



FONDATION  
Abbé Pierre

# L'état du mal-logement en France 2023

RAPPORT ANNUEL #28

## SOMMAIRE

### PREMIER CAHIER

***D'une crise à l'autre.***

***Une politique du logement sans ambition  
face à une situation sociale dégradée***

### DEUXIÈME CAHIER

***Le genre du mal-logement.***

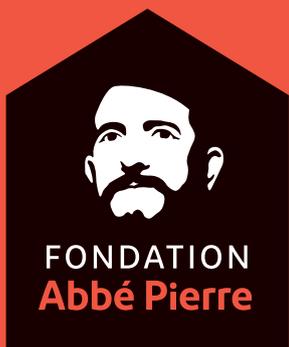
### TROISIÈME CAHIER

***2022 : année de transition ou année perdue ?***

### QUATRIÈME CAHIER

***Les chiffres du mal-logement***

### BON DE COMMANDE



PREMIER CAHIER

## *D'une crise à l'autre*

*Une politique du logement sans ambition face à une situation sociale dégradée*

# L'état du mal-logement

**en France 2023**

RAPPORT ANNUEL #28



## PREMIER CAHIER

# D'une crise à l'autre

Après deux années, 2020 et 2021, marquées par une crise sanitaire mondiale qui a durement touché les plus modestes, 2022 a été affectée par l'inflation qui s'établit à des niveaux inconnus depuis plus de 30 ans et par une crise énergétique survenue dans le sillage de la guerre en Ukraine.



Les ménages consacrent inéluctablement une partie croissante de leur budget aux dépenses indispensables : se nourrir, se chauffer, se loger, se soigner et se déplacer. Ce qui laisse peu de marge pour des dépenses moins contraintes (équipement de la maison, habillement, loisirs...). Et parmi les dépenses contraintes et essentielles, le logement tient, on le sait, une place prépondérante.

Dès lors, on est étonné de la faible place que les responsables politiques accordent à la question du logement au début de ce second quinquennat d'Emmanuel Macron : deux mesures seulement dans son programme électoral, pas de ministre en charge de cette question essentielle dans son premier gouvernement, une thématique absente initialement du Conseil national de la refondation, avant que les acteurs sociaux parviennent à l'y réintégrer, cela alors même que les tensions liées au logement se manifestent sous des formes diverses, mois après mois, sans trouver de réponse à la hauteur.

L'écart a rarement semblé aussi grand entre d'un côté l'état du mal-logement, sa permanence, comme ses manifestations aggravées (augmentation du nombre de personnes sans domicile, hausse des coûts, nombre de logements énergivores...), et d'un autre côté, l'insuffisance des réponses publiques pour rendre le logement abordable tant dans le parc existant dont l'ouverture aux plus modestes se restreint, que dans la construction neuve, qui reste insuffisante au regard de l'ampleur et des caractéristiques de la demande.

La situation actuelle devrait conduire à renforcer le rôle protecteur du logement, pas seulement pour les précaires mais aussi pour tous les ménages modestes. Et aussi, à veiller à ce que la dimension protectrice des politiques publiques ne soit pas affaiblie comme c'est le cas dans le domaine du travail et des politiques sociales.



## LA QUESTION DU LOGEMENT MINORÉE PAR LES POLITIQUES MAIS TOUJOURS OMNIPRÉSENTE

### Des enfants à la rue en hiver

**La première alerte, la plus immédiatement choquante, concerne les enfants à la rue.** Des femmes enceintes ou de jeunes mères avec leurs nourrissons sont régulièrement refusées par les services d'hébergement faute de places. Dans plusieurs villes de France (notamment Rennes, Lyon, Grenoble, Le Havre, Strasbourg, Toulouse, Ivry-sur-Seine, Rosny-sous-Bois, Pantin, Paris, Rodez), ce sont les parents d'élèves et les enseignants qui se sont émus de telles situations et ont été conduits, en l'absence de solutions d'hébergement, à se mobiliser, jusqu'à accueillir dans les écoles les enfants et familles sans domicile, ou à leur payer des nuits d'hôtel, compensant ainsi les carences de l'État.

L'État face à l'insuffisance de l'offre laisse aux SIAO la gestion de l'impuissance publique et du tri inhumain entre des personnes toutes prioritaires. Et quand, en décembre 2022, par des températures négatives, le tribunal administratif impose à l'État d'héberger sept familles à la rue, dont trois femmes enceintes et une dizaine d'enfants mineurs scolarisés, l'État fait appel de la décision... et obtient gain de cause au Conseil d'État. L'ordonnance du 26 décembre de ce dernier témoigne de la dégradation de la situation, et du degré d'inhumanité à laquelle elle conduit, quand la plus haute juridiction administrative estime qu'une femme enceinte, son compagnon et leurs trois enfants de 4, 6 et 7 ans n'ont pas à être mis à l'abri en urgence « compte tenu de la présence de familles encore plus vulnérables dans un contexte de saturation des hébergements d'urgence ».

Depuis, la situation ne s'est guère améliorée malgré la promesse du ministre du Logement qu'il n'y ait plus aucun enfant à la rue cet hiver. Au 19 décembre 2022, malgré l'ouverture de gymnases dans le cadre du plan Grand froid, on comptait encore 4 029 personnes en familles refusées le soir même par le 115, dont 1 172 enfants et même 335 de moins de trois ans.

### Expulsions sans relogement : retour à l'anormal

Alors que les dispositifs publics ne parviennent pas à répondre aux besoins d'hébergement, des personnes sont obligées de se replier vers des lieux de vie informels, mais en sont fréquemment expulsées. Ce qui, faute de solution pérenne, ne fait que déplacer et entretenir les difficultés des personnes concernées. La Fondation Abbé Pierre a recensé de telles pratiques dans de nombreuses villes. Il en a été ainsi par exemple à Strasbourg, à Montpellier, dans la région lilloise et dans l'Hérault, en Nouvelle-Aquitaine comme en Île-de-France... Partout des squats et campements sont régulièrement évacués par les forces de l'ordre. D'après le rapport annuel de l'Observatoire des expulsions de lieux de vie informels, l'année écoulée a encore été une année record à ce titre ; 2 078 expulsions collectives ont été constatées entre le 1<sup>er</sup> novembre 2021 et le 31 octobre 2022, touchant chaque fois 130 personnes en moyenne, contre 1 330 expulsions l'année précédente.

Bien que nous ne disposions pas des données concernant les procédures d'expulsions locatives de 2022, les remontées de terrain font quant à elles craindre que l'accalmie constatée en 2020 liée au Covid ne soit que passagère. Alors que le nombre d'expulsions avec concours de la force publique se

situait régulièrement au-dessus de 15 000 par an entre 2015 et 2019, il a chuté à un peu plus de 8 000 en 2020, pour reprendre sa marche en avant dès 2021 (12 000 expulsions) puis son niveau pré-Covid en 2022, d'après les déclarations du ministre du Logement.

## DES PRIX DU LOGEMENT DEVENUS INSOUTENABLES POUR LES MÉNAGES MODESTES

### Les logements de moins en moins abordables dans de nombreux territoires

Alors que le logement représente depuis plusieurs années le premier poste de dépense des Françaises et Français, à hauteur de 27,8 % en 2021 (contre 20 % en 1990 selon l'Insee), **la hausse des prix de l'immobilier tend à se répandre dans la plupart des régions.** Aujourd'hui, toutes les zones littorales ouest et sud du pays présentent des prix élevés comme la quasi-totalité des métropoles et des secteurs à proximité de l'Allemagne, de la Suisse et du Luxembourg. D'autres villes moyennes sont touchées par la hausse des prix, notamment en raison de leur relative proximité avec la région parisienne, comme Le Mans, Tours, Chartres, Reims, Orléans ou Angers.

Une alerte concerne particulièrement **le logement des salariés modestes dans toute la zone littorale qui va de Saint-Malo à Biarritz.** Une zone où la pression démographique et touristique élargit la concurrence pour l'accès au logement alors que le développement des résidences secondaires et le recours à Airbnb réduisent l'offre de logement permanent en résidence principale. En Bretagne comme dans le Pays basque, les élus locaux ont été contraints de se saisir d'une situation où la pénurie de main-d'œuvre répond à la pénurie de logements abordables.

Cet élargissement des territoires d'exclusion a conduit la Fondation Abbé Pierre à examiner les conditions d'accès au logement de ménages de tailles diverses ayant des revenus inférieurs à la moyenne dans 24 villes de différentes tailles. Ce panel a été mis en regard du pouvoir d'achat et de la capacité à se loger d'un ensemble de 12 ménages-types, représentatifs des catégories pauvres, modestes et de condition moyenne.

Dans les 13 communes appartenant aux 8 métropoles sélectionnées, **le parc locatif privé apparaît inaccessible à la majorité des ménages-types étudiés.** Les prix pratiqués dans les communes de banlieue proche, pourtant historiquement plus abordables, rendent les logements souvent inaccessibles, notamment pour les familles ayant des revenus inférieurs à 2 500 €/mois et aux personnes seules en-dessous du SMIC. Dans les villes moyennes et petites, la situation est plus contrastée. Parmi les 11 villes étudiées, Annecy, Metz, Melun, Besançon et Pornic ne permettent pas à une partie des ménages modestes de notre panel de trouver un logement correspondant à leurs besoins : sont ainsi exclues les personnes seules ayant un revenu inférieur au SMIC et les familles monoparentales au RSA avec un enfant.





Dans l'ensemble des villes françaises sélectionnées, **aucun parc locatif privé ne peut offrir un logement adapté aux personnes seules et aux familles monoparentales ayant des revenus inférieurs à 900 €/mois** (même avec l'APL). Celles-ci voient donc leurs possibilités de se loger réduites au seul parc social, quand il est disponible, ou se trouvent condamnées à devoir chercher un logement éloigné des villes-centres ou de devoir accepter de vivre dans des conditions dégradées (habitat indigne, inconfortable ou suroccupé...) ou avec des taux d'effort peu soutenables, au-delà des 33 % retenus dans notre simulation.

**En ce qui concerne l'accession à la propriété pour les ménages modestes étudiés ici, les perspectives sont nulles ou presque** aux prix du marché. Outre le niveau des prix de l'immobilier, la conjoncture est en effet difficile, en raison de la hausse des apports exigés par les banques à hauteur de 21 % du montant de l'achat et celle du taux des prêts. À cela s'ajoutent des craintes concernant l'augmentation du coût de l'énergie que les ménages anticipent en intégrant à leur taux d'effort ce (sur-)coût d'usage du logement.

### Les dépenses contraintes liées au logement minent les budgets des ménages modestes

Avec une inflation observée sur 12 mois estimée à +6 % en octobre 2022, **le pouvoir d'achat des ménages s'amenuise, impactant plus particulièrement les budgets des ménages modestes**. Du fait de l'augmentation des prix, leurs

marges de manœuvre financières sont considérablement réduites, notamment après le paiement des dépenses « pré-engagées » liées au logement, aussi appelées « coûts d'usage » (les charges locatives ou de copropriété mais aussi les fluides, notamment les frais de chauffage), ainsi que les assurances, les abonnements divers, souvent régis par des contrats et difficilement négociables, et les taxes.

Pour mesurer l'impact de ces dépenses contraintes, en particulier celles liées au logement au sens large, la Fondation Abbé Pierre a analysé les différentes catégories de dépenses pour six ménages-types à bas revenus : ménages isolés pauvres (SMIC, RSA et ASPA – ex-minimum vieillesse), couple sans enfant mono-actif aux revenus modestes, couple avec deux enfants aux revenus moyens, à Aubervilliers et Tarbes, où les prix du logement et des transports diffèrent largement.

À Aubervilliers et à Tarbes, les taux d'effort associés aux dépenses contraintes liées au logement et à son usage (loyer ou remboursement de prêt immobilier, charges, fluides, abonnements divers, taxes, assurance...), pour les ménages étudiés dépassent fréquemment les 30 %. Sans surprise, ils sont plus importants à Aubervilliers qu'à Tarbes. Ils s'établissent entre 17 et 35 % à Tarbes, et s'élèvent à près de 50 % à Aubervilliers dans cinq situations-types. Au-delà des dépenses « pré-engagées » liées au logement, s'ajoutent d'autres dépenses auxquelles les ménages peuvent difficilement se soustraire : l'énergie, les frais de transport, de cantine scolaire et de garderie... Parmi elles, **les dépenses liées à la mobilité peuvent grever très fortement**

**le budget des ménages.** Elles sont plus importantes dans les territoires où l'usage d'un véhicule est indispensable pour accéder à l'emploi ou aux zones commerciales, comme à Tarbes, que dans ceux qui sont mieux desservis en transports en commun, comme Aubervilliers.

Au total, **compte tenu du poids des dépenses contraintes, le « reste à vivre » de certains ménages est très faible.** D'après notre étude, un couple sans enfant mono-actif au SMIC accédant à la propriété à Aubervilliers, une fois ses dépenses contraintes assumées, n'aurait plus que 92 € par personne et par mois pour vivre. À Tarbes, une personne seule au SMIC locataire d'un T1 dans le parc privé, une fois payés loyer, impôts, assurances, voiture et alimentation, n'a plus que 353 € pour le mois, soit à peine plus de 10 € par jour. **Pour certains** profils étudiés, **l'équation est même impossible et ne peut que générer un endettement chronique ou des privations douloureuses.** C'est le cas par exemple d'une mère célibataire au RSA locataire à Tarbes, dans le parc privé ou social, dont les ressources ne lui permettent pas d'assumer à la fois les frais d'alimentation et ceux liés à un véhicule, sous peine de

finir le mois dans le rouge. C'est le cas également, à Aubervilliers, pour des ménages locataires du parc privé, qu'il s'agisse d'une personne seule ou d'une mère célibataire au RSA même sans voiture, mais également d'une famille de biactifs au SMIC locataire dans le parc privé si elle a besoin d'avoir une voiture pour travailler.

### Production de logements abordables : vers une crise majeure ?

Face à la pénurie de logements sociaux et aux difficultés d'accès du parc privé pour les ménages modestes, la construction neuve, sa localisation, sa qualité et son prix représentent des enjeux capitaux pour répondre durablement à la crise du logement. Hélas **les perspectives à cet égard ne sont guère réjouissantes, particulièrement au sujet de la production Hlm.** On est ainsi passé de 124 000 logements sociaux financés en 2016 à 95 000 en 2021 et sans doute autant en 2022 d'après de premières estimations. Très loin donc de l'objectif gouvernemental de construire 250 000 logements sociaux au cours des deux dernières années, et encore plus loin des 150 000 Hlm par an qui faisaient il y a encore quelques années figure d'objectif officiel. Faute d'ambition affichée en la matière et en l'absence de mesures spécifiques, l'avenir s'annonce sombre alors que les besoins sont orientés à la hausse avec désormais 2,3 millions de ménages en attente de logement social. À cela plusieurs raisons.



