L'Appel
de l'abbé Pierre
1954 - 2024
70 ans

FONDATION
Abbé Pierre

L'état du mal-logement en France 2024

RAPPORT ANNUEL #29

L'Appel
de l'abbé Pierre
1954 - 2024
70 ans

FONDATION
Abbé Pierre

L'état du mal-logement en France 2024

RAPPORT ANNUEL #29

PRÉFACE DE LA PRÉSIDENTE

Notre société est aujourd'hui bien malade et manque singulièrement de l'apaisement qui serait pourtant nécessaire pour conduire à une attention renouvelée envers les personnes les plus pauvres et mal logées.

Alors que l'on célèbre les 70 ans de l'Appel de l'abbé Pierre à la nation française au cœur d'un hiver rigoureux, cette 29e édition de « L'État du mal-logement en France » tire un constat alarmant. De nombreuses voix, dont celle de la Fondation Abbé Pierre, avaient pourtant alerté depuis des mois : la crise du logement qui couve aura de dures répercussions sociales. Cet avertissement, dont les signaux paraissaient pourtant clairs, a été ignoré.

Désormais, cette crise est là. Baisse spectaculaire de la construction, notamment de logements sociaux alors que les besoins sont si criants, hausse du coût de la construction et raréfaction des terrains disponibles, accès à l'énergie de plus en plus onéreux qui oblige les ménages à des arbitrages douloureux… Pourtant, le Conseil national de la Refondation avait déroulé de nombreuses propositions visant à relancer le secteur et répondre aux besoins sociaux, mais la puissance publique a renoncé à mener une action déterminée contre la crise du logement.

Depuis plusieurs années, l'État et le législateur ont même pris le parti de sanctionner les personnes en difficulté — considérant implicitement que les mal-logés étaient à l'origine de leurs difficultés —, plutôt que de soutenir celles et ceux qui ont besoin de stabilité et de soutien pour se remettre sur pied : APL rognées, coupes dans les budgets dédiés au logement social, durcissement des sanctions envers les personnes contraintes de se réfugier dans des squats ou des solutions de fortune, fragilisation du droit au logement et à l'hébergement des personnes en exil, etc.

C'est à la fois faire un bien mauvais procès aux victimes d'une situation sociale qui leur échappe et faire bien peu de cas de ce que l'abbé Pierre fixait en son temps comme une évidence gravée dans le marbre pour les acteurs politiques : « Gouverner, c'est d'abord loger son peuple ».

Fasse que l'anniversaire du 1er février rappelle chacun à ses responsabilités…

MARIE-HÉLÈNE LE NEDIC
Présidente de la Fondation Abbé Pierre

FONDATION
Abbé Pierre

Aidez la Fondation à agir...

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

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

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

Sans vous, nous ne pouvons rien faire...

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

Marie-Hélène Le Nedic,
Présidente de la Fondation Abbé Pierre.

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

Déduction fiscale

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

Ont participé à la préparation de ce rapport :

Comité de pilotage

René Ballain, Sylvie Chamvoux, Yves Colin, Sarah Coupechoux, Noria Derdek, Manuel Domergue, Blanche Guillemot, Florian Huyghe, Frédérique Kaba, Patrice Lanco, France Michel, Laure Molard, Samuel Mouchard, Pauline Mouton, Frédérique Mozer, Maïder Olivier, Pauline Portefaix, Christophe Robert, Véronique Stella, Mélanie Tridon, Didier Vanoni, Anne-Claire Vaucher.

Contributeurs externes

Observatoire de l'hébergement et du logement : René Ballain, Anissa Ghiouane (OHL), Marie Guillaumin (OHL), Skot Auzimour (OHL).

FORS-Recherche Sociale : Antoine Gherardi, Tom Jouvenel, Morgane Kerdode, Pauline Mouton, Lola Nimeskern, Didier Vanoni.

Contributeurs internes à la Fondation Abbé Pierre

La Présidente, Marie-Hélène Le Nédic et les administrateurs de la Fondation Abbé Pierre.
Salariés : Samia Ayed, Patrick Chassignet, Eric Constantin, Julie Courbin, Véronique Etienne, Isabelle Fourot, Maël Gastebois, Véronique Gilet, Matthieu Hoarau, Rachel Lambert, Jean-François Le Neen, Aude Lévêque, Aline Malard, Anne Marchand, Stéphane Martin, Marie Rothhahn, Florine Siganos, Francis Vernède, Marianne Yvon.

Chercheuses et chercheurs auditionnés

Nancy Bouché, Carole Lardoux, Sylvaine Le Garrec, Pierre Madec.

Aide à la relecture : Sylvie Leroux, Lauriane Silvestri.

Directeur scientifique : René Ballain.

Responsable de la rédaction : Manuel Domergue.

Directeur de la publication : Christophe Robert.

