	ENL 2006	ENL 2013
Ensemble des emménagés récents	32,5 %	30,8 %	26,8 %
Propriétaires non accédants	6,2 %	6,3 %	4,4 %
Accédants à la propriété	37,2 %	39,3 %	31 %
Locataires secteur social	41,3 %	35,5 %	30 %
Locataires secteur libre	60,8 %	58,5 %	56 %

Source : ENL.

D'autres chiffres, sur une période différente, montrent une mobilité résidentielle en légère hausse entre 2007 et 2017. Elle augmente notamment pour les locataires du secteur libre et du parc social (+3 points entre 2007 et 2017), et reste beaucoup plus faible pour les propriétaires.

Tableau 5.1b : Mobilité résidentielle selon les statuts d'occupation (2007-2017)

	Taux d'emménagements récents (au cours des 4 années précédant l'enquête)		
	2007	2012	2017
Ensemble des emménagés récents	31 %	31 %	35 %
Propriétaires	20 %	18 %	21 %
Locataires secteur social	37 %	39 %	40 %
Locataires secteur libre	62 %	65 %	65 %

Source : INSEE, Recensement de la population, base migrations résidentielles 2007, 2012 et 2017

Les taux de rotation au sein du parc locatif privé restent bien supérieurs, avec 29 % en 2019³, contre 9 % dans le parc Hlm⁴. Elle est toutefois plus faible pour les grands logements : dans le parc locatif privé, elle est de 22,4 % pour les 4 pièces et 21 % pour les 5 pièces et plus (contre 36,6 % pour les studios et 1 pièce)⁵. Le taux de mobilité est plus faible dans les territoires les plus tendus (zones A et B1) dans le parc social qui enregistre en 2019 un taux de mobilité de seulement 6,9 % en zone A (contre 9,8 % en zone C)⁶.

³ Clameur, février 2020. Clameur (Connaître les Loyers et Analyser les Marchés sur les Espaces Urbains et Ruraux) observe et analyse les tendances du marché locatif privé dans 2 653 villes, regroupements de communes et pays de plus de 10 000 habitants. À l'échelle de la France, Clameur couvre 27,4 % du marché locatif privé.

⁴ Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2020, CGDD, novembre 2020.

⁵ Clameur, taux de mobilité résidentielle, moyenne annuelle 1998-2019.

⁶ Projet annuel de performance 2021.

Tableau 5.2 : Taux de rotation dans le parc privé et dans le parc social (en %)

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Parc locatif privé	30,1	27,5	28,6	27,7	27,2	27,5	30,8	29,9	28,4	30,2	29
Parc Hlm	9,8	10,3	10	9,9	9,6	9,5	9,7	9,8	9,4	9,3	9

Sources : Clameur, SDES, RPLS.

La **baisse de la rotation au sein du parc social** se traduit par un vieillissement de sa population : entre 1984 et 2013, l'âge moyen de ses locataires a augmenté de presque huit ans (contre un an dans le secteur libre) et l'ancienneté dans le logement a augmenté de cinq ans (alors qu'elle diminuait d'un an et demi dans le secteur libre)⁷.

Cette baisse de la rotation conduit également à une diminution de l'offre Hlm libérée pour de nouvelles attributions. **Entre 2002 et 2013, ce sont 272 000 ménages de moins qui ont pu entrer dans le parc Hlm** par période quadriennale. Cette baisse de la capacité d'accueil du parc social s'explique prioritairement par la chute des sorties du parc social. La panne de la primo-accession est particulièrement forte pour les locataires du parc social, sachant qu'en 2013, pour la première fois depuis longtemps, on quitte plus le parc social pour rester locataire que pour devenir propriétaire.

Tableau 5.3 : Destinations résidentielles des ménages sortant du parc Hlm

	2002	2006	2013
Accession à la propriété	296 700	262 652	165 383
Parc locatif privé	189 406	199 935	204 123
Autres statuts	28 700	26 796	18 981
Ensemble	514 806	489 383	388 487

Source : ENL.

À noter toutefois que le nombre de primo-accédants était en augmentation constante depuis 2012, avec 596 000 ménages accédant à la propriété en 2017 contre 367 000 en 2012⁸. Deux raisons permettent de l'expliquer. La baisse des taux d'intérêts, tout d'abord, qui permet aux ménages, à mensualités et durées de crédits identiques, de bénéficier d'un pouvoir d'achat immobilier de 30 % supérieur à celui auquel ils pouvaient prétendre en 2008. Les dispositifs de prêts aidés semblent aussi avoir contribué à augmenter le nombre de primo-accédants qui ont été 70 % en 2016 à bénéficier d'un prêt à taux zéro (PTZ) et/ou d'un prêt à l'accession sociale. Ces deux prêts sont cumulatifs, et en 2019 ce sont 16 871 ménages qui ont bénéficié d'un prêt à taux zéro et d'un prêt à l'accession sociale.

⁷ Insee, « Les conditions de logement en France », 2017, p.124.

⁸ Société de Gestion des Financements et de la Garantie de l'Accession Sociale à la propriété, « Bilan statistique des prêts à taux 0% », 2019.

Le nombre de primo-accédants diminue ensuite en 2018 (581 000). Cette baisse serait notamment due à la forte diminution du PTZ en 2018, qui a été recentré en zone tendue pour le neuf. L'année 2018 a en effet connu un fort recul du PTZ (87 834 PTZ émis en 2018 contre 121 639 en 2017), et si l'année 2019 amorce une reprise, le nombre de PTZ émis reste plus faible que pour les années précédentes (92 890).

LES PARCOURS RÉSIDENTIELS À L'ORIGINE DE FORTES INÉGALITÉS

Les inégalités de destins résidentiels se sont fortement accrues au cours des trois dernières décennies, comme en témoigne l'augmentation de l'indice de Gini⁹ créé par l'Insee pour mesurer les inégalités de probabilité d'accès à la propriété (en hausse de 36,4 % depuis 1984). Début 2018, 57,8 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale, proportion en diminution par rapport à 2015 (-0,9 point)¹⁰.

Les ménages les plus pauvres ont vu les portes de l'accession à la propriété se refermer. La part de ménages propriétaires dans le premier décile de revenus a reculé de 20 points entre 1984 et 2013 (de 43,6 % à 24,2 %), tandis que celle des ménages du 10^e décile a progressé de 15 points (90 % en 2013)¹¹. En raison de la hausse des prix, et malgré des taux d'intérêt au plus bas, les conditions d'achat sont de plus en plus difficiles du point de vue de l'endettement. En 2020, un primo-accédant doit s'endetter sur 20 ans contre 15 ans en 2000 pour acheter un même logement¹².

Les biens immobiliers acquis par les ménages propriétaires contribuent à valoriser leur patrimoine et à creuser ainsi les inégalités avec ceux qui n'ont pas pu le devenir. Début 2018, 70 % des cadres sont propriétaires de leur résidence principale, contre seulement 50 % des ouvriers qualifiés et 38 % des employés, et la moitié des ménages les mieux dotés en patrimoine immobilier détiennent 90 % du patrimoine immobilier en France. Les ménages immigrés sont quant à eux moins souvent propriétaires de leur logement par rapport au reste de la population : 37 % en 2014, contre 60 % pour les ménages non-immigrés¹³.

⁹ L'indice de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités. Il varie entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité absolue). Insee, « *Les conditions de logement en France* », Édition 2017, p.52.

¹⁰ « *Le patrimoine des ménages en 2018* », division Revenus et patrimoine des ménages, Insee, 2018.

¹¹ Insee, « *Les conditions de logement en France* », Édition 2017, p.27.

¹² CGEDD, « *Le prix de l'immobilier d'habitation sur le long terme* », 10 août 2020.

¹³ Ministère de l'Intérieur – Statistiques publiques, « *L'essentiel de l'immigration – Le logement des immigrés vivant en France en 2014* », novembre 2017.

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

Les inégalités sociales en termes de parcours résidentiels **se traduisent aussi spatialement**. Selon l'Insee, **63 % des propriétaires vivent dans une zone « favorisée »¹⁴, contre 53 % des locataires du secteur libre et 32 % de ceux du parc social¹⁵**. Les inégalités se renforcent ainsi entre ceux qui ont pu choisir le lieu d'acquisition de leur bien et les ménages pauvres qui ont été contraints de s'éloigner toujours plus des centres-villes, s'installant davantage dans les petites communes ou en milieu rural au prix de trajets domicile-travail plus longs et coûteux.

Les choix résidentiels des plus aisés sont vecteurs de phénomènes d'entresoi résidentiel : entre 1990 et 2015, les cadres et les chefs d'entreprises sont en moyenne une fois et demie plus inégalement répartis dans les principales aires urbaines françaises que les ouvriers et les employés. L'aire urbaine de Paris est celle où les indices de ségrégation des différentes catégories socio-professionnelles sont les plus importants.

Les mobilités résidentielles s'accompagnent ainsi d'une forte sélection sociale¹⁶. Les jeunes et cadres ont tendance à aller vers les pôles urbains, les ouvriers et employés vers les couronnes périurbaines, souvent des villes de taille moyenne, et les ouvriers ayant une famille plutôt vers les espaces peu denses. Le déplacement de la population des villes centres vers la périphérie, bien que moins intense qu'au début des années 1990, se poursuit et renforce l'éloignement des catégories populaires (ouvriers et employés) des métropoles et principaux pôles urbains.

Les territoires face aux besoins sociaux : un droit à la ville encore lointain

Les inégalités dans le logement se reflètent aussi dans la liberté qu'ont les ménages ou non de choisir leur quartier, leur environnement, l'école de leurs enfants... Cette problématique est manifeste dans les quartiers de relégation, où le parc Hlm est surreprésenté et où se concentrent les copropriétés dégradées.

Les territoires doivent faire face à une diversité de situations de mal-logement, que les politiques du logement ont du mal à appréhender malgré les réformes institutionnelles récentes. La dispersion des compétences et la diversité des dispositifs ne les aident pas à organiser une cohérence d'ensemble. L'implication des collectivités est encore inégale, surtout lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins des plus fragiles.

¹⁴ Une zone est ici appelée « favorisée » lorsque le niveau de vie médian est supérieur à celui de son environnement de référence (commune ou bassin de vie).

¹⁵ Insee, « *Les conditions de logement en France* », Édition 2017, p.35

¹⁶ Observatoire des territoires, CGET, « *Les mobilités résidentielles en France, tendances et impacts territoriaux* », rapport 2018.

LOI SRU : UNE LOI QUI FAIT SES PREUVES MALGRÉ UNE APPLICATION INÉGALE

Afin de contribuer à une meilleure répartition de l'offre de logements sociaux sur l'ensemble du territoire, l'article 55 de la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 impose aux communes déficitaires en logement social de s'engager à rattraper leur retard d'ici 2025. La loi du 18 janvier 2013 a élargi le champ des communes soumises à cet effort¹⁷ et revu à la hausse les exigences de production : le taux de logements sociaux à atteindre est porté de 20 à 25 % dans les agglomérations les plus tendues¹⁸ et un objectif « qualitatif » est fixé.

• Taux de réalisation des objectifs de rattrapage

Sur la période triennale 2014-2016, 1 152 communes étaient assujetties à la loi SRU. 55 % d'entre elles ont atteint ou dépassé leur objectif quantitatif de production. Au total, ces communes ont contribué au financement ou à la réalisation de 189 000 logements sociaux (contre 140 000 en 2011-2013 et 130 500 en 2008-2010), soit 106 % des objectifs cumulés.

	2002-2004	2005-2007	2008-2010	2011-2013	2014-2016	2017-2019
Nombre de communes soumises	728	730	977	1 022	1 152	1 035
Nombre de communes ayant atteint leur objectif quantitatif	359	405	613	633	629	567
Nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif quantitatif	369	325	364	389	523	468
Taux de communes ayant atteint leur objectif quantitatif	49 %	55 %	63 %	62 %	54 %	55 %
Objectifs de financements de logements sociaux	61 965	61 767	79 567	90 000	180 000	197 000
Logements réalisés ou financés	87 353	95 055	130 537	140 000	189 000	229 000
Taux de réalisation global des LLS	141 %	154 %	164 %	156 %	106 %	116 %

Source : ministère de la Cohésion des territoires.

Les données prennent en compte les 13 régions de métropole et La Réunion.

En 2019, la production dans les communes SRU a été de 49 939 logements sociaux (16 584 PLAI, 21 949 PLUS et 11 406 PLS), représentant 47,3 % du total des logements locatifs sociaux financés cette année-là en France

¹⁷ Communes de 3 500 hab. (1 500 en Île-de-France) appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 hab. (sauf pour les territoires ne justifiant pas d'un effort supplémentaire), ainsi que les communes dites "isolées" de plus de 15 000 hab. en croissance démographique hors agglomération ou intercommunalité.

¹⁸ À l'exception des communes appartenant à une agglomération ou EPCI ne justifiant pas un effort de production supplémentaire, pour lesquelles le taux est maintenu à 20 %.

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

(hors Anah, hors ANRU). Ce chiffre est en baisse par rapport à l'année 2018 (53 418). C'est notamment la part de logements PLUS qui est en diminution (-2 749 entre 2018 et 2019).¹⁹

Le taux de logements sociaux des communes SRU continue à s'accroître chaque année, mais à un rythme insuffisant pour atteindre l'objectif en 2025, notamment pour les communes qui ont accumulé les retards.