La première tient au **ralentissement général de la construction de logements en France qui stagne en-dessous de 400 000 logements par an**. La France est en effet passée de 437 000 mises en chantier en 2017, à 378 000 en 2022. En ce qui concerne la construction de logements sociaux, **la raison principale du ralentissement tient à la réduction des capacités financières des organismes Hlm** provoquée par les mesures d'économie adoptées au cours du précédent quinquennat, qui amputent les ressources des organismes Hlm de 1,3 milliard d'euros par an. À cela s'ajoute depuis 2018, la hausse de la TVA, alourdissant la ponction annuelle de 500 millions d'euros. Pire, la hausse des taux d'intérêt et du livret A alourdit la charge de la dette des bailleurs sociaux de près de 2 milliards par an, et risque ainsi d'hypothéquer les efforts pour augmenter le nombre de productions et de rénovations de logements sociaux.

Ces mauvais chiffres sont d'autant plus inquiétants qu'**ils s'inscrivent dans un contexte tendu** qui est appelé à perdurer, en raison de la pénurie de matériaux, de la hausse des prix de l'énergie, du manque de personnel correctement formé, et de la raréfaction des terrains à bâtir dans le cadre de l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN). Alors que la croissance démographique française s'annonce encore soutenue pendant au moins une décennie, **le défi consistant à construire plus**, de meilleure qualité notamment énergétique, et en consommant moins de terres agricoles et naturelles, **sera difficile à affronter sans soutien financier plus important de la part de l'État**.

En tout état de cause, force est de constater que **le « choc de l'offre » annoncé par le candidat Macron** en 2017, censé peser sur les prix de l'immobilier, **n'est jamais advenu** et ne semble pas à l'ordre du jour. Non seulement la production de logements s'est affaïssée, mais les prix de l'immobilier se sont accrus drastiquement. Le prix des logements anciens a en effet augmenté de 29 % en moyenne en France entre le début du précédent quinquennat et la fin de l'année 2022, d'après l'Insee.

## **DES LOCATAIRES FRAGILISÉS, DES POLITIQUES INSUFFISAMMENT PROTECTRICES**

Ces difficultés d'accès au logement pour les ménages modestes s'inscrivent dans le contexte d'une société française à deux vitesses, marquée par des inégalités et une précarité persistantes. La France compte 8,9 millions de personnes pauvres en 2020, touchant 13,9 % de la population. Et il ne faut pas oublier que selon l'Insee, 1,6 million de personnes concernées échappent aux statistiques. **On compterait donc, non pas 8,9 mais 10,5 millions de personnes pauvres en France**. Au lieu de s'y attaquer réellement, la politique fiscale et budgétaire conduite depuis cinq ans peine à y faire face, voire creuse les inégalités de revenus et de patrimoine, et s'en prend aux personnes les plus pauvres, au chômage ou mal-logées.

## Une politique fiscale et budgétaire anti-redistributive

Le gouvernement a déployé des politiques publiques de grande ampleur au moment de la crise Covid puis face à la hausse des prix de l'énergie, mais sans jamais contrebalancer les choix budgétaires et fiscaux du premier quinquennat, qui avaient largement favorisé les ménages les plus riches (transformation de l'impôt sur la fortune en impôt sur la fortune immobilière, baisse de la fiscalité sur les revenus du capital...).

Une récente publication de l'Insee établit que **la politique du « quoi qu'il en coûte » n'a pas traité de façon égalitaire riches et pauvres**, ni corrigé les mesures financières et fiscales inégalitaires des budgets 2020 et 2021. Si le soutien public a alors permis d'augmenter le niveau de vie des Français, en moyenne de 280 euros par personne et par an sur la période 2020-2021, ce montant s'élève à 420 euros en moyenne pour la moitié la plus aisée de la population, tandis qu'il ne dépasse pas 130 euros pour les catégories les moins favorisées. À cela une explication : les premiers ont largement profité de la baisse de l'impôt sur le revenu, instaurée par la loi de finances de 2020 et de l'allègement de la taxe d'habitation, alors que les plus modestes ont bénéficié de l'augmentation modérée des prestations sociales, pour 1,6 milliard d'euros au total, soit 10 % seulement des mesures prises.

Face à l'envolée des prix de l'énergie, de même, le gouvernement a engagé des masses financières considérables, à travers le bouclier tarifaire, mais **sans ciblage social, privilégiant de fait les ménages les plus aisés**, qui sont de plus gros consommateurs d'énergie. Les mesures ciblées en direction des plus modestes (indemnité inflation, chèque énergie exceptionnel...), ne sont pas assez importantes pour compenser le déséquilibre en faveur des ménages aisés.

Dans le même temps, les politiques les plus régressives socialement ont perduré. En particulier, toutes **les coupes sur les APL initiées pendant le quinquennat précédent, d'un montant de plus de quatre milliards par an**, ont été confirmées dans le budget pour 2023, qu'il s'agisse des gels et quasi-gels des années passées, sans rattrapage, de la coupe mensuelle de cinq euros, de la suppression des APL pour les accédants à la propriété, de la RLS pour les locataires Hlm ou de leur calcul en temps réel (« contemporanéité »).

## Des politiques publiques parfois contre les pauvres

Outre ces politiques anti-redistributives, il arrive parfois que les politiques soient menées directement contre les intérêts et les droits des personnes en difficultés. **La première loi de ce quinquennat au sujet du logement**, visant « à protéger les logements contre l'occupation illicite », adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale le 2 décembre 2022, vient ainsi **remettre en cause l'équilibre entre le droit à l'habitat et le droit de propriété**. Elle durcit la réglementation sur les squats en proposant de les évacuer sans décision de justice lorsqu'il s'agit d'un logement totalement vide, parfois depuis des années. **Elle prévoit même de condamner les occupants de divers locaux, non seulement des**



**logements vides mais aussi des locaux « à usage économique » (bureaux, hangars...), à des peines allant jusqu'à trois ans de prison** et 45 000 euros d'amende. Cette nouvelle loi est particulièrement incompréhensible puisque le phénomène de squats de domicile, surmédiatisés ces derniers mois, touche 170 propriétaires par an d'après l'Observatoire des squats du gouvernement et qu'il pouvait être traité dans le cadre de la loi existante en trois jours. **Le texte s'attaque aussi aux locataires en impayés de loyers**, même avec une dette mineure. Il supprime la possibilité laissée au juge de vérifier la réalité de la dette locative et d'accorder des délais de paiement et de maintien dans les lieux. Parallèlement, il raccourcit les délais dans les procédures d'expulsion, réduisant le temps nécessaire pour dégager une solution amiable, et va même jusqu'à prévoir la condamnation des locataires à six mois de prison et à 7 500 euros d'amende s'ils refusent de quitter leur logement à l'expiration des délais.

Ces mesures inquiétantes interviennent dans **un contexte global d'affaiblissement des protections collectives dans le domaine du travail comme dans celui du traitement de la pauvreté**. Après la réforme de l'assurance chômage du précédent quinquennat, qui a réduit le montant des indemnités chômage entre deux contrats courts et durci les conditions d'ouverture des droits, le nouveau gouvernement a engagé dès l'été une nouvelle réforme à compter du 1er février 2023, qui s'attaque à la durée d'indemnisation, en la réduisant d'un quart (de 24 à 18 mois maximum).

### **Conclusion : retrouver une politique du logement**

Quand la machine à produire de la précarité continue à fonctionner à un régime élevé, les mesures conjoncturelles et les chèques sans lendemain ne

suffisent plus. Il faut repenser et élargir les mesures de protection sociale pour leur permettre de faire face aux nouvelles formes de fragilité. Dans ce cadre, **un logement stable, accessible, digne, peut constituer une sécurité personnelle et collective**, un point d'ancrage dans une société fracturée aux lendemains incertains.

C'était l'objet de **la philosophie du Logement d'abord**, promue depuis 2017 par le gouvernement, avec un changement d'approche et des réalisations intéressantes, mais cette dynamique a été fortement freinée par l'austérité budgétaire imposée au secteur du logement.

Pour conduire une politique sociale du logement en direction des ménages modestes et des plus exclus, relancer une politique du Logement d'abord ambitieuse pour les plus de 330 000 personnes sans domicile et relever les défis sociaux et écologiques face à nous, il est donc plus que temps de **se doter à nouveau d'un budget ambitieux et d'une politique de redistribution plus juste** des richesses. ■







*Être humain !*



**DÉLÉGATION GÉNÉRALE**

3, rue de Romainville. 75019 PARIS

**Téléphone** 01 55 56 37 00

**Télécopie** 01 55 56 37 01

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

DEUXIÈME CAHIER

*Le genre du mal-logement*



FONDATION  
Abbé Pierre

# L'état du mal-logement

**en France 2023**

RAPPORT ANNUEL #28



## DEUXIÈME CAHIER

# Le genre du mal-logement

**Jusqu'à présent le sexe a rarement été considéré comme un facteur déclenchant ou aggravant du mal-logement. Pourtant, face au logement, être un homme ou une femme, ou appartenir à une minorité sexuelle, affecte considérablement les risques de subir diverses dimensions du mal-logement et bouleverse la manière même de vivre ce mal-logement.**

**C**es inégalités se manifestent de façons très diverses : **les femmes célibataires, qui bénéficient de moins bonnes conditions d'emplois et de revenus, sont moins bien logées**, qu'il s'agisse de jeunes femmes qui décohabitent de chez leurs parents, de mères célibataires, de femmes ayant à affronter une rupture conjugale ou la perte d'un conjoint. Le revenu salarial des femmes reste inférieur en moyenne de 22 % à celui des hommes<sup>1</sup>. Plus fortement exposées aux emplois précaires les moins bien rémunérés et aux temps partiels<sup>2</sup>, mais aussi aux situations de monoparentalité, **les femmes sont plus souvent en situation de précarité que les hommes**, et ce quelle que soit la tranche d'âge<sup>3</sup>. Ainsi, à classes sociales égales, les risques d'habiter dans un logement indigne ou suroccupé sont plus élevés pour les mères célibataires. Enfin, **les violences conjugales constituent un facteur particulièrement aigu du mal-logement**, notamment du fait qu'elles entraînent bien souvent la perte du logement pour la victime.

**L'orientation sexuelle et l'identité de genre peuvent également être un facteur de vulnérabilité** face au logement. L'invisibilisation des personnes LGBTQ+ en difficulté est problématique en ce qu'elle ne permet pas de questionner les mécanismes contribuant à leur précarisation. L'exclusion du domicile familial mais aussi les discriminations dans l'emploi en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre augmentent les risques pour ces personnes de se retrouver à la rue.

### DES TRAJECTOIRES RÉSIDENTIELLES IMPACTÉES PAR LES INÉGALITÉS ET LES DISCRIMINATIONS LIÉES AU GENRE

#### L'accès au logement : peut-on parler d'inégalités liées au genre ?

Les femmes et les hommes ne sont pas égaux dans l'accès au logement. Un premier facteur explicatif réside dans **l'inégalité des ressources financières**, *a fortiori* pour les mères célibataires. En 2021, 28 % des femmes en emploi occupent **un poste à temps partiel** contre seulement 8,3 % des hommes actifs<sup>4</sup>. Ces temps partiels offrent de plus faibles salaires et cotisations pour la retraite, exposant ainsi les femmes à des risques de pauvreté plus élevés tout au long de leur vie. À qualifications égales et en tenant compte des différences de temps de travail, les femmes demeurent moins bien rémunérées que leurs homologues masculins. Les femmes sont également bien **plus pénalisées par l'arrivée d'un ou plusieurs**

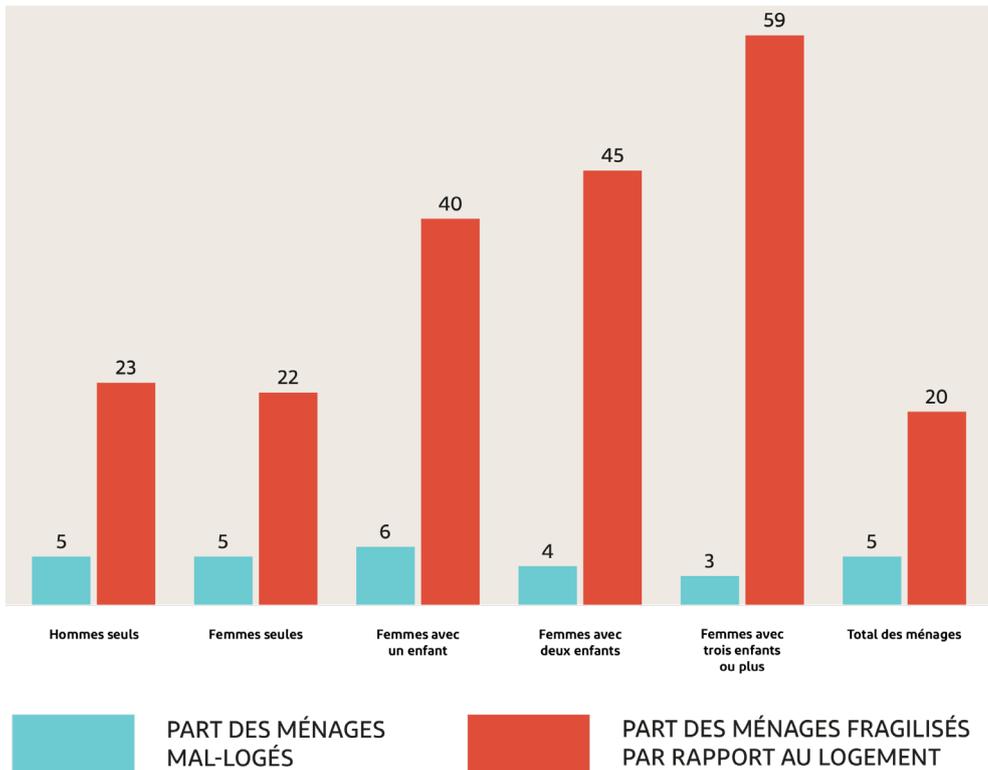
1. Insee, *Femmes et hommes, l'égalité en question*, mars 2022.

2. En 2020 selon l'Insee, elles travaillent trois fois plus souvent à temps partiel que les hommes.

3. Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, *Enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS)*, 2018.

4. Ibid.

## LES MÈRES CÉLIBATAIRES PARTICULIÈREMENT TOUCHÉES PAR LE MAL-LOGEMENT



Source : ENL 2013, calculs FAP.  
Lecture : 6 % des femmes seules avec un enfant sont mal-logées, et 40 % sont fragilisées par rapport au logement, contre respectivement 5 % et 20 % pour l'ensemble des ménages en France en 2013.

**enfants** au sein du foyer que leurs conjoints. Le travail domestique accompli majoritairement par les femmes demeure un travail gratuit et non reconnu en tant que tel. Par ailleurs, **les familles monoparentales**, constituées à 83 % de femmes seules avec enfants<sup>5</sup>, **sont surreprésentées parmi les familles en difficulté** économique : plus du tiers d'entre elles (36 %) vit sous le seuil de pauvreté<sup>6</sup>.

### L'ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL : UNE PRIORISATION INSUFFISANTE POUR LES FAMILLES MONOPARENTALES

Les familles monoparentales sont légèrement surreprésentées dans les attributions de logements sociaux (29 %) par rapport à leur part dans la demande (25 %)<sup>7</sup>. Néanmoins, cette priorisation semble moins évidente dans les zones tendues et pour les familles monoparentales les plus pauvres<sup>8</sup>. **La probabilité d'accès au logement social diminue à mesure que croît le nombre d'enfants dans le foyer.**

5. Recensement de la population 2018.

6. Insee, *Femmes et hommes, l'égalité en question*, Collection Références, Édition 2022.

7. Exploitation de la base de données 2021 du Système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE).

8. Pauline Portefaix, *Rapport inter-associatif sur les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources*, juin 2020.