SOMMAIRE

PRÉFACE DE LA PRÉSIDENTE....3

INTRODUCTION :
La bombe sociale du logement a explosé 12

CHAPITRE 1 : L'éternel retour de l'habitat indigne 41

I - La production de l'habitat indigne, un processus qui se poursuit..... 48

1.1 - Les dynamiques économiques et urbaines de production de l'habitat indigne....49
• Des territoires en déprise économique 49
• Des centres-villes délaissés par les stratégies d'aménagement du territoire ... 49
1.2 - Le vieillissement du parc immobilier et le défaut d'entretien du bâti... 51
• L'émergence de la figure du « petit propriétaire »....51
• Les problèmes de gestion à l'origine des copropriétés en difficulté.....54
• Désordres dans le parc social : un phénomène sous contrôle ?.....59
1.3 - La LHI comme réceptacle des incohérences/insuffisances des politiques publiques....65
1.4 - L'habitat indigne dans les Outre-Mer 68
• L'habitat informel et spontané : une alternative au manque de logements..... 68
• L'habitat « traditionnel », dépourvu des normes actuelles de confort....70
• Les autres formes d'habitat indigne ou dégradé dans les Outre-mer.....71
1.5 - La montée en puissance de l'habitat indigne face aux risques environnementaux..... 72

II - Vivre en habitat indigne et pouvoir en sortir..... 73

2.1 - Des trajectoires marquées par la vulnérabilité économique et sociale.....74
2.2 - Les conséquences sanitaires et sociales de la vie en habitat indigne.....83
2.3 - Sortir de l'habitat indigne : un long processus qui va bien au-delà des enjeux techniques..... 88
• Les enjeux du repérage..... 88
• Les besoins en accompagnement des ménages.....91
• Faire respecter le droit des locataires.....94

III - Politiques publiques de lutte contre l'habitat indigne : les raisons d'un bilan en demi-teinte.....100

3.1 - Une boîte à outils régulièrement enrichie, de la prévention au traitement de l'habitat indigne.....101
• Des outils pour améliorer le repérage et le signalement des situations...101
• Des outils de contrôle et de coercition renforcés.....102

• Le déploiement d'interventions à l'échelle du projet urbain (PNRU, PNRQAD, Action coeur de ville...) 108
• Une prise de conscience des enjeux des copropriétés en difficulté, à conforter 110
3.2 - Des moyens qui demeurent insuffisants, complexes à mettre en oeuvre et inégalement mobilisés 114
• Une montée en puissance des aides à la rénovation, fortement polarisée sur la performance énergétique plutôt que sur la lutte contre l'habitat indigne 114
• Une approche coercitive insuffisamment mobilisée 118
• Une équité territoriale qui pose question 120
• Une stratégie insuffisamment articulée à une politique globale de l'habitat 121

Conclusion 122

CHAPITRE 2 : 2023, année noire pour les mal-logés 132

I - La rigueur budgétaire sur le logement, encore et toujours 132

• L'effort public pour le logement n'a jamais été aussi faible 132
• Les Hlm à la diète 134
• Un contre-sens sur les besoins en logement 140

II - Une régulation de l'immobilier toujours taboue 142

• L'encadrement des loyers progresse partout malgré les freins du gouvernement 142
• Course de lenteur pour encadrer Airbnb 143
• L'encadrement du foncier oublié 144
• Les débuts tourmentés du ZAN 145

III - Le Logement d'abord face à ses limites 146

• Un secteur de l'hébergement sous tension comme jamais 146
• Un second plan Logement d'abord a minima 149
• Un record historique d'expulsions locatives 156

IV - Rénovation énergétique : après une année difficile, des réformes prometteuses 161

• Des résultats en 2022-2023 qui confirment les lacunes des aides à la rénovation énergétique 161
• Une réforme ambitieuse de MaPrimeRénov' pour 2024 163
• L'amélioration de l'accompagnement des ménages 164
• Obligations de rénover : le gouvernement tient bon mais peine à mettre les acteurs en mouvement 165
• Le logement social disposera de moyens réhaussés mais insuffisants pour rénover son parc de manière performante 166
• Le début d'une ouverture sur la précarité énergétique d'été dans le cadre de travaux globaux 166
• Un chèque énergie en baisse, des coupures d'électricité qui perdurent ... 167

Conclusion 168

TABLEAU DE BORD DU MAL-LOGEMENT 176

> 1re dimension
L'absence de domicile personnel 177

> 2e dimension
Les difficultés d'accès au logement 203

> 3e dimension
Les mauvaises conditions d'habitat 233

> 4e dimension
Les difficultés pour se maintenir dans son logement 265

> 5e dimension
Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales 285

ANNEXES 312

Les chiffres du mal-logement 313
> L'enracinement du mal-logement 317

Glossaire 324

Bibliographie 331

© Sébastien Godefroy

La bombe sociale du logement a explosé

Introduction

La bombe sociale du logement a explosé

Ce chapitre introductif du Rapport 2024 sur l'état du mal-logement en France vise à analyser les éléments nouveaux de l'année 2023 sur le front du logement et du mal-logement ou du côté des politiques publiques. L'objectif étant au fond de pouvoir resituer l'évolution de la situation des personnes les plus vulnérables dans un plus large contexte social, économique et politique. La politique du logement, évoquée de façon synthétique dans cette introduction, est détaillée dans le second chapitre de ce rapport consacré à la politique gouvernementale dont le titre évoque une situation dégradée : « 2023, année noire pour les mal-logés ».