Tableau 5.5 : Évolution des taux de logements sociaux dans les communes SRU

	2017	2018	2019
Taux de logements locatifs sociaux dans les communes soumises au taux de 20 %	13,2	14,1	14,2
Taux de logements locatifs sociaux dans les communes soumises au taux de 25 %	16,9	17,1	17,4

Source : ministère de la Cohésion des territoires.

Les données prennent en compte les 13 régions de métropole et La Réunion.

Si les résultats de la loi SRU sont globalement positifs, il n'en demeure pas moins que l'effort reste très inégal. **469 communes sur 1 035, soit 44 % d'entre elles, n'ont pas atteint leur objectif quantitatif triennal 2017-2019.** Parmi elles, 267 n'ont même pas réalisé la moitié de leur objectif, dont 106 qui ont un taux de réalisation compris entre 0 et 20 %. Ce bilan est particulièrement désolant pour la région PACA où le taux de communes en état d'être carencées est de 79 %.

Tableau 5.6 : Nombre de communes et proportion de réalisation des objectifs quantitatifs de production (2017-2019)

	Objectif atteint entre 0 et 20 %	Objectif atteint entre 20 et 50 %	Objectif atteint entre 50 et 80 %	Objectif atteint entre 80 et 100 %	Objectif atteint ou dépassé	Total des communes soumises
Nombre de communes	106	161	117	83	568	1 035

Source : ministère de la Cohésion des territoires.

322 communes n'ont pas respecté leurs objectifs qualitatifs de production (plancher de PLAI et plafond de PLS), dont 126 communes qui ont respecté leur objectif quantitatif. Au total 550 communes n'ont pas respecté leurs engagements triennaux (quantitatif ou qualitatif).

Sur les 42 communes de plus de 100 000 habitants, 28 sont déjà au-dessus du taux de logements sociaux à atteindre en 2025. Sur les 14 restantes, 8 ont respecté leur objectif de production 2014-2016. Six n'ont pas respecté leurs objectifs : Marseille

¹⁹ Ministère de la Cohésion des territoires, « Bilan des logements aidés 2019 ».

et Lyon ont respecté leur objectif quantitatif mais pas qualitatif ; Nice, Toulon et Boulogne-Billancourt ont respecté leur objectif qualitatif mais pas quantitatif ; tandis qu'Aix-en-Provence n'a respecté ni l'un ni l'autre.

• Constats de carences

Certaines communes sont particulièrement récalcitrantes à produire des logements sociaux sur leur territoire : 17 ont ainsi été carencées au cours des cinq premières périodes triennales. Parmi elles, 14 n'ont pas atteint leur objectif 2017-2019 (dont 12 moins de la moitié de l'objectif quantitatif). Sur les 253 communes carencées en 2014-2016, la majorité (172) n'a pas atteint son objectif triennal en 2017-2019 (112 n'ont même pas fait la moitié du chemin).

On peut regretter toutefois que les préfets fassent rarement preuve de sévérité à l'égard des maires récalcitrants. Sur les 550 communes n'ayant pas respecté leurs objectifs quantitatifs ou qualitatifs en 2017-2019, seulement 251 avaient été initialement proposées à la carence par les préfets, soit moins de la moitié (46 %). Un taux rehaussé finalement à 49 % (270 carences) après les interventions de la commission nationale SRU et de la ministre du Logement. Ce taux est supérieur à celui de la période triennale précédente (41 %).

Tableau 5.7 : Constats de carence

	2002-2004	2005-2007	2008-2010	2011-2013	2014-2016	2017-2019
Nombre de communes soumises	728	730	977	1 022	1 152	1 035
Nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif	369	325	364	389	649	550
Nombre de constats de carence	140	239	197	218	269	270
Taux de constats de carence par rapport au nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif	38 %	74 %	54 %	57 %	41 %	49 %

Source : ministère de la Cohésion des territoires.

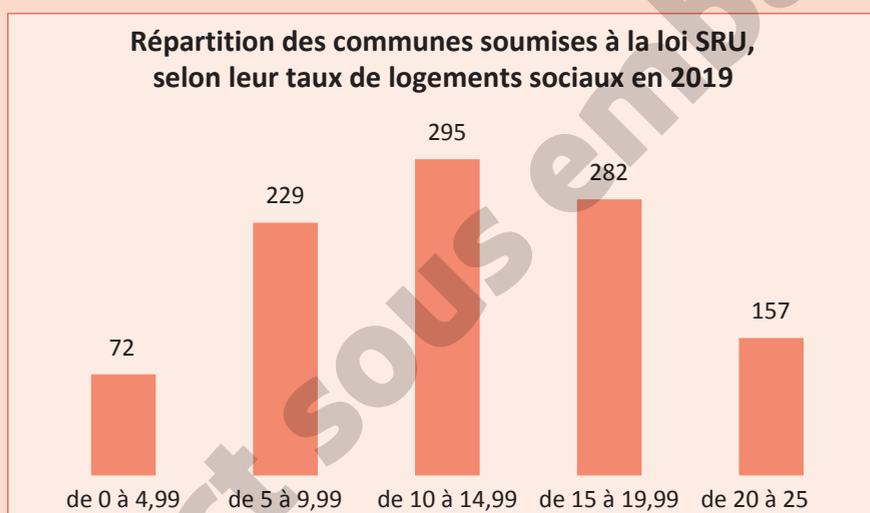
La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a introduit le principe du contrat de mixité sociale signé entre le préfet et les communes volontaires fixant les moyens que ces dernières se donnent pour atteindre leurs objectifs. Au 1^{er} janvier 2019, 213 contrats étaient signés, en majorité avec des communes carencées. Dans la plupart des zones tendues, ils concernent autant des communes carencées que déficitaires et l'on peut noter une certaine réticence des communes à s'approprier cet outil.

Sur les 253 communes carencées de la période triennale 2014-2016, seules 77 ont atteint les objectifs sur la période suivante (2017-2019).

- **Majorations des prélèvements, communes exemptées...**

Pour la sixième période triennale 2017-2019, la loi Égalité et citoyenneté a prévu une possibilité d'exempter de la loi SRU des communes situées dans des agglomérations peu tendues, des communes hors agglomération mal desservies par les transports en commun, ou des communes ayant plus de la moitié de leur territoire urbanisé soumis à des contraintes de constructibilité. 274 communes²⁰ ont ainsi obtenu leur exemption pour 2018 et 2019, soit 51 de plus par rapport aux recommandations de la commission nationale SRU. Pour la période 2020-2022, 234 communes ont été exemptées.

Figure 5.1 : 72 communes ont encore moins de 5 % de logements sociaux



Pour des centaines de communes très en retard sur leurs objectifs, il est évident que l'objectif de 20 ou 25 % de logements sociaux en 2025 ne sera pas atteint. Il est donc désormais temps d'aménager les objectifs d'ici-là et de prolonger la loi SRU au-delà de 2025, comme s'y est engagé le gouvernement pour 2021 dans le cadre du projet de loi « 4D ».

LES QUARTIERS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LE RISQUE D'« ASSIGNATION À RÉSIDENCE »

Dans les Zones urbaines sensibles (ZUS) qui ont été le principal zonage de la politique de la ville entre 1996 et 2015, l'aspiration à la mobilité apparaît particulièrement forte. D'après l'ENL 2013, 41 % des ménages résidant en ZUS déclarent vouloir

²⁰ 190 communes hors agglomérations mal desservies en transports en commun, 62 communes dans des agglomérations peu tendues, 22 communes ayant plus de la moitié de leur territoire urbanisé soumis à une inconstructibilité.

changer de logement (contre 22 % des ménages hors ZUS) et ils sont trois fois plus nombreux à considérer que leurs conditions de logement sont insuffisantes (15 % contre 5 % des ménages en France)²¹.

Mais les perspectives résidentielles des ménages modestes en ZUS étaient limitées, et seules les personnes disposant de ressources significatives parvenaient à poursuivre ailleurs leur parcours. Parmi les 30 % de ménages résidant en ZUS en 2012 et souhaitant déménager au cours de l'année suivante, seuls 16 % ont vu leur projet se réaliser deux ans plus tard, et seuls 6 % de l'ensemble des ménages ont pu emménager hors ZUS²².

Une nouvelle géographie prioritaire a été définie en 2014, resserrée autour de 1 514 nouveaux « Quartiers prioritaires de la politique de la ville » (QPV)²³ sur la base d'un critère unique de revenus. En 2018, on y compte un taux de chômage de 23 % chez les 15-64 ans²⁴ (contre 9 % dans les unités urbaines environnantes), et un taux de pauvreté de 43,5 % en 2017, trois fois plus qu'en France métropolitaine (14,7 %).

À une précarité des ménages accentuée par rapport à ceux vivant hors QPV, s'ajoutent des conditions de logement dégradées²⁵. Près d'un ménage sur quatre vivant en QPV (22 %) est en situation de surpeuplement (contre 12,5 % dans les autres quartiers des unités urbaines environnantes) et les logements y comportent plus de défauts graves de confort : installations électriques dégradées, fissures profondes sur les façades, infiltrations et inondations provenant de l'extérieur du logement.

Les quartiers d'habitat populaire se sont spécialisés dans l'accueil d'une population fragile. **La part de locataires du parc Hlm s'élève à 64 % dans les QPV, contre 14 % en France métropolitaine.** Les logements sociaux situés en QPV sont plus anciens et moins chers, avec un loyer médian à 5,1 €/m² (contre 5,8 € hors QPV) et comptent 58 % de Hlm dont les loyers sont très modérés (contre 32 % hors QPV).

Le risque d'assignation à résidence est plus fort pour les ménages résidant en quartier prioritaire et pour les locataires du parc social :

²¹ Observatoire national de la politique de la ville, Rapport 2015.

²² Observatoire national de la politique de la ville, Rapport 2017, p.44.

²³ Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015, la nouvelle géographie prioritaire définie par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 compte désormais 1 296 quartiers prioritaires (QPV) en métropole, abritant 4,8 millions de personnes (selon le rapport annuel 2015 de l'Observatoire national de la politique de la ville), comptant plus de 1 000 habitants et situés dans des agglomérations de plus de 10 000 habitants, et 218 quartiers situés dans les départements d'Outre-mer et en Polynésie française, où réside près d'un quart de la population (soit 700 communes représentant 390 agglomérations).

²⁴ ONPV – ANCT, rapport annuel 2019, p. 275.

²⁵ ONPV – CGET, « Des conditions de logement plus dégradées dans les quartiers prioritaires », octobre 2018.

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

en 2015, l'indice de ségrégation résidentielle des locataires du parc social est de 50 %, contre 34 % pour les locataires du parc privé et 33 % pour les propriétaires-occupants.

Tableau 5.8 : Caractéristiques du parc social dans et en dehors des QPV

	Logements sociaux situés en QPV	Logements sociaux situés dans les quartiers environnants des QPV
Année médiane de construction	1969	1979
Part des PLI	1 %	4 %
Part des PLS	3 %	7 %
Part des PLUS construits avant 1977	71 %	36 %
Part des PLUS construits après 1977	23 %	47 %
Part des PLAI	2 %	6 %
Part des logements vacants depuis plus de trois mois*	2,1 %	1 %
Loyer médian par m ² de surface habitable (en euros)*	5,1 €	5,8 €

Champ : France métropolitaine, unités urbaines de 10 000 habitants ou plus. Données 2018.

Source : SOeS, RPLS 2014 ; ONPV 2018 et 2019.

* 2014.

Les perspectives de mobilité des locataires Hlm, surreprésentés en QPV, se heurtent à des écarts de loyer importants avec le parc privé : **le loyer moyen dans le parc social en QPV est de 5,1 €/m² contre 12,8 €/m² dans le parc privé en France**. Les ménages qui sont dans une situation financière fragile sont plus nombreux à vouloir déménager que les autres (38 % contre 24 % de ceux qui sont dans une situation financière moyenne ou confortable), mais ils parviennent moins à quitter leur quartier : 13 % déménagent effectivement, contre 17 % de ceux qui sont dans une situation financière moins difficile²⁶.

La mobilité de ces locataires Hlm se heurte également à **une offre disponible de grands logements Hlm plus faible hors QPV** : pour les logements de 4 pièces et plus, la durée médiane d'occupation est de 9,4 ans pour les locataires en QPV, contre 7,8 ans hors QPV.

• Bilan du PNRU 2003-2015

Pour améliorer le cadre de vie en QPV et favoriser la mixité sociale, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a engagé, lors du premier Programme national de la rénovation urbaine (PNRU), près de 11,6 milliards d'euros avec un

²⁶ « Le parc locatif social des QPV : les trois quarts des logements sociaux en QPV sont "très sociaux" », ONPV, Rapport 2019, p. 267.

effet levier de 45 milliards d'euros de travaux réalisés sur la durée du programme. Le PNRU totalise 490 quartiers rénovés pour 4 millions d'habitants concernés par les projets. Fin 2019, 1 639 opérations relatives au PNRU n'ont pas été achevées, représentant 1,5 milliard d'euros. Les opérations livrées et soldées représentent 94 % des opérations engagées, pour 10,8 milliards d'euros.

