

Le logement n'a pas été une priorité du président Macron, déplore la Fondation Abbé Pierre

PAR FAÏZA ZEROUALA
ARTICLE PUBLIÉ LE MERCREDI 2 FÉVRIER 2022

Dans son rapport annuel, rendu public mardi 1^{er} février, l'organisation dresse un bilan détaillé du quinquennat en matière de logement à l'orée de l'élection présidentielle. Le constat est implacable: les actions du gouvernement ont été largement insuffisantes.



À Auch (Gers), un chantier de rénovation de HLM. © Sébastien Lapeyrière/Hans Lucas/AFP

En cette année électorale, le sujet du mal-logement et des exclusions reste incontournable dans la société, mais est délaissé par les candidats à la présidentielle. C'est l'une des observations formulées par la Fondation Abbé Pierre dans son vingt-septième rapport annuel sur l'état du mal-logement en France, rendu public mardi 1^{er} février. Ces thématiques «questionnent faiblement les états-majors politiques, souvent peu enclins à s'investir dans des domaines qui demandent des mesures fortes et du courage politique».

Aujourd'hui, quatre millions de personnes sont mal logées dont 300000 sont sans domicile. Mais au-delà de ces situations précises, le spectre du mal-logement est encore plus large puisque 12 millions de personnes vivent dans un lieu surpeuplé, dans des habitations dégradées ou sous la menace d'une expulsion. Un quart des Français éprouvent des difficultés à payer leur loyer ou à se chauffer.

Des aides ponctuelles comme celles octroyées aux allocataires du RSA ou des APL, ou la hausse du chèque énergie de 100euros pour une année, à la fin

du quinquennat, ont été les bienvenues, mais elles sont dues à des circonstances exceptionnelles (crise sanitaire ou la hausse des prix de l'énergie). Mais rien de pérenne n'a vraiment été institué.

Sur mediapart.fr, un objet graphique est disponible à cet endroit.

Sans compter que Bercy a en partie indirectement piloté toute la politique de logement qui «manque d'ambition» et est marquée par les inégalités, regrette la fondation. Elle donne l'exemple de la suppression de la taxe d'habitation qui a par exemple constitué un cadeau aux ménages les plus fortunés, car les plus modestes en étaient déjà exonérés ou payaient un montant limité.

Christophe Robert, délégué général délégué de la Fondation Abbé Pierre, lors de la conférence de presse de présentation du rapport, a résumé la situation : «Le logement n'a pas été une priorité de l'exécutif au cours de ce mandat alors qu'il constitue un levier déterminant de l'équilibre budgétaire de la santé, de la scolarisation, de la vie privée et familiale des ménages en France, cela alors même que deux ans de pandémie et de confinements ont largement témoigné de l'importance du logement dans la vie quotidienne de nos concitoyens. »

Comme cette question traverse une large partie de la population et que la campagne électorale est lancée, la Fondation Abbé Pierre revient sur le bilan d'Emmanuel Macron en matière de logement. Elle rappelle que le candidat avait peu abordé le sujet et avait surtout mis l'accent sur sa volonté de «déclencher un choc de l'offre» et réduire le déficit de logements dans les zones tendues. «Cela n'a pas eu lieu», constate avec regret Christophe Robert. Revue de détail.

• Une politique de « Logement d'abord » avortée

Élu, Emmanuel Macron a mis en œuvre une politique de « **Logement d'abord** » dès septembre 2017, une idée portée par le monde associatif dont la Fondation Abbé Pierre. Ce dispositif consiste à s'affranchir de l'hébergement d'urgence pour les personnes en difficulté, forcément précaire, pour les orienter plutôt

vers des solutions pérennes : un accès direct au logement avec un accompagnement social adapté à leurs besoins.

La délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (Dihal) a initié quelques expérimentations de « Logement d'abord » dans vingt-trois territoires volontaires. Mais, la Fondation Abbé Pierre regrette que cet élan et cette volonté aient été brisés « *par des arbitrages financiers profondément inégalitaires, des coupes budgétaires inédites, au détriment des allocataires APL et des bailleurs sociaux, qui se sont prolongées tout au long du quinquennat, fragilisant les principaux outils de lutte contre le mal-logement* ».