La crise en chiffres

- 26 % des ménages ont eu froid chez eux en 2023 (14 % en 2020) ;
- 767 000 interventions pour impayés d'électricité en 2022 (553 000 en 2019) ;
- 93 000 ménages prioritaires DALO en attente de relogement en 2022 (78 000 en 2021) ;
- 330 000 personnes sans domicile (143 000 en 2012) ;
- 9 157 000 personnes sous le seuil de pauvreté en 2021 (8 565 en 2020) ;
- 8 351 personnes en demande non pourvue au 115 chaque soir dont plus de 2 822 mineurs le 2 octobre 2023 (6 351 personnes dont 2 087 mineurs un an auparavant) ;
- 2,4 millions de ménages en attente de logement social en 2022 (2 millions en 2017) ;
- 93 000 logements sociaux financés en 2023 (125 000 en 2016) ;
- 166 milliards d'euros de crédits immobiliers sur 12 mois en octobre 2023 (271 milliards un an auparavant) ;
- 295 000 logements mis en chantier sur les 12 derniers mois en novembre 2023 (371 000 en 2022) ;
- 378 000 logements autorisés sur les 12 derniers mois en novembre 2023 (500 000 en 2022) ;
- 900 000 transactions immobilières en 2023 (1,13 million en 2022).

L'année 2023 restera celle d'une aggravation alarmante de la crise du logement. Cette crise annoncée s'impose par son ampleur et la gravité de ses conséquences économiques et sociales qui plongent les plus vulnérables dans une situation encore plus difficile qu'il y a un an.

Le logement sort du domaine réservé des spécialistes pour devenir une question sociale éminente et largement publicisée par des articles de presse[1], des rapports, notamment parlementaires ou encore de nombreuses émissions de télévision, sans pour autant qu'à la fin de l'année 2023 se dessinent les prémices d'une politique du logement à la hauteur des difficultés sociales et économiques que génère la crise que nous connaissons aujourd'hui. Malgré quelques annonces gouvernementales depuis l'automne 2023, le compte n'y est toujours pas.

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

1 - Les alertes sur l'état du mal-logement se multiplient

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

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

Le recensement des apparitions de la question du logement dans l'actualité permet de mesurer **la diversité et la virulence des manifestations de la crise du logement** au cours de l'année 2023. **Elles touchent d'abord avec une violence extrême les plus modestes** comme nous le rappellent le chiffre intolérable des enfants sans hébergement, le désarroi des associations d'aide aux plus précaires ou la progression des expulsions locatives sans solution de relogement.

La dramatique situation des femmes et des enfants à la rue

[1] C'est ainsi que Le Monde a mis le logement à sa une trois fois entre la fin du mois d'août et le début du mois de septembre (« Logement : pourquoi le marché locatif est bloqué », le 31 août, « Logement : la hausse des taux aggrave la crise », le 7 septembre, « La crise du logement est violente », le 8 septembre), après lui avoir consacré sa première page le 11 mai dernier (« La crise du logement s'enracine »).

La saturation de l'hébergement n'est plus seulement une alerte saisonnière réservée à la période hivernale, elle se vérifie tout au long de l'année[2]. **Le nombre de personnes sans solution d'hébergement s'accroît**. Hommes, femmes et enfants sont contraints de vivre à la rue, sous une tente, dans des squats ou toute forme de lieu impropre à l'habitation. Cette situation a conduit des maires de grandes villes[3] à attaquer l'État en justice pour les carences de son action en faveur des personnes privées de domicile personnel. Cette situation est particulièrement dramatique pour les enfants, pour les femmes enceintes, pour les malades et les personnes âgées, mis en concurrence pour obtenir une simple nuitée. La pénurie d'offre d'hébergement malgré l'augmentation du nombre de places (maintenu à 203 000 en 2023 puis gelé à ce niveau dans le budget 2024), conduit à hiérarchiser la misère et parfois à organiser la rotation dans les structures d'hébergement, comme à Tours, pour offrir un moment de répit à celles et ceux qui n'ont que la rue comme horizon. Ailleurs, comme dans les départements d'Île-de-France, les préfets invitent à trier les demandeurs qui appellent le 115 en fonction de critères de priorisation : dans l'ordre, *« les femmes victimes de violence »*, *« les femmes enceintes de plus de sept mois »*, *« les femmes sortant de maternité ou avec un enfant de moins de trois mois »*. Autrement dit, les femmes avec un bébé de plus de trois mois ne sont plus considérées comme des publics prioritaires.