Tableau 5.9 : Bilan du PNRU

	Nombre de logements démolis	Nombre de logements construits	Nombre de logements réhabilités	Nombre de logements résidentialisés	Nombre total de logements concernés
Opérations engagées	157 084	137 176	336 308	345 313	976 190
Opérations livrées	151 166	130 038	327 968	328 715	917 330

Source : PNRU MEMO, Les chiffres 2018, ANRU.

La reconstitution de l'offre de logements (livrés) se répartit entre les PLAI (13 %), PLUS (31 %) et PLUS-CD (56 %).

Le bilan du PNRU est contrasté. Globalement on a assisté au changement de la physionomie des quartiers ANRU mais pas de leur sociologie. Aujourd'hui, peu de ces quartiers sont sortis de la géographie prioritaire et les QPV ont tendance à se paupériser. Au-delà du travail sur le bâti existant, selon l'ANRU, le manque de stratégie de développement économique et social dans les QPV a été l'un des points faibles du premier programme.

• La mise en œuvre du Nouveau PNRU (NPNRU)

Le NPNRU a été instauré par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine en février 2014. L'investissement financier pour l'ANRU représente 10 milliards d'euros entre 2014 et 2025, dont 7 milliards d'Action Logement, 2 milliards des bailleurs sociaux, 1 milliard de l'État.

Le règlement général de l'ANRU détaille les objectifs de ce nouveau programme : augmenter la diversité de l'habitat et la diversité fonctionnelle des quartiers, adapter la densité du quartier à son environnement et aux fonctions urbaines, renforcer l'ouverture du quartier et la mobilité des habitants et améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments, tout en anticipant les évolutions et les mutations futures à l'échelle du bassin de vie. Le respect de ces différents objectifs participe à la recevabilité des projets de rénovation urbaine présentés par les collectivités mais également à leur éligibilité aux subventions accordées par l'ANRU ou bien aux prêts bonifiés octroyés par Action Logement après approbation de l'ANRU.

Les premières années de déploiement du programme ont été marquées par un manque de dynamisme, bien que le NPNRU ait connu une nette accélération

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

depuis 2018. En 2020, l'État n'a débloqué que 65 millions d'euros, alors qu'un milliard d'investissement était prévu. Par ailleurs, les observateurs s'inquiètent d'une baisse des fonds alloués au NPNRU par l'État : le projet de loi de finances 2021 indique que l'État déblocuera 15 milliards pour le programme, contre les 25 milliards annoncés l'année précédente.

Mi-2020, l'ANRU estimait que les opérations validées représentaient 34 milliards d'euros tous financeurs confondus. Les 396 projets validés au 31 juillet 2020 (73 en août 2018) impliquent 89 100 démolitions, 65 680 reconstructions, 120 100 réhabilitations et 107 100 résidentialisations de logements. Les objectifs en termes de logements sont inférieurs à ceux fixés pour le premier programme de rénovation urbaine, malgré un concours financier équivalent alloué à l'ANRU. Les coûts de travaux, en augmentation ces dernières années, ainsi que la forte ambition en matière de production de logements très sociaux (60 % de PLAI) peuvent expliquer cette diminution. La part de reconstitution de l'offre est prévue à 84 % en dehors des sites de renouvellement urbain, et les opérations prévoient 61 000 logements neufs non sociaux dans des quartiers où 89 100 logements sociaux sont prévus à la démolition.

L'ANRU finance 20 à 30 % des projets de rénovation urbaine, les plus gros financeurs étant les bailleurs sociaux. Généralement, les crédits de l'ANRU sont répartis entre le logement social (62 %), les aménagements et équipements publics, notamment scolaires (30 %) et la conduite des projets (4 %).

Dans le NPNRU, les EPCI sont pour la plupart les collectivités porteuses des projets, ce qui doit permettre de mener des projets urbains d'ampleur en cohérence avec les caractéristiques et les mutations des territoires. Dès 2014, les objectifs de la politique de la ville et de la rénovation urbaine ont été définis à l'échelle intercommunale dans les contrats de ville qui servent de base pour élaborer les projets. Leur portage au niveau de l'EPCI permet de les insérer dans une politique de rééquilibrage territorial plus global, renforcée par la création des conférences intercommunales du logement (CIL) et des conventions intercommunales d'attribution (CIA) des logements sociaux, dans le but de reconstituer l'offre de logement social démolie, améliorer l'efficacité du processus de relogement et renforcer la mixité sociale. Cependant, cela suppose une importante coopération intercommunale qui fait défaut dans certains cas.

Une autre ambition affichée du NPNRU est la co-construction avec les habitants. Pour ce faire, en février 2014, la loi Lamy a créé les conseils citoyens constitués d'habitants tirés au sort et d'acteurs locaux, en théorie associés aux décisions concernant les QPV dès l'élaboration des contrats de ville puis dans les différentes phases des projets de rénovation urbaine (diagnostic, élaboration, suivi et évaluation). Le bilan et les avis recueillis sont mitigés, montrant des situations très contrastées, et globalement une difficulté à concilier les échéances dans la conduite des projets et le temps long de la concertation avec des habitants souvent peu habitués à la technicité des projets urbains.

SOLIDARITÉS TERRITORIALES ET MÉCANISMES DE PÉRÉQUATION FINANCIÈRE

Pour lutter contre les inégalités territoriales, l'État dispose de divers mécanismes de répartition des richesses entre les collectivités. La dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue la principale dotation de fonctionnement de l'État à leur destination comportant une part forfaitaire (perçue par toutes les collectivités, en fonction de la superficie du territoire, du nombre d'habitants, d'élèves, etc.) et une part « péréquation » en faveur des communes les plus défavorisées (en fonction de leur potentiel financier).

En 2020, la DGF s'établissait à 26,9 milliards d'euros, un montant certes similaire à celui des deux années précédentes, mais très en deçà du montant de 2014 (40,1 milliards)²⁷.

Au total en 2020, les montants consacrés à la péréquation s'élèvent à 12,3 milliards d'euros, soit une hausse de 3,4 milliards par rapport à 2013. Cette hausse est particulièrement marquée en ce qui concerne le bloc communal (+1,9 milliard d'euros), les départements (+1,6 milliard d'euros) alors que les montants consacrés à la péréquation ont reculé pour les régions (-31 millions d'euros)²⁸.

On peut distinguer deux niveaux de péréquation. Une **péréquation « verticale »** qui consiste pour l'État à répartir équitablement les dotations qu'il verse aux collectivités territoriales. Pour atténuer les effets de la baisse de la DGF entre 2014 et 2017, les dispositifs de péréquation verticale financés par l'État ont connu une hausse importante. Leur augmentation est liée principalement au bloc communal. À cet égard, **le développement de l'intercommunalité a joué un rôle important**, notamment en mutualisant les ressources et les charges entre les communes, avec des transferts de la dotation de solidarité communautaire (DSU). La loi de finances pour 2020 a poursuivi ce renforcement : les dotations de solidarité urbaine et rurale (DSU et DSR) augmentent chacune de 90 millions d'euros. Au total, la part de la DGF consacrée à la péréquation (toutes collectivités confondues) était de 7,9 milliards d'euros en 2020, soit 29,2 % de la DGF.

La péréquation horizontale repose quant à elle sur une répartition des ressources fiscales entre les collectivités, et consiste à prélever une part des ressources des collectivités les plus riches pour les reverser aux collectivités moins favorisées. Bien qu'ils soient moins élevés en volume, les montants dédiés à la péréquation horizontale dans le bloc communal ont **davantage augmenté que** ceux dédiés à **la péréquation verticale**. Le Fonds national de péréquation des ressources

²⁷ La DGF a en effet subi une baisse de 10 milliards entre 2014 et 2017 pour contribuer au redressement des comptes publics.

²⁸ Depuis 2018, une des dotations faites aux régions est remplacée par une fraction de recettes de TVA.

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

intercommunales et communales (FPIC) est passé de 150 millions d'euros en 2012 à 780 millions en 2015 et 1 milliard depuis cinq ans²⁹. La péréquation horizontale est de fait limitée par la réduction, opérée sur le long terme, des ressources fiscales des collectivités, remplacées par des transferts financiers de l'État, « premier contributeur local ». Ce processus de diminution de la part des ressources propres des collectivités s'accroît en 2019 et 2020 avec les dégrèvements d'impôts au titre de la taxe d'habitation. **La réforme de la taxe d'habitation** engagée dès 2019 va conduire à une suppression progressive de cette ressource fiscale des communes : pour 80 % des foyers fiscaux, la taxe d'habitation est définitivement supprimée en 2020, et pour les 20 % restants la suppression se déploiera jusqu'en 2023. Pour compenser, les communes se verront transférer la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, et l'État apportera une compensation de la différence entre cette nouvelle recette et celle de la taxe d'habitation supprimée dont le mode de calcul fait débat. Les départements quant à eux se verront affecter une part d'impôt national en compensation.

Tableau 5.10 : Évolution des montants consacrés à la péréquation (en millions d'euros)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation 2020-2013
Bloc communal	Horizontale	590	820	1 050	1 953	1 998	2 018	2 355	2 125	+ 1 535
	Verticale	6 366	6 313	6 070	5 939	6 166	6 336	6 533	6 744	+ 378
Départements	Horizontale	339	373	963	1 139	1 214	1 260	1 404	1 803	+ 1 464
	Verticale	1 413	1 423	1 442	1 463	1 483	1 493	1 503	1 513	+ 100
Régions	Horizontale	23	93	56	87	92	128	134	185	+ 162
	Verticale	193	193	193	193	193	0*	0*	0*	- 193
Total		8 924	9 214	9 774	10 774	11 146	11 235	11 929	12 370	+ 3 446

Source : Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, « Les Finances des collectivités locales », juillet 2020.

* Depuis 2018, la dotation faite aux régions et remplacée par une fraction de recettes de TVA.

Quelle intervention dans les territoires détendus ?

Entre les grands centres urbains où la demande est loin d'être satisfaite, et le « rural isolé » où les enjeux en matière de logements restent souvent limités à la question de l'habitat indigne, il existe toute une série de territoires en transition ou « interstitiels ». Dans certains, la croissance démographique est forte, tandis que les politiques de l'habitat y sont moins importantes et que le parc existant peut souffrir de nombreux dysfonctionnements. Dans d'autres territoires en déprise

²⁹ Rapport 2020 de l'Observatoire des Finances Locales. DGCL, bureau des concours financiers de l'État.

démographique et économique, différentes formes de mal-logement touchent des populations qui y sont plus captives et plus isolées.

TERRITOIRES RURAUX ET REVITALISATION DES CENTRES-BOURGS

À rebours des discours présentant les inégalités territoriales de manière binaire, opposant centres et périphéries, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) met en avant la diversité territoriale en France³⁰. Les territoires ruraux en l'occurrence ne constituent pas un ensemble homogène et peuvent être distingués entre trois catégories :

- des territoires autour des villes, des littoraux et des vallées urbanisées, dynamiques et peu impactés par la crise,
- des campagnes agricoles et industrielles, marquées par les délocalisations et les pertes d'emploi,
- des campagnes vieillissantes à très faible densité, souffrant d'un enclavement prononcé.

Éloignés des pôles d'attractivité, ces territoires font face à de nombreux enjeux en matière d'habitat : fort taux de vacance (notamment en centre-bourg), dégradation du parc privé, précarité énergétique, faiblesse et rareté des outils mis à disposition... Les communes rurales comptabilisent 24 % des logements de la France métropolitaine soit 8,3 millions de logements, dont 6,2 millions de résidences principales, 1,4 million de résidences secondaires et logements occasionnels et 704 000 logements vacants.

Dans les bassins de vie essentiellement ruraux, l'Anah a traité 63 500 logements en 2019 (contre 35 179 en 2018), pour un montant moyen par logement de 6 187 euros (contre 7 488 euros en 2018), dont 1 882 logements indignes ou très dégradés en 2019 (contre 1 902 en 2018), 53 382 logements au titre des économies d'énergie (26403 en 2018) et 10 294 logements au titre de la perte d'autonomie (9 004 en 2018).

L'ouverture du prêt à taux zéro (PTZ) à l'achat de logements anciens à réhabiliter en milieu rural à partir de 2015 était également destinée à « revitaliser les centres-bourgs » des communes rurales. Ce dispositif a été étendu à l'ensemble du territoire métropolitain en 2016, puis à nouveau recentré en 2018 sur les zones détendues B2 et C. En 2019, la part de PTZ destinés à l'achat de logements anciens est mobilisée à 10 % dans des petites communes rurales (communes isolées hors influence des pôles, au sens de l'Insee)³¹. Dans l'ensemble, les emprunteurs de PTZ le mobilisent majoritairement dans les grands pôles urbains et leurs couronnes (à 75 %), pour

³⁰ CGET, « Rapport sur la cohésion des territoires », juillet 2018.

³¹ Société de Gestion des Financements et de la Garantie de l'Accession Sociale à la propriété, « Bilan statistique des prêts à taux 0% », 2019.

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

du logement neuf (à 76 %). Cependant, la part de PTZ émis dans des communes isolées a augmenté de 14 % entre 2017 et 2020.

En 2020, le ministère de la Cohésion des territoires a lancé le programme « Petites Villes de demain », un dispositif d'accompagnement pour la revitalisation de 1 000 communes de moins de 200 000 habitants qui exercent une fonction de « centralité ». Les financements, à hauteur de 3 milliards d'euros d'ici à 2026, sont portés par l'État, l'ANCT, la Banque des Territoires, l'Anah, le Cerema et l'ADEME et permettent l'installation de Maisons France Services, la réhabilitation de friches, l'installation de tiers-lieux et la lutte contre l'étalement urbain.