Ainsi, faute d'une offre adaptée aux revenus et à la composition familiale, **les familles monoparentales sont souvent contraintes d'accepter un logement social avec une seule chambre**, au détriment de l'intimité et du confort au sein du foyer. C'est le cas pour 18 % des familles monoparentales à qui il manque une pièce dans le logement<sup>9</sup>.

Au-delà des difficultés économiques, la monoparentalité peut agir comme un frein dans l'accès au logement en raison des **représentations sociales** associées à la figure de la mère célibataire<sup>10</sup>, jugée tantôt « irresponsable » tantôt « vulnérable », conduisant à allonger le délai d'attente de certaines femmes pour accéder à un logement social<sup>11</sup>.

### UNE INÉGALITÉ D'ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ ET AU PATRIMOINE EN FONCTION DU GENRE

C'est un fait : **les femmes sont moins propriétaires que les hommes de leur logement**. Si les logements détenus par des ménages comprenant un couple sont le plus souvent possédés à parts égales par les deux conjoints (54 %), lorsqu'un seul membre du couple est propriétaire, il s'agit le plus souvent de l'homme (dans 27 % des cas tandis que cette proportion n'atteint que 15 % pour les femmes). Il est, également, deux fois plus fréquent qu'un homme possède seul du patrimoine immobilier qu'une femme<sup>12</sup>. Cet écart s'accroît : entre 1998 et 2015, l'inégalité de patrimoine entre les hommes et les femmes serait passée de 9 % à 16 %, un des taux les plus élevés en Europe<sup>13</sup>.

9. Fanny Bugeja-Bloch et Laure Crepin, « Une double peine : les conditions de logement et de confinement des familles monoparentales », *Métropolitiques*, 4 juin 2020.

10. Marine Bourgeois « Tris et sélections des populations dans le logement social : une ethnographie comparée de trois villes françaises », thèse de doctorat en science politique (2019).

11. Liliane Bonnal, Rachid Boumahdi, et Pascal Favard. « Les déterminants de la durée d'accès à un logement social », *Revue économique*, vol. 63, no. 4, 2012, pp. 721-741.

12. Céline Bessière et Sibylle Gollac, *Le genre du capital. Comment la famille reproduit les inégalités*, La Découverte, coll. SH / L'envers de faits, 2020.

13. European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, Sierminska, E., *Wealth and gender in Europe*, Publications Office, 2017.

Au sein des familles, il existerait **une pratique discriminatoire fréquente de l'héritage à l'encontre des femmes**, réduisant leurs chances d'accéder à la propriété. Alors que les hommes, perçus comme des héritiers plus fiables, héritent des « biens structurants » – biens immobiliers mais aussi entreprises et actions – les femmes reçoivent le plus souvent une compensation financière de valeur inférieure.

### LES DISCRIMINATIONS DANS L'ACCÈS AU LOGEMENT ENVERS LES PERSONNES LGBTQ+

**Les discriminations dont sont victimes les personnes LGBTQ+** en raison de leur orientation sexuelle ou identité de genre sur le marché du logement, si elles sont bien réelles, **ne sont pas facilement mesurables** au-delà du ressenti des personnes concernées. En croisant les résultats de différentes études réalisées dans huit pays européens et regroupant au total 36 000 demandes de logement, il a pu être démontré toutefois l'existence de discriminations à l'encontre des couples homosexuels dans l'accès au logement<sup>14</sup>. Concernant les personnes transgenres, une autre étude<sup>15</sup> a révélé que 24 % des personnes transgenres françaises déclarent s'être senties discriminées dans les douze derniers mois en raison de leur identité de genre, alors qu'elles essayaient de louer ou d'acheter un logement. Ce chiffre est légèrement supérieur à la moyenne européenne (21 %).

14. Alexandre Flage, « Discrimination against same-sex couples in the rental housing market, a meta-analysis », *Economics Bulletin*, 2021 ; Damaris Rose, « Gender, sexuality, and the city. » In *Canadian Cities in Transition: Understanding Contemporary Urbanism*, sous la dir. de Markus Moos, Tara Vinodrai et Ryan Walker, 155-174. Toronto: Oxford University Press Canada, 2020.

15. European Union Agency for Fundamental rights, « A long way to go for LGBTI equality », 2020.

## Des moments de ruptures dans les parcours résidentiels aggravés par les inégalités liées au genre

### LA DÉCOHABITATION DU FOYER PARENTAL

Les femmes décohabitent plus tôt que les hommes, notamment en raison d'une installation en couple à un plus jeune âge<sup>16</sup>. La mise en couple se faisant généralement avec un homme un peu plus âgé et plus autonome financièrement, **les jeunes femmes se trouvent plus fréquemment dans une position sociale plus précaire que leur conjoint**, les conduisant à une insécurité résidentielle en cas de séparation ou à des situations de dépendance.

La révélation de son identité de genre ou de son orientation sexuelle dans le cadre familial peut provoquer la rupture et le départ anticipé du jeune de son domicile parental. **Cette décohabitation contrainte et la rupture du lien familial** et plus globalement avec leur cercle social fragilisent les jeunes et **peuvent les conduire à vivre de façon précaire**, en étant davantage exposés au mal-logement, aux violences et à la rue. Plusieurs études montrent ainsi que les jeunes LGBTQ+ ont plus de risques de se retrouver à la rue que les autres<sup>17</sup>.

### LA SÉPARATION CONJUGALE, UNE PRÉCARISATION PLUS FRÉQUENTE DES CONDITIONS DE LOGEMENT POUR LES FEMMES

**La séparation conjugale représente un choc financier et résidentiel plus important pour les femmes que pour les hommes.** En effet, leurs revenus disponibles chutent d'environ 20 % après une séparation, tandis que les hommes ne perdent que 2,5 % en moyenne<sup>18</sup>. Le versement d'une prestation compensatoire, visant à rééquilibrer la situation matérielle des ex-époux après le divorce, est relativement rare (seulement 20% des divorces), au regard des **inégalités de revenu au sein des couples** et de leur lien manifeste avec la prise en charge par les femmes de plus des deux tiers du travail domestique<sup>19</sup>.

**La séparation se traduit en matière de logement par une précarisation plus fréquente des femmes.** Après la séparation, l'homme reste plus souvent dans le logement conjugal et les femmes perdent plus souvent le statut de propriétaire que les hommes<sup>20</sup>. L'écart de revenus entre homme et femme est alors déterminant : c'est généralement l'homme qui aura la capacité de poursuivre le paiement du loyer, le remboursement du crédit ou de racheter les parts de son ex-conjointe. La séparation conjugale peut également conduire à des situations de mal-logement. En effet, 18 %

18. Insee « Couples et familles », *Insee Références*, 2015.

19. Delphine ROY, « Le travail domestique : 60 milliards d'heures en 2010 », *Insee Première*, n°1423, 2012 ; Bonnet, Carole, Bertrand Garbinti, and Anne Solaz, "The flip side of marital specialization: the gendered effect of divorce on living standards and labor supply", *Journal of Population Economics*, 2021, 34 (2), 515-573.

20. Laure Crepin, « L'accession à la propriété après les séparations : pourquoi un tel écart entre hommes et femmes ? », *Populations vulnérables*, 2021.

16. Insee, « France, portrait social », Insee références, 2020.

17. Corliss et al (2011) ; Coolhart & Brown (2017), True Colours United (2020) ; cités par la Fédération des acteurs de la solidarité, *Accueil et accompagnement des personnes LGBTIQ dans l'hébergement en Île-de-France. État des lieux et préconisations*, 2020.

des familles monoparentales et 10 % des familles recomposées vivent dans un logement surpeuplé, contre 7 % des familles traditionnelles<sup>21</sup> ; 12,2 % des familles monoparentales et 20,4 % lorsqu'elles sont pauvres ne pouvaient maintenir une température adéquate dans le logement en 2020 contre 6,5 % pour l'ensemble des ménages<sup>22</sup>. Conserver le logement conjugal peut par ailleurs les conduire à des situations d'endettement.

### L'ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL, UN PARCOURS DU COMBATTANT EN CAS DE SÉPARATION OU DE DIVORCE

Les femmes **contraintes de quitter le logement conjugal** et cherchant une solution dans le parc social doivent d'abord faire la preuve que le processus de séparation est engagé. Des justificatifs sont en effet nécessaires pour pouvoir se désolidariser du revenu fiscal commun, lorsque les ressources du couple dépassent le plafond requis pour accéder à un logement social, quand bien même l'ex-conjointe n'aurait pas de ressources propres. Lorsque les conjoints sont déjà locataires du parc social, des justificatifs sont nécessaires également pour se désolidariser du bail précédent, nul ne pouvant occuper deux logements sociaux en même temps. Quel qu'il soit, le document qui atteste de l'engagement de la procédure est parfois difficile à obtenir et la demande de logement ne peut intervenir avant que la procédure de divorce ait débuté et que la demandeuse se soit mise en lien avec un avocat.

### LES FEMMES VICTIMES DE VIOLENCES CONJUGALES : FUITE OU PERTE DU DOMICILE

En France, environ 210 000 femmes sont victimes de violences chaque année et 17 % d'entre elles ont besoin d'un hébergement<sup>23</sup> pour permettre **la décohabitation d'avec le conjoint violent**. En cas de violences conjugales, **les femmes sont le plus souvent contraintes à quitter le domicile conjugal** tandis que l'homme y demeure. Les conséquences sur le parcours résidentiel peuvent être dramatiques en l'absence de ressources suffisantes pour retrouver un logement stable.

Malgré les progrès des dernières années, le nombre de places dédiées (9 876) reste insuffisant par rapport aux besoins. D'après la Fédération Nationale Solidarité Femmes (FNSF), 80 % des femmes victimes de violence sont hébergées dans des dispositifs qui ne sont pas adaptés à leur situation et près de **40 % des femmes victimes de violences en demande d'hébergement seraient sans solution** (30 % des femmes avec enfants et la moitié des femmes sans enfants)<sup>24</sup>.

Outre la perte du logement, les violences conjugales peuvent conduire à **des situations d'endettement des victimes lorsqu'elles quittent précipitamment le logement** alors que le bail était à leur nom. À l'inverse, quand la femme n'est pas titulaire du bail mais que le conjoint est forcé de quitter le logement en raison de son comportement violent, celle-ci peut se retrouver menacée d'expulsion pour occupation sans droit ni titre.

21. Fondation Abbé Pierre, rapport sur *l'État du mal-logement en France, 2018*.

22. Eurostat 2020.

23. *Cadre de vie et sécurité, 2012-2019*, Insee – OndRP – SSMSI.

24. D'après le SI-SIAO sur un jour donné (28 juin 2021).



## LE VIEILLISSEMENT ET L'IMPACT DU PASSAGE À LA RETRAITE OU DU DÉCÈS DU CONJOINT

Du fait d'une espérance de vie plus longue, d'un écart d'âge au sein des couples et de revenus plus précaires tout au long de la vie, **les femmes vieillissent plus pauvres et plus seules que les hommes** d'une même génération. Le vieillissement s'accompagne d'étapes de la vie qui fragilisent financièrement les femmes (passage à la retraite ou décès du conjoint).

**Les femmes sont plus nombreuses que les hommes à ne percevoir ni pension de retraite, ni revenu d'activité.** La pension moyenne des femmes est inférieure de 40 % à celle des hommes<sup>25</sup>. Elles sont alors plus nombreuses à percevoir une allocation de minimum vieillesse et à être concernées par de mauvaises conditions d'habitat (7 % en absence de confort sanitaire de base contre 1 % pour l'ensemble de la population)<sup>26</sup>. Le veuvage induit des conséquences économiques plus fortes pour les femmes que pour les hommes. En 2021, les veuves ont un taux de pauvreté de 11,7 % tandis que celui des veufs est de 3,7 %<sup>27</sup>. Ainsi, **les pensions de réversion ne compensent que de manière imparfaite la baisse des ressources pour les veuves.** Les difficultés pour obtenir la mise en place de ce droit sont par ailleurs nombreuses et pénalisent fortement les femmes concernées, *a fortiori* les femmes étrangères<sup>28</sup>. Avec des conséquences parfois graves sur la capacité à assumer le paiement du loyer, du crédit, des charges ou des travaux du logement.

25. DREES, « Les retraités et les retraites », *Panoramas de la DREES social*, édition 2021.

26. DREES, « Les conditions de logement des bénéficiaires de minima sociaux et de la prime d'activité », *Les dossiers de la DREES*, n°73, 2021.

27. Conseil d'orientation des retraites (COR), « Évolutions et perspectives des retraites en France », rapport annuel du COR, 2021.

28. Paul Hobeika, « Le patriarcat d'outre-tombe. Veuvage, réversion et recomposition des rapports sociaux à l'âge de la retraite », *Nouvelles Questions Féministes*, vol. 41, no. 1, 2022, pp. 48-65.

## LE VÉCU GENRÉ DU MAL-LOGEMENT

### L'absence de domicile personnel : des situations de vulnérabilités accrues par les violences de genre et la maternité

Rendre compte des effets de l'absence de logement personnel en fonction du genre permet de prendre la mesure des vulnérabilités accrues des femmes et des personnes LGBTQ+ privées de domicile personnel en raison des violences sexistes.

### ÊTRE FEMME À LA RUE : DES SITUATIONS DE GRANDE PRÉCARITÉ PEU VISIBLES

Si **les femmes sont moins nombreuses que les hommes parmi les personnes sans abri**, il est toutefois probable que leur décompte soit sous-estimé en raison d'une moindre visibilité. Pour se soustraire à la violence de la rue, les femmes sans abri élaborent des stratégies pour se dissimuler dans l'espace public ou recourent plus souvent que leurs homologues masculins aux structures d'hébergement et à l'hébergement chez des tiers<sup>29</sup>. **Cette quête de sécurité**, qui constitue une priorité pour les femmes à la rue, **peut les amener à désertier les lieux d'accueil de jour** ou certaines douches municipales quand ils sont majoritairement fréquentés par un public masculin ou ne disposent pas d'espace dédié. Outre les violences de genre, le vécu des femmes à la rue se distingue également par la présence d'enfants, dont elles ont plus souvent la charge, avec les contraintes et la responsabilité que cela entraîne.

29. Marie Lanzaro, « Femmes et hommes sans-domicile : un traitement préférentiel ? », in *Le monde privé des femmes*, Anne Lambert, Pascale Dietrich-Ragon, Catherine Bonvalet, Ined Éditions, 2021, pp. 173-192.

### L'HÉBERGEMENT CHEZ UN TIERS : UNE SOLUTION DE REPLI POUVANT INDUIRE DES CONTREPARTIES GENRÉES

Les contreparties de l'hébergement chez un tiers prennent des formes différentes en fonction du genre de la personne. Ainsi, les femmes hébergées chez des tiers sont **davantage contraintes que les hommes à réaliser du travail domestique peu ou non rémunéré** (garde d'enfants, ménage, cuisine, soin aux personnes âgées...) ou dans des situations extrêmes à se soumettre à des relations sexuelles.