Dans la **Métropole de Lyon**, à la fin de l'année 2023, plus de 300 enfants n'ont pas d'abri : +40 % par rapport à l'an dernier et +240 % par rapport à il y a deux ans d'après le collectif Jamais Sans Toit qui organise des occupations d'écoles depuis 10 ans. Plus d'une centaine d'élèves dorment dans des écoles avec leurs familles, accueillies par les enseignants et les parents d'élèves. Deux campements abritent environ 250 mineurs non accompagnés. Seul un tiers des situations signalées chaque soir par les équipes du Samu social comme préoccupantes (nourrissons, violence, âge, handicap) donne lieu à une orientation en hébergement.

On observe une même saturation de l'hébergement dans la **Métropole de Saint-Étienne**, pourtant moins tendue. Au cours de la première semaine du mois de novembre 2023, 274 ménages distincts ont sollicité au moins une fois le 115 ; 95 % n'ont pas reçu de réponse positive et parmi elles, 31 familles avec 73 enfants. Entre 8 et 10 écoles sont mobilisées pour héberger des enfants et leurs parents dans leurs locaux, mais aussi à l'hôtel ou dans des logements dont les loyers sont couverts par des caisses de solidarité. Cent-vingt jeunes mineurs ou majeurs sont sans abri à Saint-Étienne. Cette pression de la demande est aussi ressentie par les collectifs citoyens qui, dans la Loire, hébergent environ 700 personnes (ce qui représente près de la moitié de la capacité d'accueil financée par les pouvoirs publics, de 1 600 places).

[2] Dès le 31 août, le Collectif des Associations Unies, la FCPE et l'Unicef alertaient les pouvoirs publics sur le nombre d'enfants à la rue : la nuit du 23 août, 2 323 enfants étaient à la rue dont 578 de moins de trois ans, 20 % de plus qu'un an plus tôt et 2,5 fois plus qu'en janvier 2022.

[3] Démarche portée par les maires de Bordeaux, Grenoble, Lyon, Paris, Strasbourg et Rennes.

À Paris, la municipalité a créé en 2016, un poste de sage-femme volante dans le cadre de son plan de lutte contre la précarité. Depuis sept ans, elle arpente les talus des bords du périphérique, les parcs et les recoins de parking, les caves à la recherche des familles sans abri et des femmes enceintes. Son constat traduit une grave dégradation de la situation. *« Quand j'ai commencé, les rares fois où je croisais une femme enceinte qui dormait dans la rue, j'alertais ma direction. Nous étions tous affolés et on lui trouvait une place d'hébergement tout de suite. Maintenant, c'est tous les soirs. On les laisse dehors. C'est presque une routine*[4]*. »* Au point que l'agence régionale de santé d'Île-de-France vient de dupliquer son poste, tant le nombre de femmes enceintes à la rue explose.

La tendance n'est pas bonne : il y avait 920 demandes d'hébergement émanant d'enfants non pourvues à l'automne 2020, 1 658 en 2022 et près de 3 000 aujourd'hui[5]. À Paris, 1 500 demandes quotidiennes ne sont pas pourvues faute de place dont 1 100 personnes en famille. En Seine-Saint-Denis, département le plus pauvre de l'Hexagone, c'est chaque jour entre 30 et 40 femmes enceintes que le 115 « enregistre » mais laisse sans solution faute de place. Une absence de réponse dramatique alors que l'on connait les conséquences délétères sur la santé mentale des jeunes de cette précarité liée à l'absence de logement[6]. Certains soirs, le SIAO du 93 ne dispose pas de la moindre place à proposer aux centaines de personnes qui composent le 115. Le 18 décembre 2023, 596 personnes sont restées à la rue malgré leur appel au 115, c'est plus du double que l'année précédente dans ce département.

Cette situation de blocage de l'hébergement d'urgence rejaillit sur les hôpitaux. L'agence régionale de santé d'Île-de-France observe *« une augmentation forte depuis quelques semaines »* des femmes qui restent à la maternité non par nécessité de soins mais faute d'autres solutions : elle a décompté jusqu'à 50 « bloqueuses de lits » en simultané au lieu de 20 à 30 habituellement, pour 27 maternités recensées. En arriver à ce stade témoigne d'un blocage général de l'hébergement[7].

Une dégradation des chances d'accès au logement social des ménages vulnérables

Si l'accès à l'hébergement s'est dégradé si fortement en quelques années, c'est aussi parce que l'accès au logement social a lui aussi connu une chute brutale. La comparaison, à quatre ans d'écart entre 2018 et 2022, des données de l'Union

---

[4] Entretien au journal *Libération* du 3 novembre 2023.

[5] Une situation manifestement sous-estimée puisqu'aux 2 822 enfants recensés sans solution d'hébergement après avoir appelé le 115, le 2 octobre, il conviendrait d'ajouter les mineurs non accompagnés qui ne sont pas pris en compte ainsi que les familles qui n'appellent plus le 115 parce qu'elles ne le connaissent pas ou sont découragées.

[6] « Grandir sans chez soi », Rapport du Samu social de Paris et de l'Unicef publié en 2022.