REDYNAMISATION DES VILLES MOYENNES

Entre ces territoires ruraux et les grandes métropoles se trouvent les villes moyennes (définies comme « des unités urbaines de plus de 20 000 habitants inscrits dans un grand pôle urbain »). Dans ces 203 villes moyennes vivent 23 % de la population, avec un taux de pauvreté moyen de 17,8 %. Les plus durement touchées par la chute démographique, le vieillissement de la population ou le délitement du tissu commercial se concentrent principalement dans le nord-est du pays³².

En 2017, le gouvernement a annoncé un **plan de redynamisation des villes moyennes, baptisé « Action cœur de ville »**, en vue, notamment, de réhabiliter-restructurer l'habitat en centres-villes moyens. Sur une dotation de 5 milliards d'euros sur cinq ans, annoncée pour soutenir notamment la rénovation thermique ou l'aide à l'ingénierie auprès des collectivités locales, 1 195 millions d'euros ont été engagés. Fin 2019, les 222 conventions-cadres Action cœur de ville avaient été signées. Au premier semestre 2020 : 5 606 logements ont été réhabilités ou construits par Action Logement et 29 603 logements ont été subventionnés par l'Anah.

L'accélération de la mise en œuvre du plan doit s'appuyer également sur un nouvel outil intitulé « opération de revitalisation de territoire » (ORT)³³, créé par la loi ELAN. En septembre 2020, l'État a engagé 1,5 milliard d'euros dans le programme et 174 ORT ont été signées ; 200 autres devraient l'être avant la fin de l'année, allant au-delà des sites concernés par le plan Action cœur de ville. Par ailleurs, le dispositif de déduction fiscale « Denormandie dans l'ancien », créé par la loi de finances pour 2019, vise à encourager la rénovation par les propriétaires-bailleurs sur les sites du plan Action cœur de ville et les signataires d'une ORT. Le dispositif peine encore à trouver son public, ce qui a conduit l'État à le prolonger d'un an (2022) et à élargir à deux niveaux : travaux et zones éligibles.

³² CGET, « Regards croisés sur les villes moyennes. Des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux », 2018.

³³ Convention signée entre l'intercommunalité, sa ville principale, d'autres communes membres volontaires, l'État et ses établissements publics.

QUARTIERS ANCIENS DÉGRADÉS ET MISE EN ŒUVRE DU PNRQAD

Les quartiers anciens concentrent souvent les logements très dégradés, y compris dans des zones tendues, dans lesquels vivent les ménages les plus en difficulté. En 2009 a été lancé le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) visant une requalification urbaine et sociale de ces quartiers.

Suite à un appel à candidatures, 25 projets ont été sélectionnés, tandis que 15 autres quartiers font l'objet d'un accompagnement d'ingénierie par l'Anah et de réductions d'impôts pour les propriétaires-bailleurs effectuant des travaux de restauration. La volonté était d'engager une politique ciblée sur un nombre réduit de sites. Les projets sont contractualisés dans des conventions de sept ans et portés par l'EPCI ou la commune.

Depuis le démarrage du programme en 2009 jusqu'à décembre 2019, 144,4 millions d'euros de subventions ont déjà été engagés par l'Anah : au titre des travaux d'amélioration (112,5 millions d'euros), de l'ingénierie (16,3 millions d'euros) ou de la RHI (15,6 millions d'euros). Fin 2019, 1 272 logements sociaux ont été financés depuis 2011 pour un montant total de subventions s'élevant à 6 millions d'euros. 121 millions d'euros de subventions ANRU ont été engagés sur les 25 conventions signées.

Décentralisation et gouvernance de la politique du logement

Le paysage institutionnel en matière de logement est marqué depuis plusieurs années par une instabilité chronique. En conduisant une décentralisation en plusieurs temps, les gouvernements successifs ont pris le risque d'une dilution des responsabilités. Mais le chantier est incontournable et comporte des avancées notables, avec les lois MAPTAM, ALUR, NOTRe et Égalité et citoyenneté, qui marquent le renforcement continu du rôle des intercommunalités dans la politique de l'Habitat et de la Ville, tout en faisant évoluer parallèlement celui des départements et des régions. La prise effective de compétences et de responsabilités par les collectivités est censée améliorer la territorialisation des politiques du logement, tout en éclairant mieux les contextes locaux. Toutefois, l'État conserve un rôle crucial, ne serait-ce que pour définir et faire respecter des obligations locales, et de garde-fou pour éviter le risque d'une aggravation des inégalités territoriales.

L'INEXORABLE MONTÉE EN COMPÉTENCES DES EPCI

De plus en plus de compétences sont mises à disposition des intercommunalités pour répondre à une diversité de situations et de besoins locaux. L'élargissement des délégations de compétences en l'occurrence permet d'associer aux aides à la pierre la responsabilité du droit au logement, la gestion du contingent préfectoral,

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

le pouvoir de réquisition des logements vacants ainsi que la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement des personnes et familles en difficulté. Cependant, cette délégation s'opère « à la carte » et à l'heure actuelle, aucun EPCI ne s'est engagé dans une délégation aussi complète, certains ayant plutôt manifesté leurs réticences sur les dimensions plus sociales de la politique du logement. Deux territoires particuliers disposent d'une vaste gamme de compétences, en conjuguant celles de la ville et du département, à savoir Paris, qui porte le double statut de commune et de département, et Lyon, où la métropole gère aussi les compétences du département du Rhône depuis 2015.

Par ailleurs, les lois ALUR et Égalité et citoyenneté ont élargi les compétences des EPCI en matière de politique de peuplement, notamment par l'intermédiaire des conférences intercommunales du logement (CIL), qui ont pour objectif de définir la politique intercommunale en matière d'attribution des logements sociaux. Il s'agit notamment de rééquilibrer leur répartition à l'échelle du territoire intercommunal et de fluidifier les parcours résidentiels des ménages. Mi-2018, 60 % des EPCI ont créé leur CIL, 106 EPCI ont approuvé le document cadre d'orientations stratégiques sur les attributions et, au 1^{er} décembre 2019, 90 EPCI ont signé une convention intercommunale d'attribution (CIA) sur les 406 EPCI concernés.

- **Délégation de compétence des aides à la pierre**

Dès 2005, 12 EPCI et 4 départements ont pris la délégation de compétences pour gérer eux-mêmes les aides à la pierre. Ce nombre a augmenté rapidement jusqu'en 2007, et reste depuis plutôt stable. Au 1^{er} janvier 2020, on compte 109 territoires délégataires (82 EPCI et 27 départements).

En 2019, les territoires délégataires des aides à la pierre ont contribué au financement de 57 729 logements sociaux sur un total de 105 453, ce qui représente 55 % de l'ensemble des subventions de l'État engagées pour le développement de l'offre de logement locatif social (hors ANRU)³⁴.

5.11: Bilan des logements aidés sur les territoires délégataires des aides à la pierre en 2019

	Logements sociaux financés	dont PLAI	dont PLUS	dont PLS	Lutte contre la précarité énergétique	Lutte contre l'habitat indigne
Total des logements aidés France entière	105 453	31 777	45 002	28 674	116 995	10 725
Dont territoires délégataires	57 729	17 363	25 324	15 042	53 958	6 315
Part des délégataires	55 %	55 %	56 %	53 %	46 %	59 %

Source : ministère du Logement.

³⁴ Bilan 2018 des logements aidés du ministère de la Cohésion des territoires.

• Programmes locaux de l'habitat

Depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les PLH relèvent de la seule responsabilité des EPCI dotés de la compétence Habitat, et sont devenus les pivots de l'action locale en matière de logement. Au total, fin 2019, 76 % de la population française réside sur un territoire couvert par une démarche PLH (65 % fin 2017), et 41 % des communes sont impliquées (28 % en 2017). Au 31 décembre 2019, 519 PLH (ou PLUi-H) sont recensés au niveau national, dont 268 exécutoires.

Le PLH a une portée opérationnelle, mais reste un document de programmation non prescriptif dont la cohérence est fondamentale avec les documents d'urbanisme, qui disposent de leviers opérationnels et sont opposables.

Au 1^{er} janvier 2020, 45 % des communes étaient couvertes par un PLU intercommunal ou communal, 2 % par un plan d'occupation des sols (POS, caducs depuis le 1^{er} janvier 2016), 17 % par une carte communale, et 32 % relèvent du règlement national d'urbanisme.

Les documents d'urbanisme s'élaborent également de plus en plus à l'échelle intercommunale : **631 EPCI sont compétents en matière de PLU** au 31 décembre 2019, soit 49 % des EPCI existants. Cette dynamique est portée par transfert automatique de la compétence PLU des communes aux EPCI depuis le 27 mars 2017 (sauf en cas d'opposition des communes ayant rassemblé une minorité de blocage suffisante).

• Vers un élargissement des champs d'intervention ?

Par ailleurs, les territoires délégataires sont impliqués dans la lutte contre la précarité énergétique et l'habitat indigne (à hauteur respectivement de 44 % et 45 % des logements aidés au niveau national). La possibilité pour les présidents d'EPCI, depuis la loi ALUR, de se voir transférer les pouvoirs de police de maire en matière de lutte contre l'habitat indigne est encore peu mobilisée (seuls 140 EPCI étaient concernés en 2017)³⁵. Pour répondre à la complexité de la superposition des pouvoirs de police administrative en matière de traitement de l'habitat indigne une ordonnance parue en septembre 2020 crée une police de la sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installations, en remplacement des procédures de police administrative spéciale existantes. Cette disposition entrera en vigueur en 2021.

³⁵ Guillaume Vuilletet, « *Simplifier les polices de l'habitat indigne, promouvoir l'habitabilité durable pour tous* », octobre 2019.

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

Par ailleurs, une palette d'outils est à disposition des EPCI : plateformes territoriales pour la rénovation énergétique, entretien et gestion des aires d'accueil des Gens du voyage, « permis de louer »³⁶, observatoires locaux des loyers... Ils prennent également plus ou moins part à la définition et à la coordination des actions locales en faveur des personnes défavorisées : PDALHPD, FSL intercommunaux possibles Centres Intercommunaux d'Action Sociale (environ 400 CIAS en 2016)³⁷... Les EPCI voient également leur rôle accru dans la politique de la ville³⁸.

Tous ces changements s'opèrent dans un contexte de fusions d'EPCI liées à la loi NOTRe qui ont donné naissance à de grands territoires, couvrant tout le territoire national, mêlant communes urbaines et rurales. Cette nouvelle carte intercommunale a donné lieu à 450 fusions de communautés, dont 80 % sont approuvées par les conseils municipaux concernés. On compte, au 1^{er} janvier 2020, 1 254 EPCI à fiscalité propre, en diminution de 39 % par rapport à la situation d'avant la réforme de la carte intercommunale, trois ans plus tôt. Leur taille moyenne est passée de 32 000 à 52 000 habitants, et de 17 à 28 communes.

DES DÉPARTEMENTS « APPUI »

La loi NOTRe supprime la clause de compétence générale du département et recentre encore son action sur la solidarité territoriale et sociale : prévention ou prise en charge des situations de fragilité, développement social, accueil des jeunes et autonomie des personnes âgées, accès aux droits et aux services publics dont il a la charge... Elle incite également au transfert de ces attributions sociales du département aux métropoles³⁹.

Les plans départementaux de l'habitat (PDH), introduits en 2006 par la loi portant engagement national pour le logement, sont destinés à assurer la cohérence entre les politiques menées dans les territoires couverts par un PLH et celles menées dans le reste du département, et doivent ainsi contribuer à lutter contre les déséquilibres et les inégalités territoriales. Au 31 décembre 2019, 25 PDH sont approuvés et signés, 7 sont engagés et 9 autres sont en cours de réengagement ; 60 départements ne se sont pas engagés dans la démarche, le niveau d'appropriation de ce dispositif restant très variable selon les départements (et selon que ces derniers ont pris ou non la délégation des aides à la pierre ou qu'ils soient couverts par des PLH). De

³⁶ Dispositif optionnel de déclaration ou autorisation de mise en location dans les zones représentant une proportion importante d'habitat dégradé créée par la loi ALUR.

³⁷ UNCCAS, « *Les Centres Intercommunaux d'Action Sociale : des appuis majeurs dans des territoires en pleine recomposition* », 2016.

³⁸ Contrats de ville élaborés et conclus à l'échelle intercommunale.

³⁹ Elle prévoit le transfert ou la délégation de sept groupes de compétences : l'attribution des aides du FSL, le service public départemental d'action sociale, le plan départemental d'insertion, l'aide aux jeunes en difficulté, les actions de prévention spécialisée auprès des personnes en difficulté, les personnes âgées, le tourisme. La loi NOTRe prévoit une date butoir : à défaut de convention entre le département et la métropole à la date du 1^{er} janvier 2017 sur au moins trois compétences, leur totalité est transférée de plein droit à la métropole.

plus, la réforme de la fiscalité locale a induit des arbitrages importants de la part des conseils départementaux, qui se sont parfois accompagnés d'un recentrage sur les compétences principales (l'action sociale notamment). Vingt-sept départements (dont 16 disposant d'un PDH approuvé) sont délégataires des aides à la pierre en 2020, un chiffre stable depuis 2013.