Les objectifs du plan quinquennal, établi dans le cadre du plan pauvreté, consistaient à créer 40 000 places **d'intermédiation locative** (un tiers social intervient entre le propriétaire et le locataire), à produire 10000 places de pensions de famille et 40000 PLAI (les logements très sociaux) par an et à augmenter les attributions HLM aux ménages sans domicile. L'objectif officiel de 40 000 PLAI, « *l'unique engagement gouvernemental en matière de production HLM* », n'a jamais été atteint, passant même de 34 000 en 2016 à 32 000 en 2019, puis 28 000 en 2020. La production de logements étudiants n'a pas atteint non plus ses objectifs : sur les 60 000 logements promis, seule la moitié sera produite à la fin du quinquennat.

- **La baisse des APL, une mauvaise idée dès le début de quinquennat**

Tout a mal commencé, rappelle la Fondation. Sitôt installé à l'été 2017, le gouvernement a annoncé une baisse des aides personnelles au logement, les APL, de 5 euros par mois par ménage. « *Cette décision cumulait tous les traits de la mauvaise idée : une coupe aveugle, sans autre logique que budgétaire, qui pèse uniquement sur les ménages modestes, décidée par simple décret sans concertation ni débat parlementaire. Cette "bêtise", reconnue comme telle par tous ses initiateurs au fil des mois, de Bruno Le Maire à Julien Denormandie, en passant par*

Emmanuel Macron, est pourtant toujours en vigueur cinq ans plus tard et confisque 400 millions d'euros par an aux allocataires APL. »

Sans compter que le gel des APL entre 2017 et 2019 a plus largement contribué à diminuer les APL pour les plus modestes. « *Les coupes sont colossales puisqu'elles atteignent 15 milliards d'euros sur quinze ans* », a estimé Christophe Robert.

La réforme de leur mode de calcul au 1^{er} janvier 2021 – le montant est recalculé tous les trois mois au lieu d'une fois par an – a créé des instabilités, techniques comme **nous le racontions ici**, et notamment pour les personnes précaires qui enchaînent les contrats ponctuels. Malgré tout, les plus pauvres des allocataires peuvent être plus rapidement aidés en cas de diminution brutale de leurs ressources.

D'après les chiffres du gouvernement, parmi les 6 millions d'allocataires, 30% ont perdu en moyenne 73 euros, tandis que 18% des allocataires y ont gagné en moyenne 49 euros ; 400000 ménages ont perdu toute allocation APL et 115 000 sont devenus allocataires. C'est ainsi qu'elle a permis de réaliser 1,1 milliard d'euros d'économies d'APL en 2021.

- **Une politique timide en matière d'encadrement des loyers**

La pénurie de logements dans les zones tendues a perduré notamment parce que le gouvernement a suivi « *une politique très timide en matière d'encadrement des loyers, un sujet sur lequel le candidat Emmanuel Macron n'avait pas caché son scepticisme* ».

La Fondation rappelle que la justice a annulé l'encadrement des loyers et **que la loi Elan** en 2018 a rendu sa mise en œuvre optionnelle et expérimentale. Paris, Lille, Plaine Commune, Est Ensemble, Montpellier, Lyon, Bordeaux ou Villeurbanne, se sont lancés dans cette politique. Mais, comme l'a montré l'exemple marseillais, si la métropole s'y oppose, impossible de mettre en œuvre la mesure et les sanctions de la préfecture sont peu effectives. Sans compter que l'encadrement ne s'applique pas outre-mer.

- **Le logement social, mal aimé du quinquennat**

Le gouvernement, et c'est un euphémisme, n'a pas brillé par son soutien au logement social. Dès 2017, il s'en est pris aux bailleurs sociaux, leur demandant de se regrouper et surtout de privatiser 40 000 HLM par an et à faire des économies. «*Plus inédit*», décrit la Fondation Abbé Pierre, il a lourdement ponctionné les organismes HLM en leur imposant une «*réduction de loyer de solidarité*» (RLS), d'un montant de 1,3 milliard d'euros par an. Il s'agit d'une remise de loyer financée par les bailleurs sociaux, pour les locataires éligibles sous condition de ressources. Cette baisse permet ainsi à l'État de réduire le coût des APL versés aux concernés.