[7] « Des femmes enceintes et des mères avec des nouveau-nés sans hébergement d'urgence », *Le Monde*, 12 décembre 2023.

sociale pour l'habitat (USH) publiées chaque année dans « Les Hlm en chiffres », montre des évolutions inquiétantes sur une durée si courte. La baisse du taux de satisfaction annuelle des demandes Hlm est générale passant de 22 à 17 % en quatre ans pour l'ensemble des demandes de logement social, avec une chute inquiétante pour les régions Bretagne (de 31 à 19 %), Pays de la Loire (de 29 à 19 %), Occitanie (de 24 à 18 %). La situation est stable en Île-de-France et en région PACA, mais à un niveau de satisfaction de la demande très faible (respectivement 10 % et 11 %).

La baisse est particulièrement significative pour les ménages les plus modestes. Ceux qui disposent de moins de 500 euros par mois voient leur taux de succès baisser de 22 % en 2017 à 12 % en 2022. La tranche supérieure de revenus de 500 à 999 euros a baissé de 23 % à 18 %. Des résultats qui confortent les constats sur les difficultés d'accès au logement social des demandeurs très pauvres, mis en lumière dans l'étude inter-associative sur les refus d'attribution Hlm pour cause de ressources insuffisantes[8].

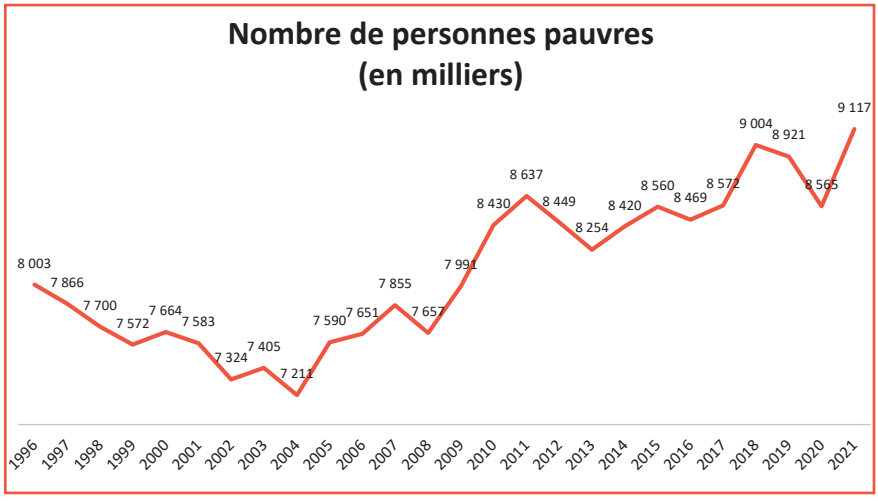
Une analyse plus précise des données de l'USH montre que les chances d'accès au logement social n'ont pas augmenté entre 2017 et 2022 pour les personnes sans domicile personnel, malgré la mise en place de la politique du Logement d'abord au cours de cette même période. Les personnes sans abri restent les moins bien loties, avec 15 % de taux de succès en 2018 comme en 2022. Les hébergés passent de 31 % de taux de satisfaction à 24 %. Même si ces taux s'appliquent à des populations plus nombreuses et masquent une augmentation du nombre de réponses favorables en valeur absolue, notamment pour les personnes sans abri, ces résultats ne sont pas à la hauteur des ambitions du Logement d'abord. Ce qui peut aussi s'expliquer par la disparition rapide du parc de logements très sociaux dans le patrimoine Hlm : les loyers de moins de 4 euros/m²/mois passent de 6 à 4 % du parc en quatre ans, et ceux de moins de 5 euros de 31 à 22 % du parc. Ce qui fait ressortir la nécessité de disposer d'un parc suffisant de logements abordables.

1.2 – Une pauvreté qui gagne du terrain

Cette crise nouvelle du logement que nous traversons se déploie alors que **la précarité et la pauvreté progressent à nouveau au sein de la société. Le chômage** qui baissait régulièrement depuis plusieurs années, laissant espérer un retour au plein emploi à la fin du quinquennat, **a de nouveau augmenté au troisième trimestre 2023**, de 0,6 %. Cette tendance risque de se poursuivre selon l'OFCE qui estime que *« la seconde moitié de l'année 2023, mais surtout l'année 2024, seront celles du retournement de la courbe du chômage, ce dernier passant de 7,4 % actuellement à 7,9 % à la fin de l'année 2024 »*. Ces sombres prévisions s'expliquent par la fin des aides exceptionnelles, la stabilisation du nombre d'apprentis ou la baisse des contrats aidés sans compter la conjoncture morose.

[8] « Les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources », rapport inter-associatif, juin 2020.