DES RÉGIONS INÉGALEMENT IMPLIQUÉES

Si les régions voient également leur clause de compétence générale supprimée par la loi NOTRe, leur rôle est cependant conforté en matière d'accès au logement et d'amélioration de l'habitat, au-delà de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire. Un schéma régional d'aménagement et de développement durable doit ainsi, depuis la loi NOTRe, permettre l'intégration dans les documents d'urbanisme des orientations stratégiques, dans le sens d'une véritable démarche de planification régionale dans le domaine de l'habitat. À l'exception du SRADDET Pays de la Loire, l'ensemble des SRADDET devrait être approuvé en 2021. Par ailleurs, les régions développent différentes aides sociales liées au logement, soutiennent la production de logements sociaux en apportant des financements complémentaires et aident parfois à la mobilisation du parc privé (réhabilitations, remises sur le marché à des loyers maîtrisés...).

Conclusion

La gouvernance des politiques du logement, au-delà des compétences dévolues à tel ou tel acteur, dépend également de l'origine des financements. À cet égard, le rôle des collectivités s'affirme, ainsi que les montants destinés à la péréquation financière entre territoires. Les collectivités sont le deuxième contributeur des aides au logement après l'État, principalement via les subventions d'investissement. Mais l'effort budgétaire public reste insuffisant et parfois mal ciblé.

LE FINANCEMENT DES POLITIQUES DE LOGEMENT

Le total des aides au logement en 2019 a atteint 38,5 milliards d'euros, soit un recul de 4 % par rapport à l'année 2018, comme l'année précédente (-4,1 % entre 2017 et 2018). Cette baisse de plus de 2 milliards d'euros s'explique principalement par la diminution des avantages fiscaux aux producteurs de logements (-1 milliard d'euros) et des avantages de taux (-700 millions d'euros).

Ces 38,5 milliards d'euros se répartissent globalement ainsi :

- 20,2 milliards de prestations sociales liées au logement (APL, ALF, ALS principalement),
- 12,4 milliards d'aides fiscales aux particuliers ou aux organismes de logement social (investissement locatif privé, aide à l'acquisition des logements,

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

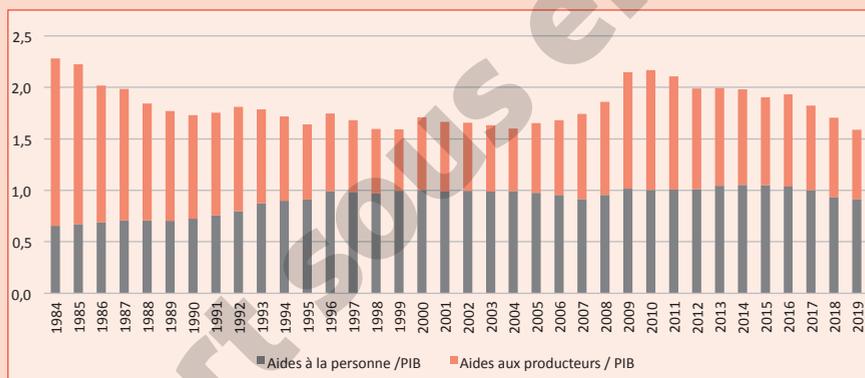
dispositifs de soutien aux travaux d'entretien-amélioration, avantages sur les revenus fonciers et locatifs...),

- 2,1 milliards de subventions d'investissement (subvention de l'État, des collectivités locales, d'Action Logement, de l'ANRU et de l'Anah aux organismes constructeurs de logements sociaux),
- 2,4 milliards d'avantages de taux (PTZ, Éco-PTZ, prêts Action Logement, prêts de la Caisse des Dépôts au logement locatif social...).

La part des dépenses de la collectivité publique consacrée au logement

a progressé au cours des années 2000 avant de baisser depuis 2010. Entre 2003 et 2010, elle était passée de 1,6 % du PIB à 2,2 %, avant de chuter à 1,6 % en 2019, un taux qui n'avait jamais été aussi bas depuis que ces chiffres existent (1984), sous l'effet des coupes budgétaires successives sur les APL et les bailleurs sociaux. Pour ramener les aides publiques pour le logement à leur niveau de 2,2 % du PIB comme en 2010, 14 milliards d'euros supplémentaires seraient nécessaires.

Figure 5.2 : Aides publiques au logement (en % du PIB)



Source : Comptes du Logement

CE QUE LE LOGEMENT RAPPORTE À LA COLLECTIVITÉ

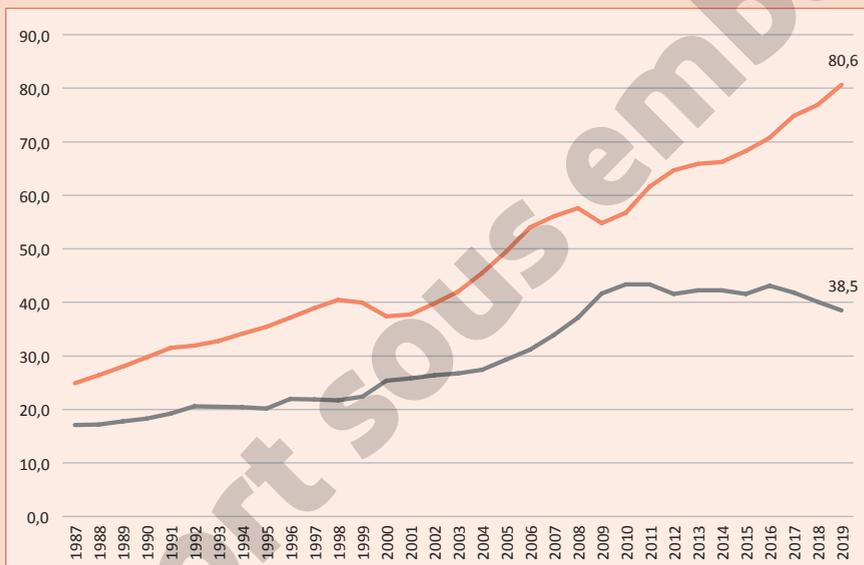
Le secteur du logement est un élément fondamental de l'économie nationale et un important fournisseur de recettes fiscales pour la collectivité en faisant l'objet de divers prélèvements. En 2019, le total des prélèvements liés au logement a représenté 80,6 milliards d'euros, en hausse de 4,8 % par rapport à 2018 :

- 16,6 milliards sur la consommation associée au service du logement (TVA et autres taxes),
- 33,1 milliards sur les producteurs de logements (contribution sur les revenus locatifs, TFPB, taxes sur les charges et sur la production de service de logement),
- 15,3 milliards sur l'investissement en logement (taxes d'urbanisme, TVA sur terrains, sur logements neufs et sur les dépenses d'amélioration et de gros entretien des logements...),
- 15,6 milliards sur les mutations.

Le périmètre des prélèvements est très large puisqu'il intègre les consommations d'énergie liées au logement, les taxes sur les rémunérations des agents immobiliers et administrateurs de biens ; il n'est donc pas comparable au montant des aides.

Cette importante hausse du montant des prélèvements liés au logement est à mettre au regard des dépenses qui y sont dédiées, en baisse depuis 2010, si bien que l'écart entre les prélèvements et les dépenses ne cesse de se creuser et que, pour la première fois, les prélèvements représentent plus du double des aides publiques.

Figure 5.3 : Le logement, un secteur qui rapporte à l'État plus qu'il ne coûte (en milliards d'euros)



Source : Comptes du logement 2019.

ANNEXES

Les chiffres du mal-logement

Glossaire

Bibliographie

Rapport sous embargo

Les chiffres du mal-logement

L'enracinement du mal-logement

- Privation de logement personnel : de pire en pire
- Le confort s'améliore, le surpeuplement et le froid... pas du tout !
- Le coût du logement explose
- Des perspectives résidentielles bloquées
- Méthodologie : des chiffres à manier avec précaution

La Fondation Abbé Pierre présente une estimation du nombre de personnes mal logées en France, à partir de chiffres issus de notre exploitation de la dernière édition de l'enquête nationale Logement (2013). **4,1 millions de personnes souffrent de mal-logement ou d'absence de logement personnel. Outre ces situations les plus graves, 12,1 millions de personnes sont touchées** à des degrés divers par la crise du logement.

À côté de cette photographie statistique du mal-logement en France, **la Fondation Abbé Pierre révèle des tendances alarmantes à l'aggravation** de la situation pour la plupart des indicateurs disponibles, qu'il s'agisse du nombre de personnes sans domicile, d'hébergés chez des tiers, de personnes subissant un effort financier excessif pour se loger ou de ménages souffrant du froid à domicile.

Rapport sous embargo



	ménages	personnes
4,1 millions de personnes mal logées		
Personnes privées de logement personnel		
dont personnes sans domicile ⁽¹⁾		300 000
dont résidences principales en chambres d'hôtel ⁽²⁾	21 000	25 000
dont habitations de fortune ⁽³⁾		100 000
dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers ⁽⁴⁾		643 000
TOTAL		1 068 000
Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles		
dont privation de confort ⁽⁵⁾	939 000	2 090 000
dont surpeuplement « accentué » ⁽⁶⁾	218 000	934 000
TOTAL sans double compte		1 123 000
TOTAL des personnes mal logées (a) (sans double-compte)		4 118 000
	ménages	personnes
« Gens du voyage » subissant de mauvaises conditions d'habitat ⁽⁷⁾		208 000
Résidents de foyers de travailleurs migrants non traités ⁽⁸⁾		23 000
TOTAL des personnes mal logées (a) (sans double-compte)		4 118 000

SOURCES :

(1) Estimation FAP, 2020. Les sans-domicile, au sens de l'Insee, peuvent être sans abri, en habitation de fortune, en hébergement collectif, à l'hôtel, en CADA ou hébergés dans un logement associatif.

(2) ENL 2013, calculs FAP. Il s'agit ici de chambres trouvées et payées par les personnes elles-mêmes, pas d'hébergement institutionnel.

(3) Recensement de la population 2017 (France hors Mayotte). Certaines personnes en habitations de fortune sont également comptées parmi les sans-domicile.

(4) ENL 2013, calculs FAP. Ce groupe comprend un noyau dur (personnes de 17 à 59 ans hébergées par des personnes sans lien de parenté direct, qui n'ont pas les moyens de décohabiter) ainsi que les plus de 25 ans contraints, après une période de logement autonome, de revenir habiter chez leurs parents ou grands-parents faute de logement autonome, et les personnes de plus de 60 ans hébergées chez un tiers sans lien de parenté direct. À ce périmètre, semblable à celui des éditions précédentes défini par l'Insee, sont ajoutés les enfants non-étudiants de plus de 25 ans chez leurs parents qui n'ont encore jamais décohabité, souhaiteraient le faire mais n'en ont pas les moyens.

(5) ENL 2013, calculs FAP. Comprend les logements remplissant au moins un de ces critères : pas d'eau courante, douche, WC intérieurs, coin cuisine, ou moyen de chauffage ou façade très dégradée. Notre définition de la privation de confort a évolué et n'est pas comparable à celle de l'édition précédente.

(6) ENL 2013. Ménages auxquels manquent deux pièces par rapport à la norme de peuplement. La norme de peuplement est la suivante : une pièce de séjour pour le ménage ; une pièce pour chaque couple ; une pièce pour les célibataires de 19 ans et plus ; et, pour les célibataires de moins de 19 ans : une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou s'ils ont moins de sept ans ; sinon, une pièce par enfant.

(7) FNASAT, « Ancrage et besoins en habitat des occupants permanents de résidence mobile », juin 2016.

(8) Cîlpi. Résidents déclarés des foyers de travailleurs migrants en attente de traitement fin 2019.

12,1 millions de personnes fragilisées par rapport au logement		
	ménages	personnes
Propriétaires occupant un logement dans une copropriété en difficulté ⁽⁹⁾	518 000	1 123 000
Locataires en impayés de loyers ou de charges ⁽¹⁰⁾	493 000	1 210 000
Personnes modestes en situation de surpeuplement modéré ⁽¹¹⁾	1 055 000	4 299 000
Personnes modestes ayant eu froid pour des raisons liées à la précarité énergétique ⁽¹²⁾	1 443 000	3 558 000
Personnes en situation d'effort financier excessif ⁽¹³⁾	2 713 000	5 732 000
TOTAL des personnes en situation de fragilité (b) (sans double compte)	4 952 000	12 138 000

4,1 MILLIONS DE PERSONNES SONT NON OU TRÈS MAL LOGÉES

Parmi les 1 068 000 personnes privées de logement personnel, la Fondation Abbé Pierre estime à 300 000 le nombre de personnes sans domicile, qu'elles vivent en situation d'hébergement, en CADA, en abri de fortune, à l'hôtel ou à la rue. Le recensement de la population dénombrait en outre en 2017, 100 000 personnes en habitations de fortune (constructions provisoires ou mobil-home) tandis que l'ENL indique que 25 000 personnes vivent à l'hôtel en 2013). Parmi les personnes privées de logement personnel apparaissent en fin **643 000 personnes hébergées chez des tiers de manière très contrainte** : personnes de 17 à 59 ans hébergées par des personnes sans lien de parenté direct (69 000) ; personnes de plus de 25 ans contraintes, après une période de logement autonome, de revenir habiter chez leurs parents ou grands-parents faute de logement autonome (339 000) ; majeurs de plus de 25 ans chez leurs parents incapables de décohabiter pour raisons financières (153 000) ; personnes de plus de 60 ans hébergées chez un tiers sans lien de parenté direct (83 000).