Sans qu'il y ait nécessairement une situation de violence ou d'exploitation, l'hébergement chez un tiers induit une relation sociale asymétrique, qui génère des difficultés spécifiques pour les femmes, *a fortiori* lorsque l'hébergeur est un homme. C'est ainsi qu'elles sont soumises à des injonctions de genre, en particulier l'injonction à la pudeur qui conduit certaines d'entre elles à limiter leur présence dans le logement et leurs usages des espaces communs.

### L'ABSENCE DE LOGEMENT : UN RISQUE D'ENTRÉE EN PROSTITUTION, UN OBSTACLE POUR EN SORTIR

Outre la prostitution forcée dans le cadre de réseaux de proxénétisme, **l'absence de domicile peut conduire à la prostitution comme moyen de retrouver une autonomie financière** et un logement. C'est parfois le cas par exemple pour les femmes exilées, sans droit au séjour, confrontées à une très grande précarité à leur arrivée en France et contraintes à rembourser des sommes considérables aux passeurs.

La législation sur le travail du sexe rend complexe l'accès au logement pour les personnes qui l'exercent. Souvent sans fiche de paie ni droit au séjour, **les travailleuses du sexe peinent à**

**accéder au logement social** et se retrouvent fréquemment sous l'emprise de bailleurs abusifs, parfois marchands de sommeil, exigeant des loyers démesurés pour des logements dégradés ou recherchant un paiement « en nature ». Dans ce contexte, le logement reste très largement un impensé, alors qu'il figure parmi les facteurs d'entrée et de sortie de la prostitution.

### RAPPORTS ET INÉGALITÉS DE GENRE EN BIDONVILLES

Le bidonville, caractérisé par la grande précarité de ses occupants et occupantes, est un espace genré qui ne produit pas les mêmes effets sur les hommes et les femmes. Subordonnées aux conditions météorologiques et au manque d'équipement, **les tâches attribuées aux femmes sont plus chronophages, plus énergivores et plus pénibles**. À cela s'ajoutent les difficultés d'approvisionnement en eau, en électricité et de ramassage d'ordures. La saturation de leur temps par les tâches quotidiennes rend plus difficile l'accès des femmes au marché du travail. Pour leurs filles, l'organisation de la vie quotidienne a également un impact significatif, les conduisant fréquemment à une déscolarisation rapide, même lorsqu'elles ont un bon niveau scolaire, afin d'aider à la réalisation des tâches domestiques tout en se préparant à leurs futurs rôles de mères et d'épouses.

**Les femmes sont également surexposées aux violences sexistes et sexuelles** en bidonvilles, principalement du fait de la cohabitation imposée et subie, qui caractérise ces lieux de vie. Même lorsque les femmes les alertent (ou qu'elles remarquent ces violences), les professionnelles de l'accompagnement se retrouvent rapidement impuissantes, leur pouvoir d'action étant limité face à l'emprise de l'entourage, notamment de la belle-famille.

## Le genre, facteur de protection dans la prise en charge institutionnelle ?

### UNE PROTECTION « TRADITIONNELLE » DES MÈRES FACE AU SANS-ABRISME QUI S'ÉRODE

L'analyse des trajectoires des femmes sans domicile montre qu'**elles bénéficient d'une relativement meilleure protection en tant que mères**. Ainsi, la présence d'enfants augmente les chances de se voir attribuer un hébergement de meilleure qualité. La surreprésentation des femmes parmi les ménages sans domicile avec enfants (78 % sont des femmes) explique leur moindre présence dans des centres d'hébergement collectifs ou à la rue car l'intérêt de l'enfant prime. Si la maternité peut être source de protection, le nombre d'enfants à charge et *a fortiori* quand ils grandissent, peut représenter un « handicap » dans l'accès à une solution d'hébergement ou de logement<sup>30</sup>. **L'accroissement dans la dernière décennie du nombre de femmes avec enfants à la rue vient conforter l'hypothèse d'un affaiblissement de la protection** que conférerait le statut de mère isolée. Bien qu'il n'existe pas de statistiques nationales, la situation des femmes enceintes ou sortantes de maternité sans solution d'hébergement semble par ailleurs prendre de l'ampleur.

### DES SOLUTIONS D'HÉBERGEMENT INADAPTÉES AUX FEMMES ET PERSONNES LGBTQ+

La surreprésentation des hommes seuls parmi les publics à la rue a pour conséquence des solutions d'hébergement qui sont très largement pensées pour un public masculin, entraînant une inadéquation des dispositifs aux problématiques des femmes et des personnes LGBTQ+. La prise en compte des besoins spécifiques des femmes et personnes LGBTQ+ sans domicile invite ainsi à **poser la question de la mixité dans les structures d'hébergement** car elle peut conduire soit à les invisibiliser en renforçant le non-recours, soit à les surexposer aux regards, accentuant une situation de vulnérabilité.

Au-delà de l'enjeu de la mixité, se pose également la question des moyens et des modalités d'accompagnement au sein des structures, qu'elles soient mixtes ou non. À ce titre, la formation des professionnels pour favoriser le repérage et le traitement de situations de violences passées ou présentes parmi les personnes hébergées apparaît comme un enjeu central pour **garantir des conditions d'hébergement sécurisantes** et respectueuses des différences. Si des efforts sont réalisés et que le sujet commence à être pris au sérieux, force est de constater que la formation des professionnels et les moyens dédiés à l'accompagnement restent insuffisants.

30. Maryse Marpsat, « Un avantage sous contrainte. Le risque moindre pour les femmes de se trouver sans abri », *Population*, 54(6), 1999, p. 885-932.

## Les mauvaises conditions d'habitat exacerbées au quotidien pour les femmes

Le rôle assigné aux femmes dans le logement, et plus largement dans la « sphère domestique » (tâches ménagères, éducation des enfants...) fait peser plus lourdement sur elles **la charge de l'inconfort lié au mal-logement** (composer avec la suroccupation, subir les aléas du logement humide, prendre en charge les conséquences sur la santé des enfants...) et la responsabilité des démarches pour y apporter des solutions.

### VERS LA SORTIE DU MAL-LOGEMENT : LES FEMMES LE PLUS SOUVENT EN CHARGE DES DÉMARCHES

Si les femmes sont les plus exposées aux conséquences néfastes du mal-logement, ce sont elles également qui assument majoritairement les démarches pour en sortir. C'est bien cette responsabilité implicite qui est dévolue aux femmes, le plus souvent en tant que mères, qui les conduit à **avoir la charge de la gestion des dépenses courantes et à endosser la pression des créanciers** en cas de dettes. En cas d'impayé de loyer, c'est ainsi aux femmes que revient le plus souvent la charge de faire face au propriétaire-bailleur. C'est généralement parce qu'elles sont les premières à gérer le mal-logement et ses conséquences au quotidien au sein de leur foyer et qu'elles ont moins souvent un travail salarié, qu'elles prennent davantage à leur charge les démarches pour tenter de trouver des solutions, dénoncer, parfois collectivement, les mauvaises conditions d'habitat et revendiquer des droits pour leur famille.

### LE MAL-LOGEMENT À L'ÉCHELLE DU TERRITOIRE : LES EFFETS GENRÉS DE LA RELÉGATION SOCIO-SPATIALE

L'accès à la propriété dans le périurbain peut avoir un coût social important notamment pour les femmes des classes populaires<sup>31</sup>. En les éloignant de leur lieu de travail, **l'accession à la propriété dans le périurbain renforce le coût d'opportunité de l'emploi féminin** (rapport entre les gains du travail et le coût de ne pas travailler), d'autant plus dans un contexte de crise énergétique renchérissant le coût des déplacements en voiture. Elles subissent ainsi **des choix résidentiels genrés**, induisant pour elle un plus grand isolement et un repli sur la sphère domestique.

L'isolement spatial et la relégation sociale dont font l'objet les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) peuvent également être synonyme d'inégalités liées au genre. Surreprésentées parmi les femmes en emploi à temps partiel et parmi les mères célibataires, **l'isolement ou le repli dans le logement des femmes dans ces quartiers est une réalité** contre laquelle les habitantes elles-mêmes et des associations tentent de lutter en créant des réseaux de solidarité et d'entraide et en proposant parfois des espaces en non-mixité, pour échanger librement et reprendre confiance en soi. Si elles sont moins souvent en emploi qu'ailleurs, nombreuses sont les femmes en QPV fortement investies dans le tissu associatif jouant ainsi un rôle important pourtant peu visible.

La surreprésentation de la monoparentalité dans les situations de mal-logement, et les fragilités que rencontrent les femmes et les autres minorités de genre dans leur rapport au logement au cours de leur vie mettent en lumière **toute une série**

31. Anne Lambert, « Tous propriétaires ! » *L'envers du décor pavillonnaire*, Seuil, coll. « liber », 2015, p. 278.



**d'inégalités, d'obstacles et de discriminations liés au genre.** La forte présence des violences de genre, qui constitue la toile de fond plus ou moins tacite de nombreuses situations d'exclusion sociale, représente **une cause structurelle du mal-logement et de l'invisibilisation des victimes**, au sein des familles, dans l'espace public mais aussi au sein du système de veille sociale et d'hébergement. Ces enjeux posent la question de la spécificité de l'accueil en structures d'hébergement et de la non-mixité.

Les réponses à apporter ont un caractère multidimensionnel et plurisectoriel dans la mesure où **cette question touche à des registres de la politique du logement qui entretiennent des liens avec d'autres politiques publiques** (emploi, justice, fiscale, sociale, etc.).

Un premier registre de réponse porte sur l'origine principale du mal-logement, à savoir **l'insuffisance des ressources des femmes qui pourraient être augmentées par divers leviers** (prestations et minima sociaux, égalité salariale...). Un deuxième registre renvoie aux dispositions renforcées concernant **la lutte contre les violences sexistes et sexuelles via la formation des professionnels et l'augmentation du nombre de places spécialisées** et des moyens d'accompagnement de ces structures. Un troisième registre se réfère à la lutte contre toute forme de discriminations liées au genre dans l'accès au logement. Un quatrième registre concerne les mesures spécifiques à prendre dans le domaine de l'habitat (habitat partagé, adaptation des solutions d'hébergement...). ■



© Pierre Faure pour FAP.



*Être humain !*



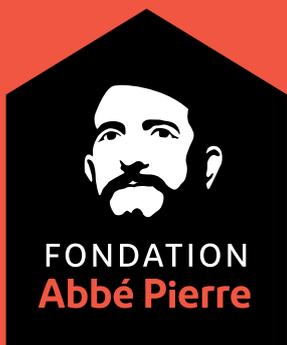
**DÉLÉGATION GÉNÉRALE**

3, rue de Romainville. 75019 PARIS

**Téléphone** 01 55 56 37 00

**Télécopie** 01 55 56 37 01

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



TROISIÈME CAHIER

*2022 : année de transition  
ou année perdue ?*

# L'état du mal-logement

**en France** 2023

RAPPORT ANNUEL #28







## TROISIÈME CAHIER

# 2022 : année de transition ou année perdue ?

Entre la campagne présidentielle, l'absence de ministre du Logement pendant des mois et la faiblesse du programme présidentiel sur le logement, l'année 2022 a été une année blanche ou presque dans la lutte contre le mal-logement, marquée par la poursuite des coupes budgétaires. Pourtant, les urgences sociales se font plus pressantes, en raison de l'inflation et de la hausse des prix de l'énergie. Ce nouveau quinquennat s'est donc ouvert sur une page blanche du gouvernement en matière de logement, grand absent des priorités de l'exécutif.

## UNE RÉGULATION DE L'IMMOBILIER À LA PEINE

### Élargissement de VISALE : une promesse en danger ?

Le candidat Emmanuel Macron avait inscrit une seule mesure précise propre au logement dans son programme pour 2022, qui consistait à **étendre la garantie locative VISALE à tous les locataires**. Cette caution gratuite, distribuée par Action Logement depuis 2014 pour sécuriser les bailleurs face aux impayés, a été peu à peu élargie jusqu'à couvrir à présent tous les jeunes de moins de 30 ans et de tous les contrats précaires. Sans aller jusqu'à la rendre obligatoire, à la manière d'une « sécurité sociale du logement » telle que l'envisageait la garantie universelle des loyers de 2014, l'éligibilité de tous les candidats à la location constituerait un progrès significatif pour l'accès au logement locatif privé et pour la prévention des expulsions. Elle simplifierait en outre le dispositif et réduirait le non-recours à cette aide méconnue de nombreux locataires et bailleurs. Hélas, cette unique promesse n'a pas été tenue (du moins pour l'instant) et n'est pour le moment plus évoquée par le gouvernement.

### Des loyers trop peu encadrés

Parmi les mesures de régulation des marchés immobiliers figure aussi **l'encadrement des loyers**. Malgré le scepticisme de certains acteurs du logement et de l'exécutif depuis 2017, cette mesure **s'est étendue à de nombreuses villes volontaires** (Lyon, Bordeaux, Montpellier...) en plus de Paris et Lille. Les premiers résultats sont encore modestes et inégaux, mais commencent à être visibles, puisque, à Paris, on passe de 35 % à 31 % d'annonces non-conformes.

Dans la perspective d'améliorer le respect de l'encadrement des loyers, les amendes et recours sont encore beaucoup trop faibles, l'État ne consacrant pour ainsi dire aucun moyen à sa mise en œuvre. Récemment, l'encadrement a tout de même fait l'objet d'un certain renforcement : meilleure information des locataires, prolongation de l'expérimentation jusqu'en 2026, interdiction du dépassement des plafonds de loyer en cas de logements inconfortables ou énergivores... Reste encore à appliquer l'encadrement à toutes les zones tendues, en commençant par celles qui sont volontaires (Grenoble, Orly, Rennes, St-Denis de la Réunion, Strasbourg, Marseille, Bayonne...).

## Des locations Airbnb épargnées

Parallèlement aux loyers abusifs, une autre faille dans la régulation des marchés locatifs a occasionné de nombreux débats cette année : **les locations saisonnières de meublés touristiques**, de type Airbnb, qui font monter les prix et évincent les habitants à l'année des zones touristiques. Face à cette « airbnbisation » du logement, dénoncée un peu partout en Europe, le modèle économique d'Airbnb reste intact, en raison notamment d'une fiscalité très favorable aux meublés de tourisme, qui bénéficient d'abattements fiscaux allant jusqu'à 71 %. Cette niche fiscale a pourtant été conservée par la majorité parlementaire, avec le soutien du gouvernement, lors des discussions sur le projet de loi de finances pour 2023, même si le ministre du Logement Olivier Klein s'est prononcé pour une réflexion sur le sujet.