Selon les données publiées en novembre 2023 par l'Insee, **les inégalités se sont creusées en France en 2021**. Après un léger reflux en 2020, dû aux mesures d'accompagnement prises par le gouvernement pour limiter les effets de la crise sanitaire, le taux de pauvreté monétaire a de nouveau augmenté. Il est ainsi passé de 13,6 % de la population en 2020 à 14,5 % en 2021 selon les données provisoires de l'Insee qui souligne que *« la France sort de l'épisode Covid en 2021 avec un taux de pauvreté supérieur à celui qu'elle avait quand elle y est entrée »*. En effet, **ces 25 dernières années jamais autant de personnes résidant en logement ordinaire n'avaient vécu sous le seuil de pauvreté** défini à 60 % du revenu médian[9]. Elles étaient 9,1 millions en 2021, 545 000 de plus qu'en 2020 et 1,5 million de plus que 20 ans plus tôt. Ces résultats font écho à une autre étude de l'Insee qui indiquait que 14 % des personnes vivant en logement ordinaire en métropole, soit 9 millions d'individus, étaient en situation de privation matérielle et sociale début 2022. Ce niveau est le plus haut jamais enregistré depuis la création de cet indicateur en 2013.



Source : Insee.

La pauvreté touche plus particulièrement certaines catégories sociales : les chômeurs pour lesquels le taux de pauvreté progresse d'1,9 % en un an pour atteindre 35,1 % en 2021, les familles nombreuses avec au moins trois enfants, qui ont elles aussi subi une nette augmentation du taux de pauvreté (+4,8 % pour atteindre 25,6 %), ainsi que les familles monoparentales pour lesquelles il se situe à 32,3 % en 2021. Ces deux dernières évolutions conduisent le taux de pauvreté des enfants à progresser également pour passer en un an de 19,3 % à 20,6 %. Des constats qui rejoignent ceux du Secours Catholique qui dans son dernier rapport publié en novembre 2023 fait état d'une féminisation de la pauvreté.

[9] Ce qui situe le seuil de pauvreté à 1 158 euros en 2021, mais la moitié des personnes pauvres dispose de moins de 924 euros par mois pour cette même année.

Ces données ne prennent pas encore en compte l'impact de l'inflation très forte sur les produits alimentaires et énergétiques au cours de ces derniers mois. En effet, en 2021, quand cet état de la pauvreté a été dressé, les prix n'avaient pas encore atteint les niveaux qu'ils connaissent aujourd'hui : l'inflation n'était « que » d'1,6 % alors qu'elle a été de 5,2 % en 2022 et qu'elle sera vraisemblablement au même niveau en 2023. Malgré l'augmentation des salaires qui a été en moyenne de 3,8 % en 2022, le décrochage avec l'évolution des prix se poursuit.

L'insécurité alimentaire s'enracine et progresse

Les associations d'aide aux plus vulnérables apparaissent à l'automne 2023, dans une situation particulièrement difficile. C'est ainsi que le Samu social du Rhône rencontre deux fois plus de personnes dans la rue qu'en 2022. Les stocks distribués annuellement (notamment les couvertures) sont quasiment épuisés avant que commence l'hiver et pour la première fois, le 18 novembre, un appel aux dons a été lancé par l'association Alynea, porteuse du Samu social 69. Quatorze-mille personnes sont sans domicile dans l'agglomération lyonnaise. C'est deux fois plus qu'il y a cinq ans.

En fait, le constat est général. Des hausses de fréquentation de 20 % à 40 % depuis un an dans les antennes du Secours populaire ; 170 millions de repas que les Restos du Cœur prévoient de servir au cours de l'hiver 2023-2024, contre 142 millions l'an dernier et 8,5 millions à leur création en 1985. Selon leur délégué général, les Restos voient *« des populations s'enfoncer dans la pauvreté, qui se privent au quotidien et qui sont parfois en dehors des radars des minima sociaux. Parmi les personnes que nous aidons, 5 % sont propriétaires de leur logement, il y a aussi des étudiants, des personnes âgées, des mères célibataires, des couples de travailleurs ».*

Toutes les associations peinent non seulement à faire face à l'afflux de personnes mais aussi à la hausse des coûts, notamment celle des produits alimentaires. Alors que le dernier pointage de l'Insee fait état d'une inflation moyenne à 3,5 % en novembre 2023 sur un an, celle-ci atteint 7,7 % pour les produits alimentaires. Pour faire face à cette situation, les ménages ont réduit leur consommation de produits alimentaires dans des proportions qui n'avaient jamais été constatées : de 3 % en 2022 et l'Insee prévoit une baisse de 4,8 % en 2023.

1.3 – Des alertes qui s'élargissent à de nouvelles populations, de nouveaux territoires et de nouvelles problématiques

Les alertes qui se succèdent depuis plusieurs mois ne concernent pas seulement les plus vulnérables, **elles s'élargissent à bien d'autres publics et concernent désormais de très nombreux territoires :** renonciation à leurs études pour 12 % des étudiants à la rentrée 2023 pour défaut de logement (OpinionWay), difficulté à se loger à un prix abordable dans de nombreuses villes qui est devenue un frein au recrutement pour les entreprises, sans compter que de nombreux projets de vie sont bloqués par des difficultés d'accès au logement.