⁽⁹⁾ ENL 2013, calculs FAP. Il ne s'agit ici que des copropriétaires déclarant habiter dans une copropriété rencontrant des difficultés (impayés nombreux et fréquents, copropriété décrite comme fonctionnant très mal, absence de travaux d'entretien), et non des locataires. Cette définition n'est pas comparable à celle de l'édition précédente.

⁽¹⁰⁾ ENL 2013, calculs FAP.

⁽¹¹⁾ ENL 2013, calculs FAP. Personnes appartenant à des ménages des trois premiers déciles de niveau de vie auxquels manque une pièce par rapport à la norme de peuplement, à l'exclusion des ménages d'une personne.

⁽¹²⁾ ENL 2013, calculs FAP. Il ne s'agit ici que des personnes appartenant aux trois premiers déciles de niveau de vie et déclarant avoir eu froid au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité (privations financières, logement mal isolé ou mal chauffé).

⁽¹³⁾ ENL 2013, calculs FAP. Personnes subissant un taux d'effort net supérieur à 35 %, leur laissant un reste-à-vivre inférieur à 650 euros par mois et par UC.

Ensuite, **2 819 000 personnes vivent dans des conditions de logement très difficiles**. 2 090 000 sont privées de confort, car leur logement ne possède pas d'eau courante, de WC intérieurs, de douche, de moyen de chauffage ou de coin cuisine, ou leur façade est très dégradée, avec des fissures profondes. Ces différents critères constituent un manque de confort certain et sont bien souvent par ailleurs des indices laissant supposer que d'autres problèmes de confort affectent ces logements, souvent petits, anciens et dégradés : humidité, moisissures, mauvaise isolation, installation électrique dangereuse, infiltrations d'eau... Ensuite, 934 000 personnes vivent en surpeuplement dit « accentué », c'est-à-dire qu'il leur manque deux pièces par rapport à la norme de peuplement. On peut ajouter à ces chiffres 23 000 résidents de foyers de travailleurs migrants en attente de rénovation, dans des conditions de vétusté parfois dramatiques. Enfin, on estime que 208 000 personnes en habitat mobile vivent dans de mauvaises conditions. Faute d'accès à une offre d'habitat adapté (terrain familial locatif, logement social adapté, terrain privé pour installer des caravanes), une partie des « Gens du voyage » se retrouvent en itinérance contrainte, ou s'installent sur des terrains non destinés à l'habitat au regard du droit de l'urbanisme, éloignés et isolés, parfois sans raccordement à l'eau et à l'électricité. D'autres restent durablement sur les aires d'accueil dans des conditions souvent difficiles (emplacement et environnement dégradés, vie collective subie, coût élevé de l'installation sans titre d'occupation protecteur).

UN HALO DE 12,1 MILLIONS DE PERSONNES FRAGILISÉES PAR LA CRISE DU LOGEMENT

Autour de ce noyau dur du mal-logement, constitué de 4,1 millions de personnes, se dessine **un halo beaucoup plus large, aux contours parfois flous, de personnes affectées par la crise du logement**, à un titre ou à un autre, de manière moins prégnante, mais avec de réelles répercussions sur la vie de famille, la santé, l'environnement quotidien, le confort ou les fins de mois.

4 299 000 personnes modestes (1 055 000 ménages) appartenant aux trois premiers déciles de la population, vivent en situation de **surpeuplement dit « modéré »**, c'est-à-dire qu'il leur manque une pièce par rapport à la norme d'occupation.

1 210 000 personnes locataires étaient en situation **d'impayés de loyers ou de charges** au moment de l'enquête, s'exposant ainsi à une procédure d'expulsion locative.

1 123 000 personnes, propriétaires occupants, vivent dans des **copropriétés en difficulté**, subissant un très mauvais fonctionnement, des impayés de charges nombreux et importants ou une absence de travaux d'entretien. À noter qu'il ne nous est pas possible dans l'ENL de calculer le nombre de locataires vivant dans ces copropriétés.

DE NOUVELLES FORMES DE FRAGILITÉS

La Fondation Abbé Pierre a décidé d'intégrer à son décompte, parmi les personnes en difficulté, deux nouvelles formes de fragilisation par le logement à mieux appréhender : l'effort financier excessif et le froid à domicile.

La précarité énergétique touche des millions de personnes qui subissent des dépenses énergétiques excessives ou ont froid à leur domicile. Le noyau dur de la précarité énergétique, composé des ménages modestes ayant eu froid pour des raisons liées à la précarité s'élève à 3 558 000 personnes (1 443 000 ménages).

L'effort financier excessif concerne quant à lui les ménages modestes appauvris par des niveaux de loyers insoutenables, en particulier dans le parc privé. Il touche 5 732 000 personnes qui consacrent plus de 35 % de leurs revenus à leurs dépenses de logement, ne leur laissant pour vivre qu'un revenu inférieur à 65 % du seuil de pauvreté, soit 650 euros par mois et par unité de consommation.

Au total, sans double compte, ce sont donc **14 785 000 personnes** qui sont **victimes de la crise du logement**, qu'elles soient mal logées ou fragilisées par rapport au logement.

L'enracinement du mal-logement

S'il est impossible de comparer strictement l'évolution, entre 2006 et 2013, du nombre total de mal-logés (voir méthodologie), il est en revanche possible, pour la plupart des indicateurs de mal-logement, de dégager des tendances significatives. La plupart de ces chiffres, issus de l'enquête nationale Logement ou de données administratives, montrent une dégradation de la situation, qu'il s'agisse du nombre de personnes sans domicile, de l'hébergement contraint chez des tiers, de la sensation de froid, des procédures en justice et des expulsions pour impayés, de l'effort financier excessif, de la difficulté à déménager ou de l'attente d'un Hlm.

La crise n'est pas forcément là où on l'attendait. **Les locataires continuent de payer leur loyer, puisque le nombre d'impayés semble stable. Mais à quel prix...** Les Français sont 44 % de plus qu'en 2006 à se priver de chauffage à cause de son coût. 20 % plus nombreux à être hébergés chez des tiers. 26 % de plus à subir un effort financier excessif pour payer son logement. 6 % de plus à se serrer en surpeuplement accentué.

Mais ce mouvement n'est pas uniforme, puisque d'autres indicateurs montrent une certaine amélioration, par exemple en ce qui concerne le confort sanitaire de base, conformément à un mouvement historique d'amélioration de la qualité des logements et d'élévation des standards de vie. 99 % des logements disposent désormais d'eau courante, WC intérieurs et chauffage. Mais d'autres critères que le confort sanitaire de base s'imposent désormais pour distinguer les logements confortables des autres. On pense notamment à des éléments apparemment moins graves, mais bien plus répandus, comme l'inconfort thermique, les infiltrations d'eau, le bruit ou l'humidité, qui ont des conséquences avérées sur la qualité de vie et la santé.

Privation de logement personnel : de pire en pire

PERSONNES SANS DOMICILE : + 100 %

Entre 2012 et 2020, le nombre de personnes sans domicile a augmenté d'environ 100 %. Les phénomènes de grande exclusion se sont amplifiés. La dernière enquête « sans-domicile » de l'Insee en 2012 estimait à 143 000 le nombre de personnes privées de domicile (sans abri ou en hébergement). Aujourd'hui, on peut estimer que ce chiffre a doublé, et s'élève au moins à 300 000. Fin 2020, l'Etat accueillait en effet 180 000 personnes en hébergement généraliste (centre d'hébergement d'urgence, hôtel, centre d'hébergement et de réinsertion sociale). Outre cet hébergement dit « généraliste », 100 000 personnes migrantes, demandeuses d'asile ou réfugiées sont hébergées dans le cadre du « Dispositif national d'accueil » (DNA), c'est-à-dire en centres d'accueil des demandeurs d'asile

(Cada), hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (Huda)... A ces 280 000 personnes sans-domicile hébergées, il faut ajouter les personnes sans-abri, dormant dans la rue, sous une tente, dans le métro, dans une voiture. Le dernier chiffre national est celui du recensement de la population 2016, qui estimait à 27 000 le nombre de personnes sans-abri, contre 16 000 en 2011.

HÉBERGEMENT CONTRAINT CHEZ DES TIERS : + 19 % (2002-2013)

Le nombre de personnes hébergées de manière contrainte chez des tiers est passé de 411 000 en 2002 à 490 000 en 2013. Le « noyau dur » des hébergés contraints a légèrement diminué, passant de 79 000 personnes à 69 000 (- 13 %). Mais cette baisse est plus que compensée par la hausse des autres hébergés contraints, à savoir les majeurs hébergés de manière subie retournés vivre chez leurs parents (+ 20 %, voir ci-dessous) et les personnes âgées vivant chez des tiers sans lien de parenté direct avec l'occupant en titre (+ 66 %). Dans les chiffres du mal-logement, depuis 2016, nous avons ajouté, parmi les hébergés contraints, les personnes non étudiantes de plus de 25 ans empêchées pour des raisons financières de décohabiter, mais l'évolution de ce groupe n'est pas comparable avec 2002 car il n'était alors pas comptabilisé.

Le nombre de personnes de plus de 25 ans contraintes, après une période de logement autonome, de revenir habiter chez leurs parents ou grands-parents faute de logement autonome, est passé de 282 000 à 338 000 (+ 20 %). Cette hausse traduit la difficulté croissante, en particulier pour les jeunes, d'accéder à un logement à un coût modéré. Davantage locataires du parc privé, célibataires, précaires et résidant dans les petits logements des agglomérations les plus chères, les jeunes ont été logiquement touchés de plein fouet par la hausse des loyers de la décennie 2000. Quant à accéder à la propriété, cette option est devenue de moins en moins envisageable dans les zones chères.

Le confort s'améliore, le surpeuplement et le froid... pas du tout !

ABSENCE DE CONFORT SANITAIRE DE BASE : - 41 % (2006-2013)

Il s'agit du **principal motif de satisfaction** à la lecture de l'ENL 2013 : le nombre de personnes vivant dans des logements privés du confort sanitaire de base (eau courante, douche, WC intérieurs) poursuit sa chute. Entre 2006 et 2013, cette baisse serait de 41 % sur ces items, passant de 561 000 personnes en 2006 à 332 000 en 2013. Ces logements hors-normes ne concernent désormais plus que 0,7 % du parc total (205 000 logements), et sont habités en majorité par des personnes isolées. Des tendances d'ampleur significative sont également constatées à propos des logements sans coin cuisine (- 19 %, touchant 135 000 personnes en 2013) ou sans chauffage (- 55 %, touchant 388 000 personnes en 2013).

**SURPEUPLEMENT ACCENTUÉ : + 17 % (2006-2013),
SURPEUPLEMENT MODÉRÉ : + 6 % (2006-2013)**

Entre 2006 et 2013, le surpeuplement a augmenté de manière inédite.

Le nombre de ménages en surpeuplement accentué a crû de 185 000 à 218 000 (+ 17 %), tandis que celui des ménages en surpeuplement modéré (hors ménages unipersonnels) est passé de 1 694 000 à 1 789 000 (+ 6 %). Ces augmentations n'ont rien d'anodin : il s'agit d'un changement de tendance historique. Jusqu'ici, les évolutions démographiques et résidentielles de fond conduisaient des ménages de plus en plus petits à vivre dans des logements de plus en plus grands. Si bien que le taux de surpeuplement des ménages baissait de manière régulière et rapide, passant de 16,5 % en 1984 à 8,4 % en 2006 d'après l'Insee. Mais en 2013, pour la première fois, sous l'effet de la crise du logement, cette tendance s'inverse. De manière également inédite, la taille moyenne des logements diminue légèrement, passant de 91,2 m² en 2006 à 90,9 m² en 2013. Pour de nombreux ménages modestes, en particulier dans les grandes agglomérations (le pourcentage de ménages surpeuplés est de 20,2 % en Île-de-France) et pour les jeunes et les locataires, ces tendances se traduisent donc par un surpeuplement accentué plus fréquent. En Île-de-France, le nombre de ménages en surpeuplement accentué a ainsi bondi de 25 % entre 2006 et 2013, passant de 109 000 à 136 000 ménages.

FROID À DOMICILE : + 72 % (1996-2013)

Le pourcentage des ménages déclarant avoir eu froid au cours de l'année est en hausse très marquée depuis des années. **Alors que seuls 10,9 % des ménages s'en plaignaient en 1996, ce taux est monté à 14,8 % en 2002 puis 18,8 % en 2013.** Concernant un indicateur aussi « subjectif », cette évolution reflète sans doute avant tout un changement des représentations du confort thermique, une montée en puissance dans l'opinion du thème de la précarité énergétique, sujet politique apparu dans les débats publics il y a moins de dix ans, érigé comme un problème d'habitat de moins en moins toléré. La sensibilité au froid étant traditionnellement plus forte parmi les personnes âgées et les chômeurs, l'accroissement de ces catégories ces dernières années est aussi une clé d'explication.