Ce financement contraint a freiné l'investissement dans l'entretien et la rénovation des bâtiments ainsi que la production de HLM. Les chiffres sont éloquentes. La proportion est passée de «*124000 logements en 2016 à 105000 en 2019, avant de s'écrouler en 2020, sous les effets de la crise sanitaire, avec 87000 agréments. En 2021, le redressement est plus que laborieux, avec sans doute moins de 100000 logements sociaux financés au terme d'une nouvelle année médiocre*».

Ainsi, entre 2018 et 2022, l'État aura privé les organismes HLM de six milliards d'euros. Cette somme considérable, si elle était restée à disposition des organismes HLM, aurait donné la capacité de construire plus de 200000 logements sociaux supplémentaires dans cette période (à raison de 30000 euros de fonds propres par logement) et d'enrayer la baisse de la construction.

• **En revanche, la loi SRU a été défendue par le gouvernement**

L'article 55 de la loi SRU, qui impose 20 ou 25 % de logements sociaux dans les communes urbaines depuis vingt ans, a été défendu «*avec constance*» par le gouvernement durant ce quinquennat, reconnaît la Fondation Abbé Pierre, malgré la réprobation de certains maires hostiles au logement social.

Cependant, malgré des consignes de fermeté, les contrevenants ont échappé aux arrêtés de carence. Sur 550 communes n'ayant pas atteint leurs objectifs de la

période 2017-2019 (sur 1035 communes soumises à la loi), seule une moitié a été sanctionnée par l'État. Les préfets n'usent pas de leurs prérogatives à cet effet.

Des cas, **comme celui de Nice** qui reste hors des clous et échappe aux sanctions malgré des résultats très négatifs (13 % de HLM, atteinte de son objectif triennal à hauteur de 29 % seulement), «*interroge profondément*».

Par ailleurs, le non-respect des objectifs qualitatifs, qui imposent un minimum de logements très sociaux (PLAI) et un maximum de logements peu sociaux (PLS) dans la production, n'a pas non plus été sanctionné.

La Fondation Abbé Pierre a depuis longtemps alerté sur la nécessité de trouver des compromis entre réalisme et fermeté pour cette période et surtout de prolonger au-delà de 2025 les contraintes pesant sur les communes, au risque sans cela de les démobiliser.

• **La lutte contre l'habitat indigne toujours insuffisante**

Le quinquennat a été marqué par le sceau du drame. L'effondrement de la rue d'Aubagne à Marseille, en novembre 2018, a causé la mort de neuf habitants (***Lire notre dossier***) et aurait dû provoquer un «*électrochoc*». Ce n'est pas le cas eu égard à la faiblesse des moyens alloués à cet effet et des sanctions pour les propriétaires marchands de sommeil. «*Aucun indicateur ne permet en 2022 de constater des résultats significatifs, ni même une dynamique réelle lancée pour les années à venir. Le bilan reste modeste au regard des 600000 logements indignes environ restant en France.*»

La rénovation de 60000 logements par an avait été programmée en 2019, avant que le gouvernement renonce, en raison de «*la difficulté de l'exercice*».

• **La rénovation énergétique des logements-passoires pêche encore**

Le gouvernement avait promis de rénover 500000 logements chaque année, «*voire d'éradiquer les cinq millions de logements passoires en dix ans*», comme l'avait promis Emmanuel Macron. L'objectif, qualitatif et quantitatif, est loin d'être atteint malgré une progression, estime la Fondation Abbé Pierre.

«*En cause, l'évolution des dispositifs d'aides qui gonflent les chiffres du nombre de travaux enclenchés en ciblant de simples "gestes" de rénovation, peu efficaces s'ils restent isolés (changer la chaudière, isoler les combles, changer les fenêtres...), au détriment de la performance à long terme d'une rénovation globale.* » Ainsi, les rénovations globales ne représenteraient que 0,1 % des dossiers et les sorties de passoires 0,2 %.

Le dispositif « **MaPrimeRénov'** » remplace le CITE depuis le début de l'année 2020 et s'est ouverte aux propriétaires bailleurs en juillet 2021. «*Le ministère espère atteindre les 700 000 à 800 000 rénovations aidées en 2021 (contre 500 000 prévues initialement et déjà atteintes en août)*», écrit la fondation. Mais hélas, le montant alloué peine à couvrir une part suffisante des travaux engagés par les propriétaires.