Toujours plus d'étudiants dans la précarité, confrontés à la hausse des loyers et des produits alimentaires

Avec la rentrée universitaire, les difficultés des étudiants les plus modestes, ceux qui ne peuvent s'appuyer sur la solidarité familiale, sont revenues sur le devant de la scène avec plus d'acuité que les années précédentes. La population étudiante a d'abord connu une période préoccupante avec les confinements (2020-2021) qui ont fait perdre leurs petits boulots aux étudiants et des emplois à leurs parents. Et depuis 2022, elle est confrontée à la spirale inflationniste.

L'association Cop1 qui distribue des colis alimentaires à Paris a publié le mardi 12 septembre son enquête menée par l'IFOP qui éclaire crûment **la précarité dans la population étudiante** : 36 % des étudiants se privent régulièrement d'un repas par manque d'argent (ils sont 58 % dans ce cas parmi les jeunes inscrits aux distributions alimentaires). Parmi les bénéficiaires de l'association Cop1, ils sont 55 % à avoir déjà été à découvert, 33 % à disposer de moins de 50 euros pour finir le mois une fois payés le loyer et les charges. Et 61 % ont renoncé à se chauffer, contre 39 % dans l'ensemble de la population étudiante. Selon la FAGE, à la dernière rentrée universitaire les loyers étudiants ont augmenté en moyenne de 8,9 %, (+10 % selon une enquête de l'Union étudiante) avec de fortes variations selon les villes, et les frais d'alimentation de 15,4 %.

Quant aux 175 000 logements gérés par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous), ils n'hébergent que 40 % des étudiants boursiers qui constituent leur public cible, et un étudiant sur 16. En région parisienne, l'offre du Crous est largement insuffisante et les demandes de plus en plus nombreuses : sur les 25 000 demandes pour la rentrée 2023 à Paris, seuls 1 000 logements ont été attribués. Pour beaucoup, un refus du Crous est synonyme de renoncement à des études.

La rétraction de l'offre locative liée à la location des plateformes

Comme les années précédentes, la question des meublés touristiques est revenue sur le devant de la scène au début de l'été dernier quand leur développement anarchique pénalise les saisonniers qui faute de logement ne peuvent répondre aux offres de travail. La situation est particulièrement tendue sur toute la façade maritime, de Saint-Malo à Biarritz, mais aussi sur la côte méditerranéenne et dans bien d'autres grandes villes qui présentent un attrait touristique, élargissant ainsi le périmètre des zones tendues à des villes moyennes jusqu'ici relativement épargnées. À la Rochelle par exemple, il y a 6 000 meublés touristiques sur 52 000 logements. Une situation qui fait grimper les prix et limite l'offre locative de longue durée pour les saisonniers mais aussi, plus généralement, pour tous les salariés aux revenus modestes pourtant indispensables au bon fonctionnement de l'économie. Sur les 150 000 postes ouverts dans l'hôtellerie-restauration en 2022, seule la moitié avait été pourvue. Mais les difficultés ne se limitent pas à ce secteur, elles touchent aussi l'hôpital, les collectivités, l'agriculture.

Si les locations de courte durée continuent à se développer en France, profitant de niches fiscales existantes, ce qui est nouveau réside dans la volonté d'élus locaux et nationaux d'encadrer les locations touristiques. Dès le mois de mai 2023, quatre parlementaires de différents bords politiques ont lancé une initiative pour lutter contre la prolifération des locations touristiques. Mais l'examen du projet de loi n'a pu arriver à son terme à cause de son report inexpliqué de l'agenda parlementaire au printemps puis par l'obstruction parlementaire de certains groupes à l'automne, tandis que le gouvernement a tout fait lors des débats sur le budget 2024 pour préserver les avantages fiscaux des meublés touristiques. Une course de lenteur qui illustre la grande difficulté du gouvernement à réguler un tant soit peu l'immobilier, même ses segments les plus contre-productifs.

2 – Une crise de l'immobilier qui touche tous les secteurs

Au-delà d'un élargissement des manifestations de la crise du logement, **ce qui est nouveau tient à la constitution d'un diagnostic assez largement partagé** de la nature et des caractéristiques de l'actuelle crise du logement. Les conclusions du Conseil national de la refondation (CNR) consacré au logement, animé par la Fondation Abbé Pierre et Nexity, remises au mois de mai au gouvernement, y ont largement contribué.

2.1 – Une crise systémique qui grippe la mobilité résidentielle

Tous les segments du marché du logement sont touchés : le neuf avec l'augmentation des taux et des coûts de construction, ce qui réduit le nombre d'acquisitions et limite les mouvements résidentiels, moins de mouvements aussi dans l'ancien avec la restriction des crédits immobiliers. En bout de chaine le logement social est touché par la chute de la construction neuve (moins d'achats dans le cadre de la vente en l'état futur d'achèvement par les organismes Hlm, donc moins de logements sociaux neufs) et par l'amputation de ses moyens financiers décidée par le gouvernement depuis 2018.