S'il faut remettre dans le contexte l'émergence de ce ressenti d'inconfort thermique, les chiffres demeurent alarmants. **En 2013, 4 161 000 ménages, soit 11 026 000 personnes, se sont plaints d'avoir eu froid**, la plupart du temps pour des raisons liées à leur situation financière, durement impactée par la montée du prix des énergies et la crise économique (1 070 000 ménages), à la mauvaise isolation de leur logement (2 107 000 ménages) ou à la faible performance de leur chauffage (1 267 000 ménages).

Autant de difficultés qui doivent interpeller les politiques publiques : alors que les autorités n'ont jamais autant combattu la précarité énergétique, celle-ci n'a jamais cessé de s'accroître...

Le nombre de ménages déclarant avoir eu froid au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité (mauvaise isolation, installation de chauffage insuffisante ou privation financière) est passé de 2 682 000 (soit 6 134 000 personnes) en 2006 à 3 388 000 (soit 7 697 000 personnes) en 2013, soit **une hausse de 25 % du nombre de personnes affectées.**

Si l'on s'intéresse au seul critère de la privation de chauffage pour raisons financières, il a été avancé comme explication des épisodes de froid à son domicile par 1 070 000 ménages, représentant 2 317 000 personnes. En 2006, cela ne concernait que 761 000 ménages représentant 1 605 000 personnes, soit **une hausse de pas moins de 44 % du nombre de personnes en seulement sept ans.**

Le nombre de ménages modestes – appartenant aux trois premiers déciles de niveau de vie – déclarant avoir eu froid au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité (mauvaise isolation, installation de chauffage insuffisante ou privation financière) est passé de 1 199 000 (soit 2 858 000 personnes) en 2006 à 1 443 000 (soit 3 558 000 personnes) en 2013, soit **une hausse de 25 % du nombre de personnes affectées.**

Le coût du logement explose

DES PROCÉDURES POUR IMPAYÉS EN HAUSSE : + 21 % (2006-2019)

Si les ménages en impayés, d'après l'ENL, semblent aussi nombreux en 2013 qu'en 2006, les chiffres du ministère de la Justice montrent quant à eux une augmentation régulière des contentieux pour impayés de loyers ou défaut d'assurance. Entre 2006 et 2018, le nombre de ces procédures est passé de 132 000 à 145 000, soit une hausse de 10 %, tandis que les expulsions avec le concours de la force publique ont augmenté de 54 % au cours de la même période.

PERSONNES EN TAUX D'EFFORT FINANCIER EXCESSIF : + 42 % (2006-2013)

Entre 2006 et 2013, le nombre de personnes vivant en ménages considérés comme en **taux d'effort excessif**, c'est-à-dire subissant un taux d'effort net supérieur à 35 %, leur laissant un niveau de vie résiduel, une fois les dépenses de logement payées, inférieur à 65 % du seuil de pauvreté (650 euros par mois et par unité de consommation en 2013, 572 euros en 2006), **a augmenté de 42 %**. Il est passé de 4 051 000 personnes (soit 2 156 000 ménages) **à 5 732 000 personnes (soit 2 713 000 ménages)**. À 47 %, les ménages touchés par cette situation de précarité financière due au coût du logement sont des ménages d'une seule personne. Au-delà de ce noyau dur de personnes en taux d'effort

financier excessif et à bas revenus, **le nombre de ménages subissant des taux d'effort supérieurs à 35 % est passé de 4 692 000 à 5 280 000 sur la même période.**

Cette dégradation très nette de la situation des ménages à bas revenus et à dépenses de logement élevées reflète deux tendances inquiétantes des années 2000 : la hausse des prix à l'achat et à la location des logements et des charges et la précarisation des couches populaires, en particulier depuis la crise économique de 2008. D'un côté, les ménages ont donc vu leur revenu moyen augmenter de 2,33 % par an entre 2002 et 2013, tandis que leurs dépenses de logement s'accroissaient de 3,10 %, d'après l'ENL. Ce décalage est encore plus net pour les locataires. Sur cette même période, leurs revenus se sont accrus beaucoup moins vite (+ 1,15 % par an en Hlm et + 1,01 % dans le privé) que leurs dépenses de logement (+ 2,56 % en Hlm et + 3 % dans le privé).

Des perspectives résidentielles bloquées

DEMANDEURS HLM : + 12 % (2006-2013)

Être demandeur Hlm n'implique pas forcément une situation de mal-logement, mais l'allongement de la file d'attente pour obtenir un logement social suggère une aggravation des tensions sur le marché du logement. En 2013, 1 406 000 ménages déclaraient comporter au moins un membre en attente d'un Hlm contre 1 212 000 en 2006 (+ 12 %). D'autant plus que **le nombre de demandeurs Hlm en attente depuis plus d'un an augmente de 24 %** (de 556 000 en 2006 à 688 000 en 2013). Cet accroissement sensible des demandes est le résultat, d'une part, de la hausse des prix à l'achat et à la location, en particulier dans les grandes agglomérations, et d'autre part de la baisse de mobilité des locataires du parc social, qui réduit d'autant le nombre de Hlm disponibles chaque année. Fin 2019, 2,2 millions de demandes Hlm étaient enregistrées.

UNE ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ DES LOCATAIRES HLM EN CHUTE : - 31 % (2006-2013)

Cette chute de la mobilité est particulièrement criante quand l'on regarde plus précisément le nombre de ménages qui ont pu quitter le parc social pour accéder à la propriété. En 2002, ils étaient 291 000 à avoir effectué au cours des quatre années précédentes ce parcours résidentiel, communément vu comme ascendant. **Ils n'étaient plus que 263 000 en 2006 et 165 000 en 2013. Soit une chute vertigineuse de 31 %** entre 2006 et 2013, et même de 44 % entre 2002 et 2013.

Méthodologie : des chiffres à manier avec précaution

À intervalles réguliers depuis 1955, l'Insee produit une enquête nationale Logement (ENL), posant des centaines de questions à la population française sur ses conditions d'habitat. La dernière enquête disponible datait de 2006. Celle menée en 2013, dont nous exploitons ici les résultats, permet donc de mesurer l'impact de la crise économique sur l'état du mal-logement.

Pour autant, il n'est pas toujours possible de mesurer l'évolution dans le temps d'un phénomène car les questions ne sont pas toutes identiques d'une année sur l'autre. De plus, nos propres critères de mal-logement évoluent, intégrant des problèmes, comme la précarité énergétique ou l'effort financier excessif, qui n'étaient pas comptabilisés jusqu'ici. **Il n'est donc pas possible de comparer les chiffres de cette année avec ceux des années précédentes sans précaution.** Pour comparer ce qui est strictement comparable, nous avons donc choisi de retracer à part des évolutions sur des sujets précis.

Certaines limites de ces chiffres sont inhérentes à l'enquête nationale Logement (ENL). Même si elle est de grande ampleur, l'ENL reste une enquête par échantillon (menée auprès de 27 000 ménages en France métropolitaine). Toute extrapolation, aussi rigoureuse soit-elle, implique des biais et des approximations. De plus, cette enquête est déclarative, sans contrôle systématique de la véracité des réponses des enquêtés. De nombreuses questions laissent une grande place à la subjectivité, par exemple à propos du froid ressenti au cours de l'année précédente, ou à la mémoire, quand les ménages sont interrogés sur leur parcours résidentiel depuis de nombreuses années.

En dépit de ces limites structurelles, l'ENL constitue le meilleur outil statistique disponible aujourd'hui en matière de logement, en raison de son très grand nombre de questions, qui permet d'agréger des situations en évitant les « doubles-comptes », c'est-à-dire en évitant de compter deux fois les personnes qui cumulent plusieurs problèmes de logement différents. Elle permet, contrairement à de nombreuses statistiques disponibles, de comptabiliser les problèmes de mal-logement à partir des réponses des mal-logés eux-mêmes, et non à partir de leur recours, toujours partiels, aux dispositifs publics d'aide aux mal-logés. Faute de mieux, nous sommes parfois amenés à étudier certains phénomènes mal mesurés dans l'ENL à partir de l'action publique qui leur est dédiée, comme le degré de mise en œuvre des objectifs de traitement des foyers de travailleurs migrants.

Certains ménages, comme les sans-domicile ou les personnes en FTM, qui ne sont pas pris en compte par l'ENL, sont comptabilisés ici grâce à d'autres sources (recensement, enquête Sans-domicile, etc). Certains phénomènes sont pourtant encore mal appréhendés par ces chiffres, comme les locataires de copropriétés en difficulté ou les personnes vivant dans un logement inadapté à leur handicap.

Quand cela est possible, la Fondation Abbé Pierre se base sur des critères déjà utilisés par l'Insee. Mais, nous choisissons parfois de proposer nos propres critères. Le choix de certains seuils, à partir desquels les personnes sont comptabilisées, peuvent naturellement prêter à débat : à partir de quel taux d'effort, et pour quel reste-à-vivre, un ménage subit-il un « taux d'effort excessif » ? Jusqu'à quel niveau de revenu un ménage en surpeuplement modéré, ou souffrant du froid à domicile, est-il considéré comme « fragilisé par le logement » ? À partir de quel âge et à quelles conditions un enfant vivant chez ses parents est-il « mal logé » ? En tout état de cause, les options retenues par la Fondation — en concertation avec un certain nombre de chercheurs — représentent **une contribution au débat sur la connaissance du mal-logement.**

Enfin, pour mieux mesurer le mal-logement, la Fondation Abbé Pierre essaie quand cela est possible de comptabiliser le nombre de personnes touchées, et non simplement le nombre de ménages. À noter enfin que les résultats issus de l'ENL présentés ici ne concernent que la France métropolitaine, qu'il s'agisse des données de 2006 ou de 2013.

GLOSSAIRE

- 115** : Numéro d'urgence pour les sans-abri.
- AAH** : Allocation adulte handicapé.
- ACV** : Plan action cœur de ville.
- ADA** : Allocation pour demandeur d'asile.
- ADF** : Association des départements de France.
- ADIL** : Agence départementale d'information sur le logement.
- AHI** : Accueil hébergement insertion.
- AIS** : Agence immobilière sociale.
- AIVS** : Agence immobilière à vocation sociale.
- ALEC** : Agences locales de l'énergie et du climat.
- ALF** : Allocation logement à caractère familial.
- ALS** : Allocation logement à caractère social.
- ALT** : Aide au logement temporaire.
- ALUR** : Accès au logement et un urbanisme rénové (loi).
- AME** : Aide médicale de l'Etat.
- AMI** : Appel à manifestation d'intérêt
- AMO** : Assistance à la maîtrise d'ouvrage.
- ANAH** : Agence nationale de l'habitat.
- ANGVC** : Association nationale des Gens du voyage catholiques.
- ANIL** : Agence nationale pour l'information sur le logement.
- ANRU** : Agence nationale pour la rénovation urbaine.
- APL** : Aide personnalisée au logement.
- ARS** : Agence régionale de santé.
- ASAP (loi)** : Accélération et simplification de l'action publique.
- ASE** : Aide sociale à l'enfance.
- ASLL** : Accompagnement social lié au logement.
- ASPA** : Allocation de solidarité aux personnes âgées.
- ASS** : Allocation de solidarité spécifique.
- AVDL** : Accompagnement vers et dans le logement.
- BBC** : Bâtiment basse consommation.
- BIT** : Bureau international du travail.
- BRDE** : Bas revenus dépenses élevées.
- BRS** : Bail réel solidaire.
- CADA** : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.
- CAES** : Centres d'accueil et d'évaluation des situations.
- CAF** : Caisse d'allocations familiales.
- CAL** : Commission attribution de logements.
- CAO** : Centres d'accueil et d'orientation.
- CCAS** : Centre communal d'action sociale.
- CCAPEX** : Commission de coordination des actions de prévention des expulsions.
- CCC** : Convention citoyenne pour le climat.
- CCH** : Code de la construction et de l'habitation.
- CDC** : Cour des comptes.

CDD : Contrat à durée déterminée.

CDI : Contrat à durée indéterminée.

CEE : Certificats d'économies d'énergie.

CGDD : Commissariat général au développement durable.

CGEDD : Conseil régional de l'environnement et du développement durable.

CGET : Commissariat général à l'égalité des territoires.

CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale.

CHU : Centre d'hébergement d'urgence.

CHUM : Structures d'hébergement d'urgence dédiées aux migrants.

CIA : Conventions intercommunales d'attribution.

CIAS : Centre intercommunal d'action sociale.

CIL : Conférence intercommunale du logement.

CILPI : Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées.

CITE : Crédit d'impôt pour la transition énergétique.

CLAMEUR : Connaître les loyers et analyser les marchés sur les espaces urbains et ruraux.

CLCV : Consommation logement cadre de vie.

CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales.

COMED : Commission de médiation Dalo.

CPAM : Caisse primaire d'assurance maladie.

CPH : Centre provisoire d'hébergement.

CRDS : Contribution pour le remboursement de la dette sociale.

CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.

CREPS : Centres de ressources, d'expertise et de performance sportives.

CRHH : Comité régional de l'habitat et de l'hébergement.

CSP : Catégorie socio-professionnelle.

DAHO : Droit à l'hébergement opposable.

DALO : Droit au logement opposable.

DDCS : Direction départementale de la cohésion sociale.

DDT : Direction départementale des territoires.

DGALN : Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature.

DGCS : Direction générale de la cohésion sociale.

DGF : Dotation globale de fonctionnement.