• **Le chèque énergie reste insuffisant**

Des millions de ménages précaires se ruinent en chauffage, voire renoncent tout simplement à se chauffer (***Lire notre reportage sur la précarité énergétique***). Depuis 2018, le gouvernement aide les ménages les plus précaires au moyen du chèque énergie, une aide destinée à s'acquitter des factures d'énergie, attribuée automatiquement sous condition de ressources. Le montant moyen du chèque est de 148 euros.

En 2020, 5,5 millions ont été envoyés, pour un budget de 812 millions d'euros pour l'État. La Fondation Abbé Pierre, qui a défendu le dispositif durant de longues années, estime que l'élargissement du nombre de bénéficiaires, la revalorisation de 50 euros en

2019 lors de la crise des « gilets jaunes » et l'octroi exceptionnel d'un chèque supplémentaire de 100 euros en décembre 2021 reste insuffisant.

La preuve encore, 300000 ménages subissent des coupures d'électricité faute d'avoir pu honorer leurs factures. La fondation aurait aimé que ces coupures soient interdites et remplacées par une réduction de puissance minimale de 1000 watts. Elle peine à comprendre pourquoi «*le gouvernement n'a pas donné suite à cette demande et se contente, en toute fin de mandat, d'imposer aux fournisseurs une période de deux mois de réduction de puissance avant toute coupure*». «*Pourtant, Plüm énergie et EDF ont annoncé en 2021 leur intention de ne plus procéder à des coupures, ce qui montre que des fournisseurs de différentes tailles sont prêts et capables d'assumer cette avancée sociale somme toute peu coûteuse* ».

• **Les propositions de la Fondation Abbé Pierre**

En définitive, ce quinquennat aura manqué sur les questions de logement de ligne directrice et de volontarisme politique, déplore la fondation. Elle met en exergue les occasions manquées et la frilosité du gouvernement pour imposer aux différents acteurs de se mobiliser pour transformer la question du logement en priorité.

D'où ces propositions de la Fondation Abbé Pierre à savoir, entre autres, produire davantage de logements accessibles, mobiliser les logements vacants, reconnaître l'habitat mobile, réguler le foncier, protéger les locataires des passoires énergétiques pour lutter contre la précarité, encadrer les loyers, poursuivre et renforcer le plan «Logement d'abord» ou encore revaloriser les APL.

Directeur de la publication : Edwy Plenel

Direction éditoriale : Carine Fouteau et Stéphane Alliès

Le journal MEDIAPART est édité par la Société Editrice de Mediapart (SAS).

Durée de la société : quatre-vingt-dix-neuf ans à compter du 24 octobre 2007.

Capital social : 24 864,88€.

Immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS. Numéro de Commission paritaire des publications et agences de presse : 1214Y90071 et 1219Y90071.

Conseil d'administration : François Bonnet, Michel Broué, Laurent Mauduit, Edwy Plenel (Président), Sébastien Sassolas, Marie-Hélène Smiéjan, François Vitrani. Actionnaires directs et indirects : Godefroy Beauvallet, François Bonnet, Laurent Mauduit, Edwy Plenel, Marie-Hélène Smiéjan ; Laurent Chemla, F. Vitrani ; Société Ecofinance, Société Doxa, Société des Amis de Mediapart, Société des salariés de Mediapart.

Rédaction et administration : 8 passage Brulon 75012 Paris

Courriel : contact@mediapart.fr

Téléphone : + 33 (0) 1 44 68 99 08

Télécopie : + 33 (0) 1 44 68 01 90

Propriétaire, éditeur, imprimeur : la Société Editrice de Mediapart, Société par actions simplifiée au capital de 24 864,88€, immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS, dont le siège social est situé au 8 passage Brulon, 75012 Paris.

Abonnement : pour toute information, question ou conseil, le service abonné de Mediapart peut être contacté par courriel à l'adresse : serviceabonnement@mediapart.fr. ou par courrier à l'adresse : Service abonnés Mediapart, 4, rue Saint Hilaire 86000 Poitiers. Vous pouvez également adresser vos courriers à Société Editrice de Mediapart, 8 passage Brulon, 75012 Paris.