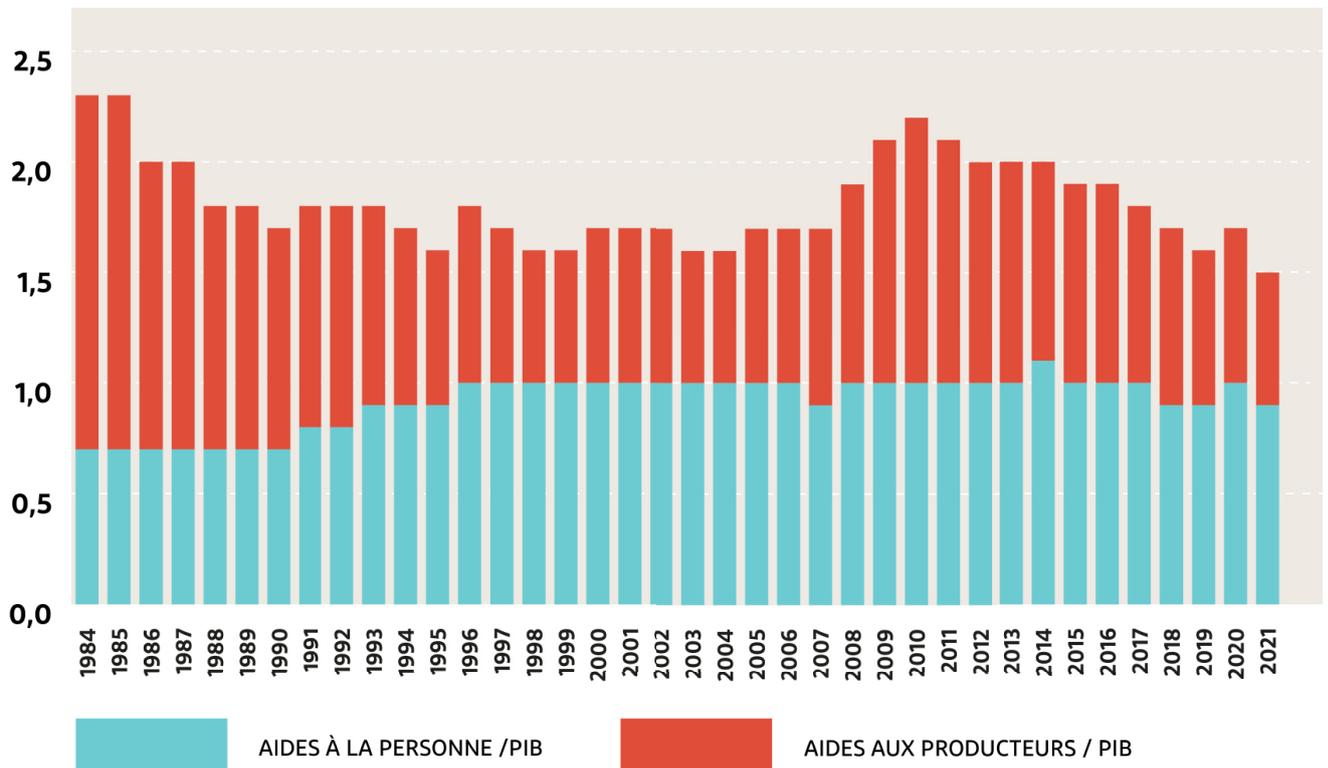
## La poursuite de la ponction sur le monde Hlm : un choix mortifère

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

### LA CHUTE DE L'EFFORT PUBLIC POUR LE LOGEMENT EN FRANCE

(PART DES AIDES AU LOGEMENT, EN % DE PIB)

Source : CSL 2021



**2022 : Année de transition ou année perdue ?**



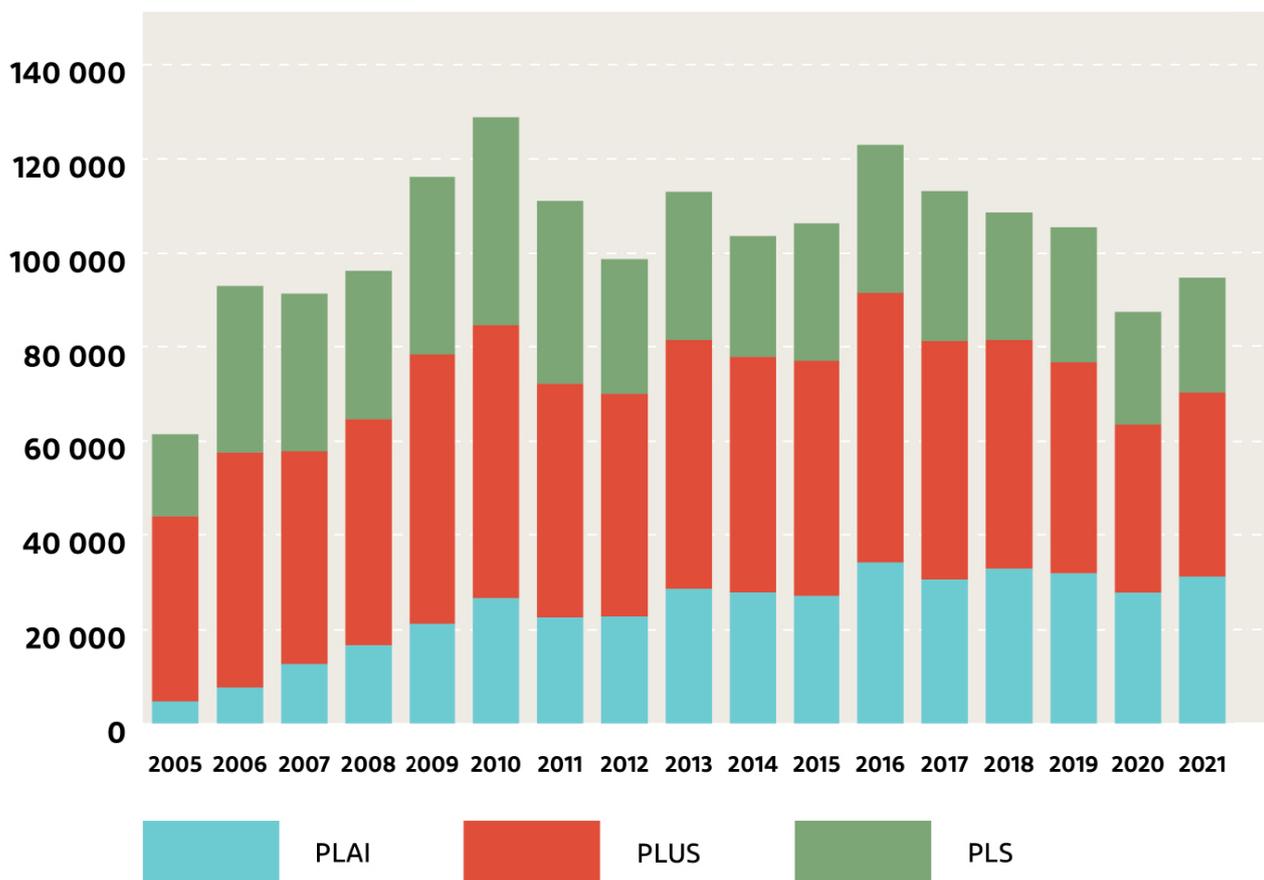
À cet égard, s'inscrivant dans la continuité du quinquennat précédent, la principale décision de ce début de mandat aura été de prolonger en 2023 la « réduction de loyer de solidarité » (RLS), ponction sur les ressources des organismes Hlm, à hauteur de 1,3 milliard d'euros par an, tout comme la hausse de TVA de 5,5 à 10 % sur les logements « PLUS » et « PLS ».

Pourtant, les conséquences néfastes de ces mesures sont connues : les dépenses d'entretien baissent ; la rénovation énergétique des logements sociaux est entravée ; la construction neuve chute (123 000

agréments en 2016, moins de 100 000 en 2021 et 2022, après une année 2020 catastrophique liée notamment au Covid). Au final, le montant des investissements dans le logement social, à la production ou à la réhabilitation, est passé de 16 à 14 milliards d'euros par an ces dernières années d'après le Compte du Logement 2021, en baisse de 10 % depuis 2017.

### NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS (FRANCE MÉTROPOLITAINE HORS ANRU ET HORS DOM)

Source : MINISTÈRE DU LOGEMENT



Cette austérité budgétaire intervient dans un environnement de plus en plus dégradé pour le secteur Hlm, avec la hausse du taux du livret A (auquel empruntent les organismes Hlm à taux variable) à 3 %, occasionnant un surcoût de 3,75 milliards d'euros supplémentaires par an au monde Hlm, soit l'équivalent du double de la « RLS ».

### La production de logements en chute

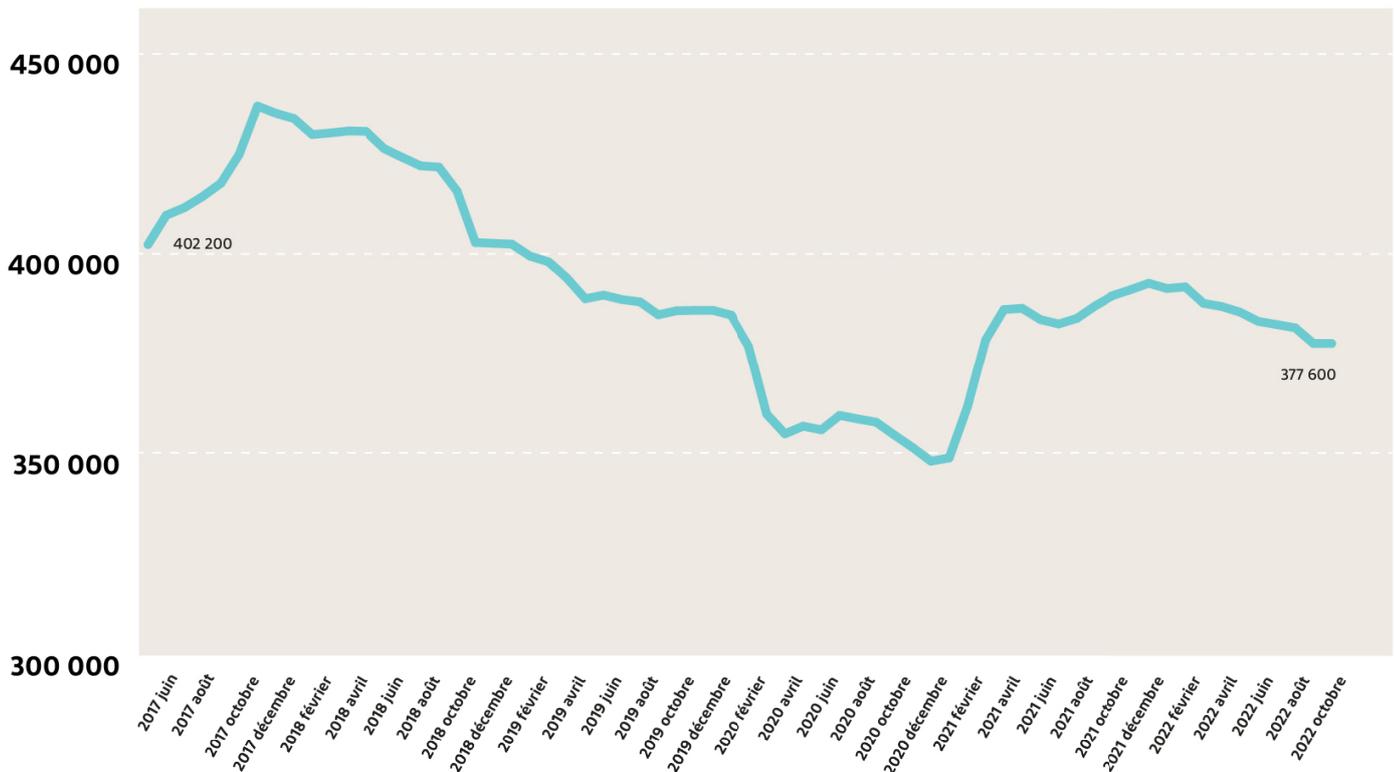
Cette faible place faite au logement par le gouvernement est d'autant plus inquiétante que la production générale de logements est aussi en baisse. La conduite de politiques budgétaires restrictives dans le secteur du logement, au moment où le pays

entrait en crise sanitaire en 2020, s'est traduite par une chute brutale de la production de logements. Depuis, la production n'est jamais remontée au-dessus des 400 000 logements mis en chantier par an, contre 450 000 en 2017.

**De plus, de nouvelles contraintes viennent encore compliquer l'équation. Tout d'abord, la hausse des prix de l'énergie impacte le secteur du BTP qui en dépend fortement** : l'indice des coûts de construction a crû de 11 % entre les deuxièmes trimestres 2021 et 2022.

### NOMBRE TOTAL DE LOGEMENTS MIS EN CHANTIER (CUMUL DES 12 DERNIERS MOIS)

Source : SDES, SIT@DEL2, ESTIMATIONS EN DATE RÉELLE SUR DONNÉES À FIN NOVEMBRE 2022



**2022 : Année de transition ou année perdue ?**

Au-delà du prix, le bâtiment subit aussi une pénurie de main-d'œuvre et de matériaux. En octobre 2022, 81 % des entreprises du bâtiment déclaraient des problèmes de recrutement, deux fois plus qu'en 2015. Par ailleurs, le monde du logement est de plus en plus confronté à une exigence de sobriété foncière. Issu de la Convention citoyenne pour le climat puis traduit dans la loi climat et résilience de 2021, l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) se décline petit à petit dans les documents d'urbanisme. Cet objectif est indispensable mais, pour concilier sobriété foncière et production de logements, l'État doit donner les moyens aux acteurs locaux d'inventer un urbanisme plus complexe et donc plus coûteux que celui de la ville étalée. À cet égard, certains programmes vont dans le bon sens, qu'il s'agisse d'Action cœur de ville ou du fonds friches, mais les moyens consacrés ne sont pas à la hauteur. La sobriété foncière impose aussi de prioriser le logement social par rapport aux usages moins essentiels, comme le tourisme ou les résidences secondaires.

## LA POURSUITE DE CHOIX BUDGÉTAIRES ET FISCAUX AUX ANTIPODES DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

La crise du logement s'inscrit dans une société profondément inégalitaire. Les choix faits par le gouvernement, dans la continuité du précédent, ne tendent pas à réduire ces écarts, au contraire.

### Un pouvoir d'achat en baisse

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

l'Insee prévoit un nouveau fléchissement en 2023, en raison de la hausse des prix et du ralentissement attendu de l'emploi.

De plus, alors que salaires et prestations sociales augmentent moins vite que l'inflation, le gouvernement a poursuivi des réformes particulièrement injustes, en diminuant la durée des allocations chômage de 25 % à partir du 1<sup>er</sup> février 2023, pour une économie en régime de croisière évaluée à 4,2 milliards d'euros par l'Unedic.