DIHAL : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement.

DJSCS : Direction de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale.

DNA : Dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile.

DPE : Diagnostic de performance énergétique.

DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

DRIHL : Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et au logement.

DSR : Dotation de solidarité rurale.

DSU : Dotation de solidarité urbaine.

EIE : Espaces info énergie.

ELAN (loi) : Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique

ENL : Enquête nationale logement (Insee)

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale.

ESH : Entreprise sociale de l'habitat.

FAIRE : Faciliter, accompagner, informer pour la rénovation énergétique.

FAPIL : Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement.

FAS : Fédération des acteurs de la solidarité

FEANTSA : Fédération européenne des organisations nationales travaillant avec les sans-abris.

FJT : Foyer de jeunes travailleurs.

FNAL : Fonds national d'aides au logement.

FNAP : Fonds national des aides à la pierre.

FNASAT : Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes.

FNAVDL : Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement.

FPIC : Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales.

FRAFU : Fonds régional d'aménagement foncier et urbain.

FSL : Fonds de solidarité logement.

FTM : Foyer de travailleurs migrants.

GES : Gaz à effet de serre.

GLI : Garanties loyers impayés.

GRL : Garantie des risques locatifs.

GUL : Garantie universelle des loyers.

HCC : Haut conseil pour le climat.

HLM : Habitation à loyer modéré.

HMS : Habiter mieux sérénité.

HUDA : Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile.

I4CE : Institut de l'économie pour le climat.

IAE : Insertion par l'activité économique.

IGF : Inspection générale des finances.

IML : Intermédiation locative.

INED : Institut national d'études démographiques.

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques.

IPC : Indice des prix à la consommation.

IRL : Indice de référence des loyers.

ISF : Impôt de solidarité sur la fortune.

LBU : Ligne budgétaire unique.

LES : Logement évolutif social.

LHI : Lutte contre l'habitat indigne.

LHSS : Lit halte soin santé.

LLS : Logements locatifs sociaux.

LLTS : Logements locatifs très sociaux.

LTECV : Loi relative à la transition écologique pour la croissance verte.

MNA : Mineurs non accompagnés.

NOTRe : Nouvelle organisation territoriale de la République.

NPNRU : Nouveau programme de renouvellement urbain.

ODAS : Observatoire national de l'action sociale.

ODENORE : Observatoire des non-recours.

OFCE : Observatoire français des conjonctures économiques.

OFII : Office français de l'immigration et de l'intégration.

OFPRA : Office français de protection des réfugiés et apatrides.

OFS : Office foncier solidaire.

OLAP : Observatoire des loyers de l'Agglomération parisienne.

ONPE : Observatoire national de la précarité énergétique.

ONPES : Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat.

OPAH-CD : Opération programmée d'amélioration de l'habitat des copropriétés dégradées.

ORCOD : Opération de requalification de copropriétés dégradées.

ORT : Opération de revitalisation du territoire.

PALULOS : Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.

PDALHPD : Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.

PDH : Plans départementaux de l'habitat.

PDLHI : Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne.

PEEC : Participation des employeurs à l'effort de construction.

PIB : Produit intérieur brut.

PIG : Programme d'intérêt général.

PIV : Plan d'investissement volontaire.

PLAI : Prêt locatif aidé d'intégration.

PLF : Projet de loi de finances.

PLFSS : Projet de loi de financement de la sécurité sociale.

PLH : Programme local de l'habitat.

PLI : Prêt locatif intermédiaire.

PLOM : Plan logement Outre-mer.

PLS : Prêt locatif social.

PLU : Plan local d'urbanisme.

PLUI : Plan local d'urbanisme intercommunal.

PLUS : Prêt locatif à usage social.

PNRU : Programme national de rénovation urbaine.

PNRQAD : Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés.

POPAC : Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement.

POS : Plan d'occupation des sols.

PPPI : Parc privé potentiellement indigne.

PRAHDA : Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile.

PRIS : Points rénovation info service.

PRQAD : Programme de requalification des quartiers anciens dégradés.

PSLA : Prêt social location-accession.

PTRE : Plateforme territoriale de la rénovation énergétique.

PTZ (PTZ+) : Prêt à taux zéro.

QPV : Quartiers prioritaires de la politique de la Ville.

QVA : Quartier de veille active.

RGE (label) : Reconnues garantes pour l'environnement.

RHI : Résorption de l'habitat insalubre.

RHS : Résorption de l'habitat spontané.

RLS : Réduction de loyer de solidarité.

RPLS : Répertoire du parc locatif des bailleurs sociaux.

RSA : Revenu de solidarité active.

RUA : Revenu universel d'activité.

SARE : Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique.

SCOT : Schéma de cohérence territoriale.

SDES : Service des données et études statistiques.

SIAO : Système intégré d'accueil et d'orientation.

SLIME : Services locaux d'intervention pour la maîtrise de l'énergie.

SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance.

SNBC : Stratégie nationale bas carbone.

SNE : Système national d'enregistrement.

SNL : Solidarité nouvelle pour le logement.

SOLIHA : Solidaire pour l'habitat.

SPPEH : Service public efficace de la performance énergétique dans l'habitat.

SRCV : Statistiques sur les ressources et conditions de vie.

SRU : Solidarité et renouvellement urbains (loi).

TEE : Taux d'effort énergétique excessif.

THIRORI : Traitement de l'habitat insalubre remédiable ou dangereux et des opérations de restauration immobilière.

TLV : Taxe sur les logements vacants.

TS : Tickets service.

TVA : Taxe sur la valeur ajoutée.

UC : Unité de consommation.

UNCCAS : Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale.

UNCLLAJ : Union nationale des comités locaux pour le logement autonome des jeunes.

USH : Union sociale pour l'habitat.

VEFA : Vente en état futur d'achèvement.

VISALE : Visa pour le logement et l'emploi.

VOC : Veille et observation des copropriétés.

ZUS : Zone urbaine sensible.

BIBLIOGRAPHIE

1. TRAVAUX DES INSTITUTIONS ET ORGANISMES D'ETUDES

Agence nationale d'information sur le logement (ANIL) :

- « *Baromètre de la construction des ADIL* », 2020.
- « *Bailleurs et locataires face à l'impayé* », 2014.

Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) :

- « *Les attributions de logements sociaux en dehors d'un quartier prioritaire aux ménages demandeurs les plus modestes : bilan entre 2017 et 2019* », 2020.

Commissariat général du développement durable (CGDD) :

- « *Comptes du logement 2019* », 2020.

Conseil régional de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) :

- « *Le prix de l'immobilier d'habitation sur le long terme* », 2020.

Cour des comptes :

- « *L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020* », 2020.
- « *L'Anru et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain* », 2020.
- « *La politique du Logement d'abord* », 2020.
- « *Les aides personnelles au logement : des évolutions insuffisantes, une réforme à mettre en œuvre* », 2020.

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) :

- « *Logement d'abord : deux ans d'action dans les territoires de mise en œuvre accélérée* », 2020.

Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (DREES) :

- « *Les inégalités sociales face à l'épidémie de Covid-19. Etat des lieux et perspectives* », 2020.
- « *Le non-recours aux prestations sociales* », 2020.
- VIROT (Pauline), « *Vivre chez ses parents ou chez une autre personne à l'âge adulte. Profil des adultes ne figurant ni sur le titre de propriété, ni sur le bail de location du logement* », dossier n°58, 2020.

France Stratégie :

- « *Comment accélérer la rénovation énergétique des logements ?* », 2020.

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) :

- « Avis du 30 juin 2020 concernant le renforcement des aides personnelles au logement (APL) à la sortie de la crise sanitaire »

Haut conseil pour le climat (HCC) :

- « Rénover mieux : leçons d'Europe », 2020.

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) :

- ALBOUY (Valérie) et LEGLEYE (Stéphane), « Conditions de vie pendant le confinement : des écarts selon le niveau de vie et la catégorie socioprofessionnelle », Insee Focus n°197, 2020.
- « Conditions de vie des ménages en période de confinement – Occupation des logements, personnes vivant seules », 2020.
- « Les réformes socio-fiscales de 2019 augmentent fortement le revenu disponible des ménages, surtout pour ceux de niveau de vie intermédiaire et ceux en emploi », France portrait social, 2020.
- « Logements sur-occupés, personnes âgées isolées... : des conditions de confinement diverses selon les territoires », Insee Focus n°189, 2020.
- ROUGERIE (Catherine), « Difficultés de logement ; les situations de logement appréciées selon les dimensions proposées par le Conseil national de l'information statistique », Document de travail, 2020.
- GIVORS (Pauline) et SILHOL (Julien), « Confinement : des conséquences économiques inégales selon les ménages », n°1822, 2020.

Institut Recherche et Documentation Economie de santé (IRDES) :

- GANDRE (Coralie), COLDEFY (Magali) et ROCHEREAU (Thierry), « Les inégalités face au risque de détresse psychologique pendant le confinement. Premiers résultats de l'enquête COCLICO du 3 au 14 avril 2020 », n°249, 2020.

Ministère de la cohésion des territoires :

- « Bilan des logements aidés 2019 », 2020.

Ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) :

- « Le parc de logements par classe de consommation énergétique », SDVS, 2020.

Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) :

- « Qui sont les ménages en précarité énergétique dans le parc social ? », 2019.
- « Tableau de bord de la précarité énergétique », édition 2020.

2. TRAVAUX DES FÉDÉRATIONS, FONDATIONS, OPÉRATEURS ET ASSOCIATIONS**Collectif des Associations Unies (CAU) :**

- « Les oubliés du confinement », dossier de presse, 2020.

Collectif Les Morts de la Rue :

- « *Mortalité des personnes sans-domicile 2019. Enquête dénombrer & décrire* », 2020.

Fondation Abbé Pierre :

- « *Les panoramas de la précarité énergétique* », Eclairage régional Bretagne, 2020.
- « *La ville est à nous* », avec la Feantsa, 2020.
- « *Neuf propositions pour mobiliser le parc privé à vocation sociale. Département de l'Hérault* », 2020.
- « *Prestations sociales de la CAF et logement – enquête nationale sur les freins rencontrés par les personnes et les structures associatives qui les accompagnent* », 2020.

Office français pour la protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) :

- BRICE (Pascal), « *Pour des politiques migratoires conformes à toutes les exigences de la République. Faire reculer les situations de non-droit* », 2020.

Secours catholique :

- « *Sans contreparties. Pour un revenu minimum garanti* », avec Aequitaz, 2020.

UFC Que choisir :

- « *MaPrimRénov' des ratés dans le dispositif* », 2020.

Unicef :

- « *Etre enfant et dormir à la rue : une réalité toujours inacceptable* », 2020.

Rapport sous embargo

Mise en page et impression :
L'Artésienne - 62800 Liévin

Le 26^{ème} rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre décrit et analyse **les conséquences sur le mal-logement de l'irruption inattendue de la crise** sanitaire, économique et sociale liée à la pandémie de Covid.

Cette situation inédite est intervenue dans un contexte de crise du logement déjà grave et bien ancrée, amplement démontrée lors des rapports précédents. Dès lors, les épisodes de confinement et de couvre-feu ont reflété les inégalités de logement et remis au centre de nos vies **l'importance cruciale de disposer d'un chez-soi décent**. Pour les victimes du mal-logement, auxquelles cette enquête donne la parole, rester à domicile en bidonville, dans des quartiers dégradés, en habitat indigne ou surpeuplement, représente une souffrance, pour soi et pour ses enfants, et entraîne un risque de contamination accru. Pour les plus de 300 000 personnes sans-domicile, à la rue ou dans des hébergements d'urgence plus que jamais inadaptés, la crise a suscité un bouleversement dans un système d'aide déjà fragile et sous tension, malgré la mobilisation d'acteurs publics et associatifs.

Alors que l'on aurait pu croire que cet épisode se limite à une parenthèse douloureuse, **cette crise apparaît de plus en plus comme porteuse de conséquences durables**. Chute de la production de logements, notamment de logements sociaux, blocage des attributions Hlm, montée des impayés, accroissement de la précarité et du chômage, rupture de suivis sociaux, destructions d'emplois à venir et endettement généralisé... : l'étendue des dommages à moyen terme reste encore à qualifier mais on sait d'ores et déjà que **les répercussions sociales de cette crise seront importantes**.

Face à cela, les politiques publiques ont été réactives pour limiter la casse sociale, mais se contentent trop souvent de mesures conjoncturelles et insuffisantes. Alors que la crise aurait pu représenter une opportunité de changements structurels pour mettre à l'honneur la protection des plus faibles, la valorisation des services publics essentiels, la refonte des minima sociaux et la relance du Logement d'abord, le plan de relance apparaît, pour tous ces chantiers indispensables, comme **une occasion manquée** pour changer profondément et durablement les priorités de la puissance publique.

Le rapport analyse plus particulièrement la **rénovation énergétique des logements**, présentée quant à elle comme centrale dans le plan de relance, pour en montrer tout l'intérêt sur le plan social et écologique, mais aussi les limites au regard de l'ambition dont elle fait l'objet.

Ce rapport montre à quel point le chemin qui reste à parcourir pour mettre les plus fragiles au cœur de l'action publique est long et sinueux. Il appelle à un changement de braquet sur les questions sociales et écologiques, mais aussi à **un sursaut collectif** pour faire de la fraternité une des valeurs cardinales de notre société.



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