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

Pour répondre aux insuffisances avérées des minima sociaux (absence de minima pour les moins de 25 ans, non-recours aux droits, complexité...), Emmanuel Macron s'était engagé en 2018 à créer un « revenu universel d'activité » (RUA) destiné à harmoniser voire unifier certains minima et prestations et à soutenir les jeunes de moins de 25 ans. Le sujet semblait abandonné quand Emmanuel Macron a proposé durant sa seconde campagne présidentielle de généraliser le versement des prestations sociales « à la source » et de conditionner le bénéfice du RSA à des « contreparties » prenant la forme de « 15 à 20 heures d'activités » par semaine. La première idée, calquée sur le prélèvement des impôts à la source, permettrait de systématiser le versement de prestations sociales sans que les allocataires potentiels aient à en faire la demande et d'éviter ainsi le non-recours. Sa mise en œuvre est toutefois complexe. La seconde idée, consistant à imposer des contreparties aux bénéficiaires du RSA, malgré son caractère encore très imprécis, est inquiétante dans la mesure où sa mise en œuvre pourrait aboutir à détourner des allocataires de la demande de RSA, alors que près de 30 % des bé-

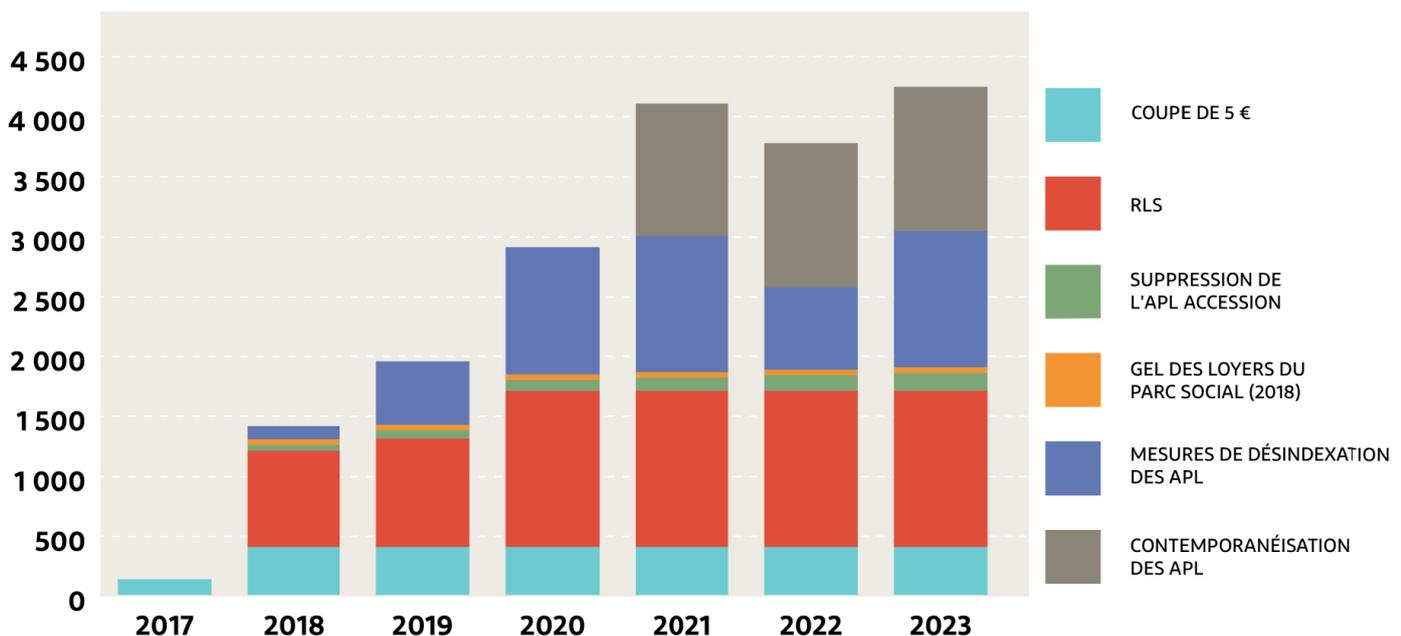
néficiaires potentiels ne le mobilisent déjà pas. Ce projet devrait être expérimenté sur 40 000 allocataires dans 19 départements dans les mois à venir. L'objectif d'accompagnement plus systématique et d'accès facilité à la formation est à saluer si les moyens suivent. En revanche, les sanctions envers les allocataires, si elles étaient appliquées, risqueraient de conduire à une forme de contrôle social sur les plus précaires et à une suspension voire une suppression des maigres allocations, conduisant ainsi à davantage d'exclusion.

## Des APL toujours aussi rognées

**En ce qui concerne les aides personnelles au logement (APL), toutes les réformes menées depuis 2017 et confirmées cette année se sont faites au détriment des allocataires,** au point de les amputer chaque année de près de 4,2 milliards d'euros, soit un quart du montant total de ces aides.

Le budget pour 2023 confirme les coupes passées, qu'il s'agisse des gels et quasi-gels précédents, sans rattrapage, de la coupe mensuelle de 5 €, de la suppression des APL pour les accédants à la propriété, de la RLS pour les locataires Hlm ou de leur calcul en « contemporanéité ». Cette dernière réforme instaurée en 2021, marquée par de nombreux bugs informatiques, a abouti à une économie de plus d'un milliard d'euros par an au détriment des allocataires APL et à la suppression des APL pour environ 400 000 ménages.

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



**2022 : Année de transition ou année perdue ?**



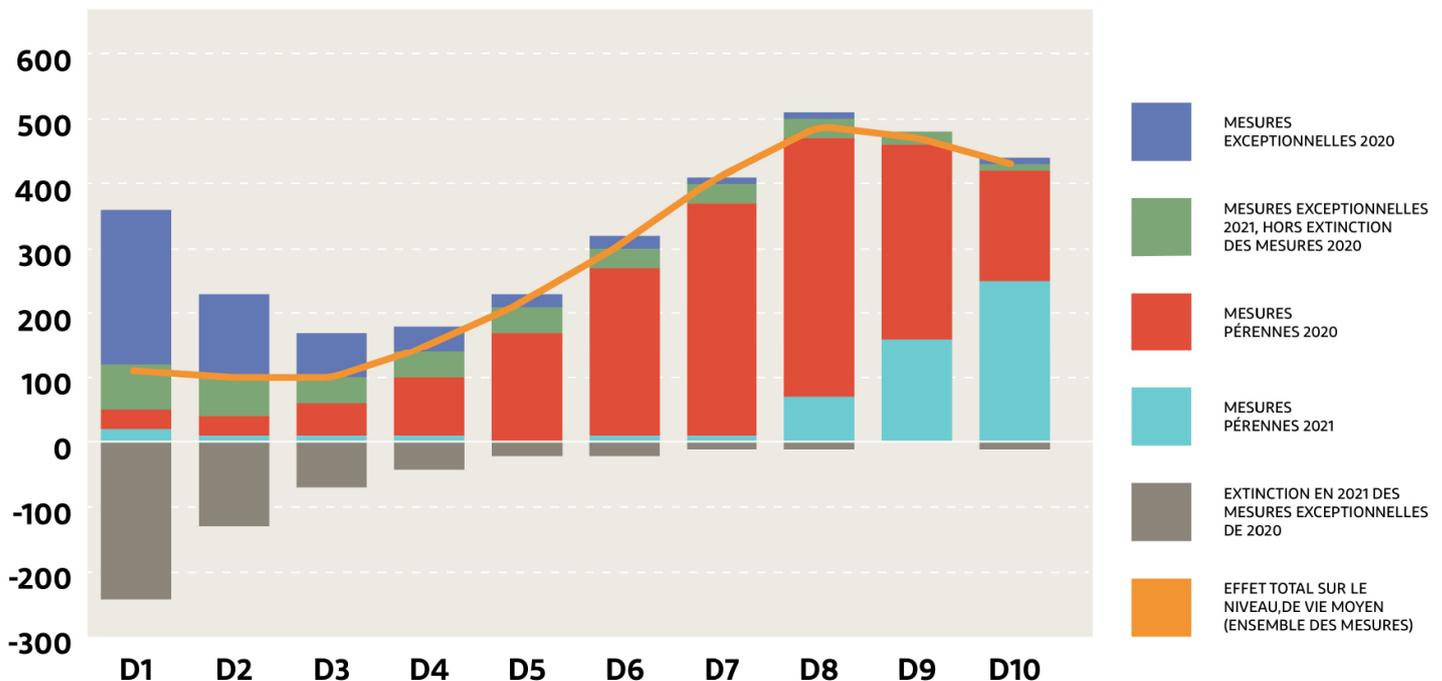
## En haut de l'échelle, les plus riches épargnés

Alors que les prestations destinées aux plus modestes sont rognées, contrôlées, évaluées, les politiques en faveur des plus fortunés semblent toujours intouchables. Malgré la succession des crises, les cadeaux aux plus aisés ayant marqué le début du premier quinquennat d'Emmanuel Macron ont été sanctuarisés, en particulier la suppression de l'Impôt de Solidarité sur la Fortune (ISF) et la flat tax sur les revenus du capital. Ces choix ont été plutôt renforcés au fil des années. Certes, la crise Covid a poussé le gouvernement à distribuer des aides exceptionnelles aux plus modestes. Mais ce sont les ménages les plus aisés qui ont prioritairement bénéficié des largeurs fiscales du gouvernement au cours des dernières années. D'après l'Insee, les mesures fiscales et budgétaires

décidées par le gouvernement en 2020 et 2021, d'une valeur de 13 milliards d'euros, ont apporté en moyenne 280 € par an et par ménage en 2021. Mais, si l'on analyse les bénéficiaires par niveau de vie, on s'aperçoit que **les 30 % de Français des classes supérieures ont gagné entre 430 et 490 €, tandis que la moitié la plus pauvre des Français n'a gagné que 100 €**. Pire, les 30 % de ménages aisés ont surtout bénéficié de mesures pérennes (poursuite de la suppression de la taxe d'habitation, baisse de l'impôt sur le revenu), tandis que les aides aux plus pauvres ont consisté en aides ponctuelles (bonus du chèque énergie, allocation de rentrée scolaire doublée, indemnité inflation...).



### EFFET DES MESURES PÉRENNES OU EXCEPTIONNELLES DE 2020 ET 2021 SUR LE NIVEAU DE VIE, PAR DÉCILE DE NIVEAU DE VIE (EN € PAR AN ET PAR MÉNAGE)



## FRAGILITÉS ACCRUES FACE AU LOGEMENT, INSUFFISANCES DU GOUVERNEMENT

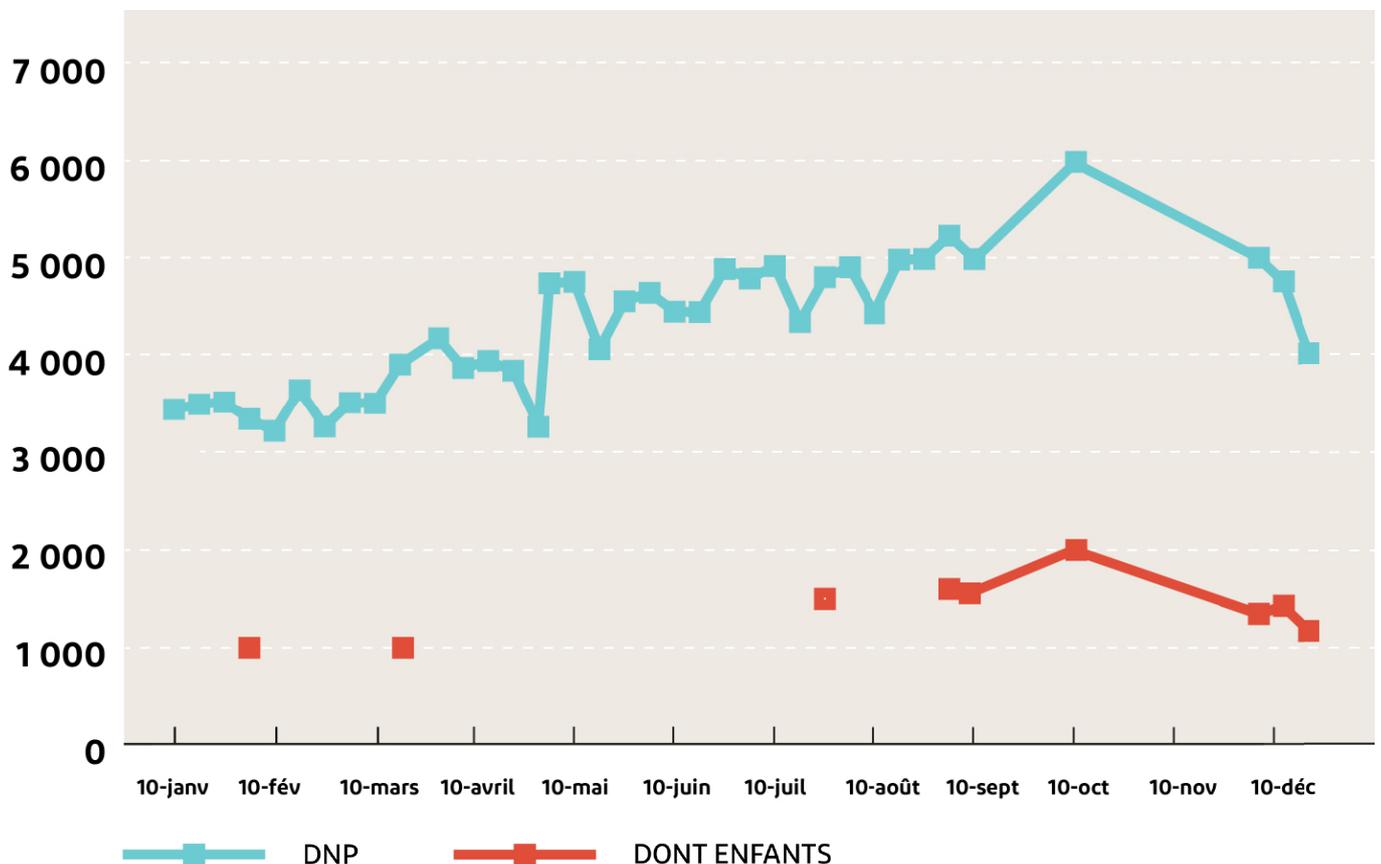
### La tentation de fin du « quoi qu'il en coûte » face à la recrudescence du sans-abrisme ?

La crise Covid a permis la création de 40 000 places d'hébergement d'urgence, portant à 200 000 le nombre de places d'hébergement généraliste. Cet effort a fait baisser le nombre de demandes non pourvues (DNP) chaque soir par le 115, avant que l'année 2022 soit marquée par une nouvelle hausse, passant de 3 500 en janvier à 5 000 en août, 6 000 en octobre, avant de redescendre à 4 000 fin décembre suite au plan Grand froid et à l'ouverture de gymnases essentiellement. Les plus vulnérables

parmi les vulnérables ne sont pas épargnés. Le soir du 31 janvier 2022, près de 1 000 enfants se voyaient opposer un refus au 115 faute de places après que leurs parents ont formulé une demande d'hébergement. Ce chiffre est passé à 1 600 en septembre, puis à 2 000 en octobre, avant de refluer légèrement à 1 400 en décembre puis 1 200 dans les derniers jours de l'année.

10

#### DEMANDES NON-POURVUES AU 115 CHAQUE SOIR EN 2022



**2022 : Année de transition ou année perdue ?**



Dans ce contexte, l'intention du gouvernement, exprimée dans le projet de loi de Finances pour 2023, de réduire de 14 000 le nombre de places d'hébergement en 2023 a suscité une vive inquiétude. Face au tollé, l'exécutif a fini par reculer.

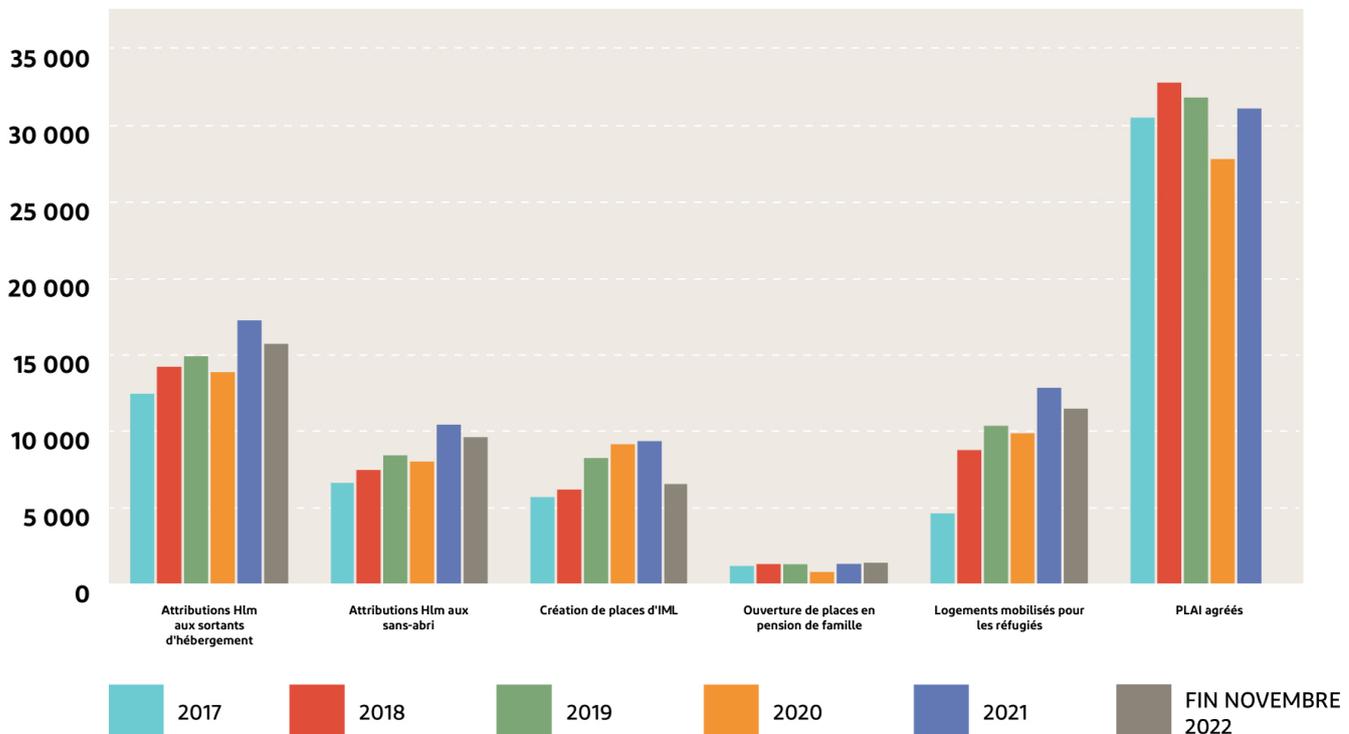
## Les limites du plan Logement d'abord

Si la tension reste si vive sur le front de l'hébergement, c'est que le calibrage du plan Logement d'abord (LDA), amorcé en 2017, n'est pas suffisant pour répondre aux besoins en logement des personnes sans domicile. Ce plan a suscité de nombreuses initiatives intéressantes, le développement de l'intermédiation locative et des pensions de famille ainsi que l'augmentation des attribu-

tions Hlm aux personnes sans domicile, aboutissant à de premiers résultats tangibles avec le relogement de plus de 400 000 personnes entre 2017 et 2022, un rythme qui semble se maintenir malgré l'épisode Covid.

### LE PLAN LOGEMENT D'ABORD : UNE MONTÉE EN PUISSANCE LIMITÉE

Source : DIHAL



Si les avancées sont réelles, les limites n'en sont pas moins connues. L'offre nouvelle de logements très sociaux (PLAI), qui devait atteindre 40 000 logements par an, a été pénalisée au même titre que les mauvais chiffres de la production Hlm générale et n'a pas dépassé 33 000 PLAI depuis 2017, tombant même à 28 000 en 2020.

Le gouvernement a promis un second plan quinquennal pour le Logement d'abord pour le début de l'année 2023, qui poursuivrait les priorités du précédent et serait doté de quelques dizaines de millions d'euros supplémentaires chaque année, destinés entre autres à renforcer diverses actions de veille sociale (maraudes, accueil de jour, SIAO...) et de prévention des expulsions locatives, ainsi qu'une poursuite de la contractualisation avec les 45 territoires de « mise en œuvre accélérée » du LDA.

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

Une des principales limites du plan Logement d'abord reste liée au traitement pour le moins inhospitalier de nombreuses personnes exilées. Certes, le dispositif national d'accueil (DNA) continue sa montée en puissance, avec 120 000 places en 2022 (contre 80 000 en 2017) et 5 000 places supplémentaires budgétées en 2023. Mais seulement 58 % des demandeurs d'asile y ont trouvé refuge le temps de la procédure en 2021 (52 % en 2020). Les autres sont renvoyés vers l'hébergement d'urgence généraliste saturé ou l'errance.

Situation locale particulièrement inhumaine : celle que subissent chaque année des milliers de personnes exilées qui survivent tant bien que mal dans la Calaisis et le Dunkerquois, malgré le harcèlement policier, les arrêtés anti-distribution alimentaire et les expulsions à répétition.

En ce qui concerne les personnes concernées par une « obligation de quitter le territoire français » (OQTF), le ministre de l'Intérieur souhaite « leur rendre la vie impossible » et a publié le 17 novembre 2022 une instruction ministérielle destinée à les empêcher de trouver un hébergement d'urgence, censé pourtant être inconditionnel en France d'après la loi.

À rebours de ces logiques répressives, les acteurs du Logement d'abord répètent qu'il faut faciliter l'accès aux titres de séjour des personnes bloquées dans l'hébergement d'urgence pour améliorer leur quotidien et désengorger le système. Les annonces du gouvernement, dans le cadre de la préparation d'un projet de loi sur l'asile et l'immigration, ouvrent une perspective de régularisation plus large pour les personnes travaillant dans les « métiers en tension ». Cette annonce, si elle se concrétise, peut ouvrir une brèche sur un sujet longtemps tabou, mais il serait indispensable de prendre davantage en considération les besoins des personnes maintenues administrativement dans la clandestinité, et non exclusivement ceux des employeurs.

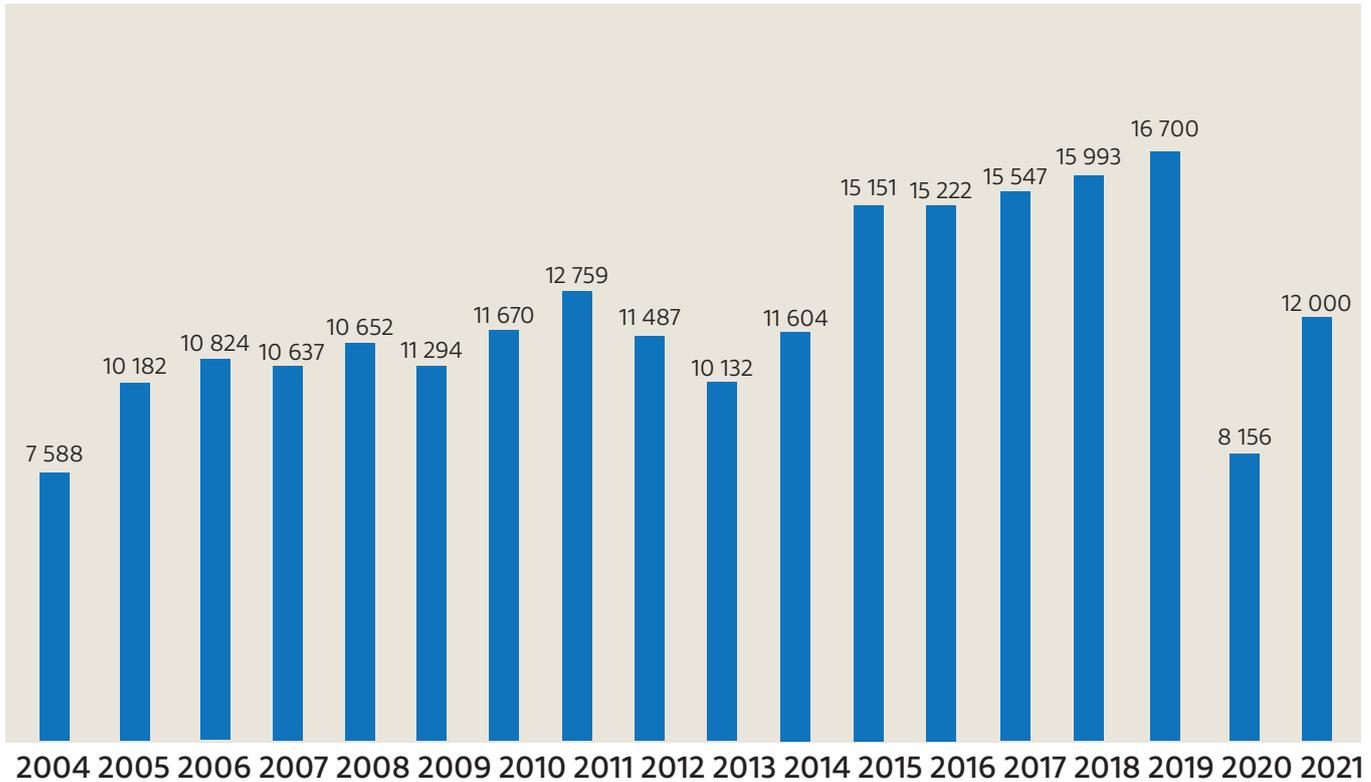
### Face à la remontée des expulsions locatives, un gouvernement trop attentiste

D'après les premières remontées de la Fondation Abbé Pierre, qui semblent confirmées par le gouvernement, le niveau des expulsions locatives serait revenu à celui d'avant crise Covid, au-delà de 15 000 expulsions par an, après deux années de répit relatif pour motif sanitaire (8 000 expulsions en 2020, 12 000 en 2021).



## EXPULSIONS AVEC LE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE

Source : MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR



L'observatoire des impayés de loyer, qui avait été mis en place en 2021, n'indique pas pour l'instant d'augmentation nette des impayés, mais la hausse des prix de l'énergie pourrait compliquer la capacité des ménages à régler leurs charges. Au dernier trimestre 2022, la moitié des bailleurs sociaux ont par ailleurs noté une hausse de plus de 10 % des impayés de loyer.

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

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

Le 2 décembre 2022, une proposition de loi signée du député Renaissance Guillaume Kasbarian, portée par la majorité et soutenue par le gouvernement, a été adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale. Ce texte, censé s'attaquer aux rares squats de domicile, prévoit de tripler les peines pour les squatters de domicile (jusqu'à trois ans de prison), et élargit la notion de « domicile » squatté à des logements totalement vacants sans le moindre meuble. Il prévoit même jusqu'à trois ans de prison pour tout squat de locaux « à usage économique » (hangar, entrepôt, usine, grange, bureaux désaffectés).

Dans un autre registre, la proposition de loi s'en prend de même aux locataires menacés d'expulsion. La procédure d'expulsion, jugée longue et inutile, est raccourcie. Pire, le juge n'aurait plus le droit d'examiner de sa propre initiative la réalité de la dette de loyer invoquée par le bailleur et de suspendre la résiliation du bail. Une fois le commandement de quitter les lieux prononcé, les habitants qui ne partiraient pas d'eux-mêmes deviendraient de plus coupables d'une infraction pénale punissable de six mois de prison.

## FACE À LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE ET À L'HABITAT DÉGRADÉ, DES POLITIQUES À TROP COURTE VUE

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

Face à la hausse des prix de l'énergie, le gouvernement a déployé un coûteux bouclier tarifaire (24 milliards d'euros en 2022 et 44 milliards en 2023) qui a fortement atténué les effets de la hausse des prix de l'énergie. Il reste toutefois incomplet et inégalitaire.

Le bouclier protège moins bien les immeubles disposant d'un chauffage collectif en copropriété ou en logement social que les habitants bénéficiant du tarif réglementé appliqué aux abonnements individuels. Les deux boucliers sur le gaz et l'électricité de plus ne prennent pas entièrement en charge l'écart entre le tarif réglementé et le prix de marché. Les acteurs du logement accompagné se retrouvent également dans une situation très difficile. Plusieurs décrets finalement pris le 31 décembre 2022 complètent partiellement ces carences.

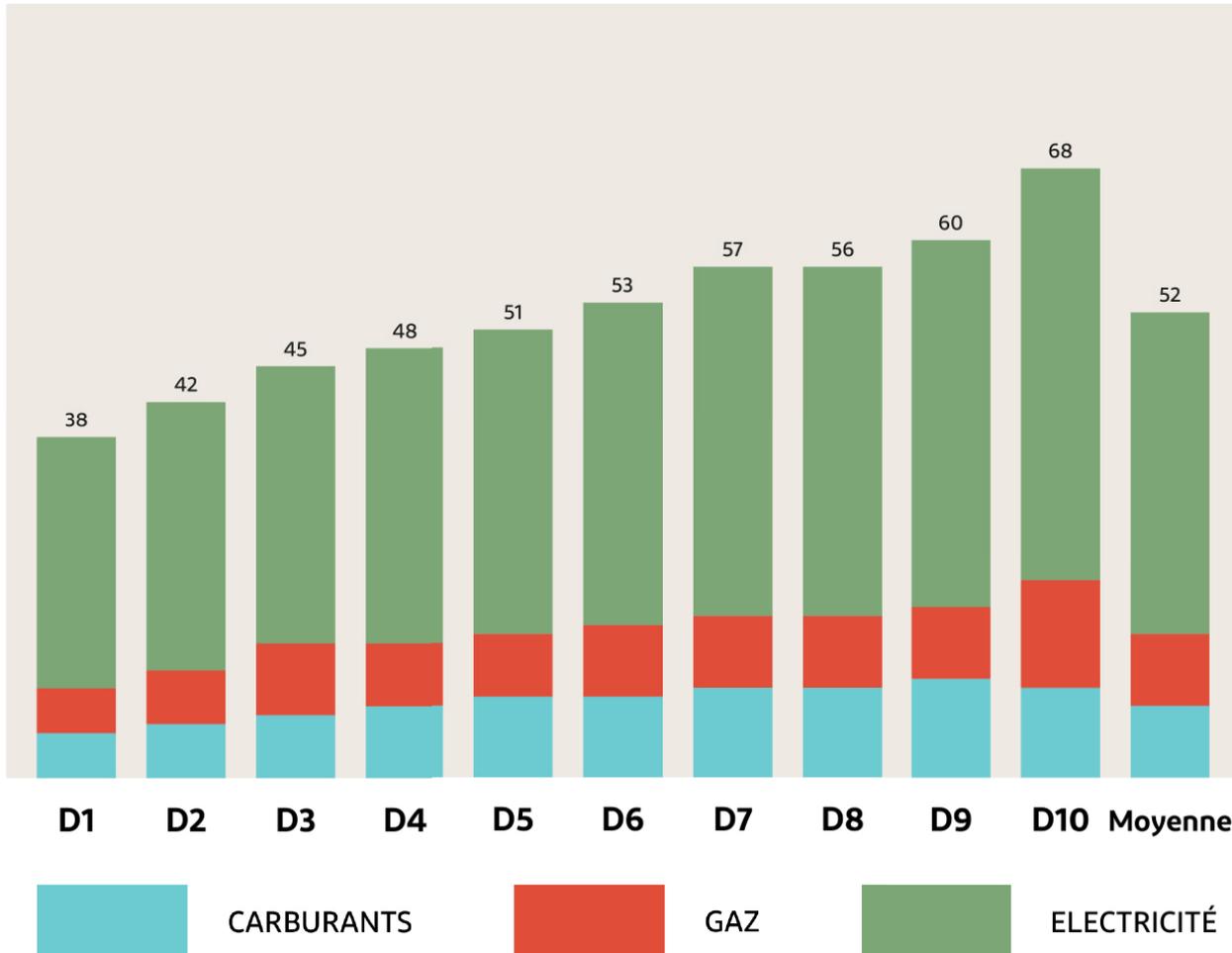
Par ailleurs, par souci de simplicité, le choix a été d'appliquer ce bouclier tarifaire de manière uniforme à tous les consommateurs, ce qui explique son coût astronomique et son caractère peu égalitaire, voire anti-redistributif. En effet, les ménages aisés consommant plus d'énergie, ce sont eux qui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



## LES MÉNAGES AISÉS PROFITENT D'AVANTAGE DU BOUCLIER TARIFAIRE

(GAINS DE POUVOIRS D'ACHAT PAR MÉNAGE EN AVRIL 2022 SELON LES PRODUITS CONCERNÉS PAR DES MESURES CONTRE L'INFLATION, PAR DÉCILE DE NIVEAU DE VIE EN €)

Source : CALCULS ASTÉRÈS D'APRÈS INSEE



Une politique plus juste du point de vue écologique et social aurait pu passer par un effort budgétaire mieux ciblé socialement, en triplant et élargissant le chèque énergie. Ce chèque, qui permet de verser entre 48 et 277 € par an à des ménages à très bas revenus, a été abondé ponctuellement au cours des derniers mois, mais ce geste est resté ponctuel et d'un montant assez faible.

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

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

Face à la précarité énergétique, outre l'aide à la facture, **une solution en aval consisterait à lutter contre les effets des impayés, à savoir les coupures d'énergie**. En octobre 2021, en réponse à une campagne de la Fondation Abbé Pierre, le fournisseur historique EDF s'est engagé à abolir les coupures d'électricité pour les ménages en impayés et à les remplacer par des réductions de puissance. Mais le gouvernement refuse d'inscrire ce minimum dans la loi.

## Modération des loyers des passoires : une avancée notable

Deux avancées sont venues cette année soulager un tant soit peu les locataires de logements énergivores, dont le diagnostic énergétique est classé en F ou G. D'abord, **l'interdiction d'augmenter le loyer** de ces passoires énergétiques, dans le parc privé, depuis le 1<sup>er</sup> août 2022. Ensuite, dans les zones d'encadrement des loyers (Paris, Lille, Lyon, Bordeaux...), depuis la loi sur le pouvoir d'achat de l'été 2022, les bailleurs ne peuvent plus prévoir de complément de loyer pour les logements passoires. À condition que cette règle soit connue et que les abus soient réellement combattus par les autorités...

Ensuite, **depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, les pires des passoires énergétiques sont interdites à la location** : celles qui affichent une consommation supérieure à 450 kWh /m<sup>2</sup> en énergie finale, c'est-à-dire 190 000 logements locatifs. Les obligations de travaux afférentes font d'ores et déjà l'objet d'une vaste mobilisation pour s'y opposer. Pour autant, le ministre du Logement, Olivier Klein, a

heureusement réaffirmé son soutien à ces mesures issues de la convention citoyenne pour le climat et de la loi climat et résilience. Contrairement aux prévisions alarmistes qui annoncent la sortie soudaine du parc locatif de millions de logements, il s'agit simplement d'offrir aux locataires de ces logements « indécents » une voie de recours pour faire baisser leur loyer à proportion de la qualité de leur logement et de demander à leur bailleur d'engager des travaux, ces derniers pouvant bénéficier de nombreuses dérogations et de différentes aides publiques et devenir enfin moteurs pour lancer des travaux au sein des copropriétés.

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

**Principales solutions de long terme face à la précarité énergétique, les rénovations énergétiques sont nombreuses mais insuffisamment performantes**. En effet, le succès quantitatif de MaPrimeRénov' (MPR) créée en 2020 à la place du crédit d'impôt transition énergétique (CITE), a beaucoup reposé sur la massification de simples « gestes » de rénovation isolés : ils concernaient 86 % des 650 000 travaux financés avec MPR en 2021, au détriment de la performance à long terme que permet une rénovation globale. Le barème des aides pousse en effet à multiplier les simples gestes, malgré une légère revalorisation du forfait rénovation globale en 2023.

En revanche, l'aide la plus vertueuse de l'Anah, Habiter Mieux sérénité (rebaptisée MaPrimeRénov' Sérénité) réservée aux ménages modestes pour des bouquets de travaux permettant un gain de performance énergétique d'au moins 35 %, avec un accompagnement systématique, continue de stagner autour de 45 000 logements par an.

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

Sur les 650 000 dossiers MPR en 2021, 68 % concernent des ménages modestes et très modestes. Au cours des neuf premiers mois de 2022, 64 % du montant des primes engagées a même été destiné aux ménages « très modestes ». Toutefois, bien loin du 10 % de reste à charge promis, après mobilisation de toutes les aides (y compris CEE et aides locales), **c'est en moyenne 33 % du montant des travaux qu'il reste à payer aux ménages très modestes (52 % pour les ménages modestes)**, d'après les calculs de France Stratégie en 2021. En 2022, le reste-à-charge serait même encore légèrement accru, en raison de la baisse des certificats d'économies d'énergie (CEE). Dans ces conditions, ces ménages renoncent à mener des travaux ambitieux, ou pour s'attaquer à des logements énergivores et dégradés dans le cadre d'opérations de rénovation globales (pouvant afficher des devis de 70 000 euros). Par exemple, Habiter Mieux sérénité n'apporte qu'une aide maximale de 19 000 euros.

Par ailleurs, la rénovation bénéficie toujours trop peu aux copropriétés. Malgré l'ouverture de MaPrimeRenov' aux copropriétés en 2021, un reste à charge moyen de 70 % est généralement demandé aux ménages précaires, une dépense impossible à couvrir. Dans de nombreux cas, « MPR copro » s'avère moins généreuse pour les copropriétaires modestes que les aides précédentes, et même moins que pour des propriétaires-occupants ou bailleurs aisés en logement individuel. Un constat partagé largement, au point que l'Anah a adopté un nouveau barème un peu plus avantageux en décembre 2022.

Enfin, le chantier de la lutte contre l'habitat indigne est gigantesque, et ne doit pas être négligé au profit de la simple lutte contre la précarité énergétique. Sur les 600 000 logements potentiellement indignes ou très dégradés, seuls 15 000 ont été rénovés en 2021. Ce chiffre est encore bien trop faible au regard des besoins, même si l'on constate une hausse de 50 % en deux ans, retrouvant ainsi les niveaux de réhabilitation d'il y a 10 ans.

## CONCLUSION : LA NÉCESSITÉ D'UNE REMOBILISATION GÉNÉRALE

La politique du logement du gouvernement, en ce début de second quinquennat d'Emmanuel Macron, manque singulièrement d'ambition. Faute de programme établi, de budget suffisant et de volonté de faire du logement un axe central, les quelques avancées pointées dans ce chapitre se heurtent à des limites et des contradictions fortes. En l'absence de priorités défendues avec détermination à l'échelle intergouvernementales pour les mal-logés, Bercy impose ses priorités budgétaires et prive la politique du logement des aides publiques dont elle a besoin. En parallèle, le ministère de l'Intérieur plaque une vision sécuritaire sur des victimes du mal-logement, à travers une politique migratoire bien peu hospitalière ou des expulsions à répétition de bidonvilles et lieux de vie informels.

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

Le « Conseil national de la refondation » consacré au logement, lancé en novembre 2022, pourrait devenir le véhicule pour amener tous les acteurs du secteur dans cette direction, pour peu que l'État prenne cette concertation au sérieux et accepte de revoir les aspects les plus inquiétants de sa non-politique du logement.





*Être humain !*



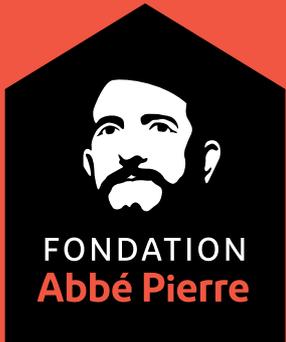
**DÉLÉGATION GÉNÉRALE**

3, rue de Romainville. 75019 PARIS

**Téléphone** 01 55 56 37 00

**Télécopie** 01 55 56 37 01

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



QUATRIÈME CAHIER

*Les chiffres  
du mal-logement*

# L'état du mal-logement

**en France 2023**

RAPPORT ANNUEL #28



# Les chiffres du mal-logement

	MÉNAGES	PERSONNES
<b>4,1 millions de personnes mal logées</b>		
<b>Personnes privées de logement personnel</b>		
dont personnes sans domicile <sup>(1)</sup>		330 000
dont résidences principales en chambres d'hôtel <sup>(2)</sup>	21 000	25 000
dont habitations de fortune <sup>(3)</sup>		100 000
dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers <sup>(4)</sup>		643 000
<b>TOTAL</b>		<b>1 098 000</b>
<b>Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles</b>		
dont privation de confort <sup>(5)</sup>	939 000	2 090 000
dont surpeuplement « accentué » <sup>(6)</sup>	218 000	934 000
<b>TOTAL (sans double compte)</b>	<b>1 123 000</b>	<b>2 819 000</b>
« Gens du voyage » subissant de mauvaises conditions d'habitat <sup>(7)</sup>		208 000
Résidents de foyers de travailleurs migrants non traités <sup>(8)</sup>		23 000
<b>TOTAL des personnes mal logées (a)(sans double-compte)</b>		<b>4 148 000</b>
<b>12,1 millions de personnes fragilisées par rapport au logement</b>		
Propriétaires occupant un logement dans une copropriété en difficulté <sup>(9)</sup>	518 000	1 123 000
Locataires en impayés de loyers ou de charges <sup>(10)</sup>	493 000	1 210 000
Personnes modestes en situation de surpeuplement modéré <sup>(11)</sup>	1 055 000	4 299 000
Personnes modestes ayant eu froid pour des raisons liées à la précarité énergétique <sup>(12)</sup>	1 443 000	3 558 000
Personnes en situation d'effort financier excessif <sup>(13)</sup>	2 713 000	5 732 000
<b>TOTAL des personnes en situation de fragilité (b)(sans double-compte)</b>	<b>4 952 000</b>	<b>12 138 000</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL (a+b)(sans double-compte)</b>		<b>14 823 000</b>

## SOURCES :

<sup>(1)</sup> Estimation FAP, 2022. 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.

<sup>(2)</sup> ENL 2013, calculs FAP. Il s'agit ici de chambres trouvées et payées par les personnes elles-mêmes, pas d'hébergement institutionnel.

<sup>(3)</sup> Recensement de la population 2017 (France hors Mayotte). Certaines personnes en habitations de fortune sont également comptées parmi les sans domicile.

<sup>(4)</sup> 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.

<sup>(5)</sup> 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.

<sup>(6)</sup> 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.

<sup>(7)</sup> FNASAT, « Ancrage et besoins en habitat des occupants permanents de résidence mobile », juin 2016.

<sup>(8)</sup> CILPI. Résidents déclarés des foyers de travailleurs migrants en attente de traitement fin 2021.

<sup>(9)</sup> 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.

<sup>(10)</sup> ENL 2013, calculs FAP.

<sup>(11)</sup> 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.

<sup>(12)</sup> 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).

<sup>(13)</sup> 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.





La Fondation Abbé Pierre présente une estimation du nombre de personnes mal logées en France, à partir de chiffres essentiellement issus de notre exploitation de l'édition 2013 de l'enquête nationale Logement de l'Insee et de l'actualisation de données administratives. **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. Au total, sans les doubles comptes, près de 15 millions de personnes sont touchées, à un titre ou à un autre, par la crise du logement.

## 4,1 millions de personnes mal logées

Tout d'abord, parmi les 1 098 000 personnes privées de logement personnel, **la Fondation Abbé Pierre estime à 330 000 le nombre de personnes sans domicile, qu'elles vivent en hébergement généraliste, en CADA, à l'hôtel, en abri de fortune ou à la rue.** Le recensement de la population dénombrait en outre, en 2017, 100 000 personnes en habitations de fortune tandis que 25 000 personnes vivaient à l'hôtel en 2013 par leurs propres moyens. Parmi les personnes privées de logement personnel apparaissent enfin 643 000 personnes hébergées chez des tiers de manière très contrainte.

Ensuite, les mal-logés se composent de **2 819 000 personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles** du point de vue du confort et 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 31 000 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**, d'après une enquête de la FNASAT, dans notre décompte des personnes mal logées, et qui explique l'atteinte du chiffre de 4,1 millions.

## 12,1 millions de personnes fragilisées par rapport au 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, 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** 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.

**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**. L'effort financier excessif concerne pour sa part 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.

## Des tendances à l'aggravation

S'il est impossible de comparer strictement l'évolution, entre 2006 et 2013, du nombre total de mal-logés, il est en revanche possible, pour la plupart des indicateurs de mal-logement, de dégager des tendances significatives. **La plupart de ces chiffres montrent une dégradation de la situation**. Le nombre de personnes sans domicile a plus que doublé depuis 2012 et même triplé depuis 2001. Celui des personnes en hébergement contraint chez des tiers de 19 % entre 2002 et 2013. Les personnes en surpeuplement accentué sont de plus en plus nombreuses, alors que la tendance depuis des décennies était plutôt à la baisse : + 17 % entre 2006 et 2013 pour le surpeuplement accentué et + 6 % pour le surpeuplement modéré.

**Les locataires continuent de payer leur loyer autant que possible**. Mais à quel prix... **En 2013, les Français étaient 44 % de plus qu'en 2006 à se priver de chauffage** à cause de son coût. 42 % de plus à subir un effort financier excessif pour payer son logement. Résultat, le nombre de personnes modestes ayant eu froid à leur domicile pour des raisons liées à la précarité s'est accru de 25 % entre 2006 et 2013. En 2021, 786 000 coupures d'énergie ou réductions de puissance ont été effectuées pour cause d'impayés (+ 22 % en deux ans). Le nombre d'expulsions locatives avec le concours de la force publique a atteint son record en 2018, avec 16 700 expulsions, un chiffre en hausse de 54 % par rapport à 2006. La crise sanitaire a limité le nombre d'expulsions à 8 200 en 2020 et 12 000 en 2021.

Seul indicateur encourageant, le confort sanitaire de base continue de s'améliorer, puisque **99 % des logements disposent désormais d'eau courante**, WC intérieurs et chauffage. ■