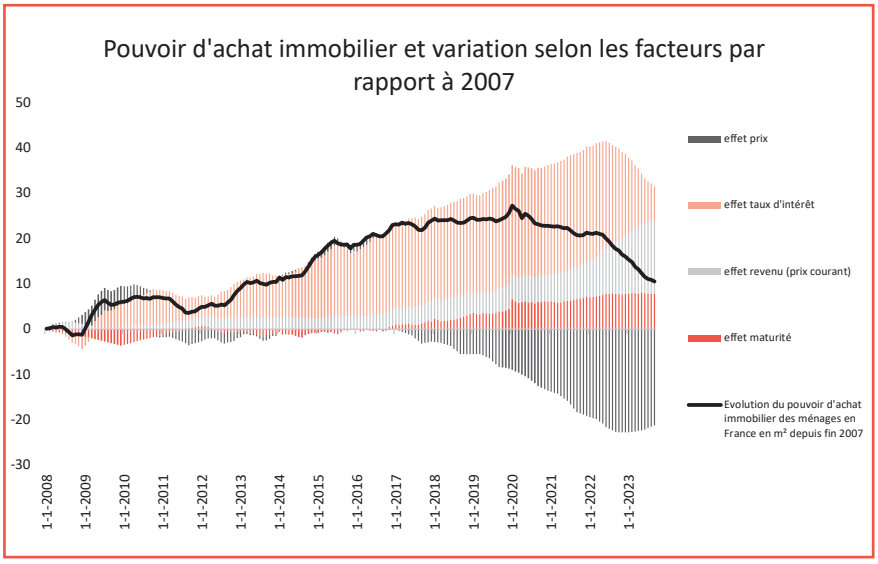
On pourrait résumer la situation en quelques mots : la construction est au point mort, les acheteurs modestes ne parviennent plus à acheter, les banques prêtent bien moins qu'avant, les locataires ne trouvent plus rien à louer à des prix abordables, le logement social est saturé et la liste des demandeurs s'allonge. **Cette crise est « inédite » dans la mesure où elle bloque tous les secteurs du logement en même temps, avec une force et une rapidité inouïes, et affecte en même temps l'offre et la demande de logements.** Tous les secteurs d'activité liés au logement sont touchés, comme l'évoquent les responsables des principales organisations professionnelles. Certes, la hausse des taux du crédit immobilier est le facteur déclencheur, mais la vitesse à laquelle la chaine du logement s'est bloquée est révélatrice d'une

situation de pénurie en particulier sur le marché locatif qu'il soit public ou privé. Et l'absence de baisse des prix substantielle malgré le blocage du marché est le signe d'une pénurie de logements importante, qui nécessite de produire davantage de logements plutôt que d'attendre simplement que le marché revienne de lui-même « à la normale ».

Les chiffres reflètent l'ampleur et la gravité de la crise. Avec moins de 300 000 logements mis en chantier en rythme annuel à fin 2023, il faut remonter à 1997 pour trouver un chiffre aussi mauvais. Les chiffres de l'immobilier sont *« catastrophiques »* selon le président de la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) et certains promoteurs commencent à supprimer des emplois et avec eux, à perdre du savoir-faire. D'après le rapporteur du budget Logement 2024 François Jolivet, la chute de la production neuve pourrait entraîner la destruction de 180 000 emplois en 2024. Cette tendance est confirmée par les statistiques du ministère de la Transition écologique : les réservations de logements par des particuliers ont chuté de 40 % et le nombre de réservations 2023 devrait s'établir autour de 90 000 contre environ 160 000 pour une année normale.

À l'origine de cette crise de la construction, la baisse du pouvoir d'achat des acquéreurs. La remontée des taux directeurs opérés par la banque centrale européenne (BCE) au-dessus de 4 % a entrainé une remontée brutale du coût du crédit. Combinée à une augmentation des coûts de construction, elle a amené de nombreux acheteurs, notamment les primo-accédants à la propriété à renoncer à leur projet d'immobilier dans le neuf. Alors qu'ils pouvaient espérer, il y a moins de deux ans, emprunter à un taux à peine supérieur à 1 %, il faut aujourd'hui souvent payer plus de 4 % d'intérêts annuels hors assurance sur 20 ans. Cette envolée a pour effet d'amputer les capacités d'endettement et de réduire la surface qu'un acquéreur peut acheter pour une charge financière donnée. Selon le responsable d'un cabinet de courtage, *« pour une même mensualité de 2 000 euros sur 25 ans, avec un taux d'1,35 %, on pouvait emprunter 530 000 euros en septembre 2022 ; aujourd'hui c'est 380 000 euros* [10]*»*. Cela conduit des acquéreurs à annuler ou réajuster leurs projets, à s'éloigner des cœurs de ville, ou à réduire les surfaces ou le confort de leur futur logement. Comme le montre le graphique ci-dessous, le « pouvoir d'achat immobilier » chute fortement depuis 2022 à cause de la remontée des taux d'intérêts alors que la baisse des prix reste encore quasiment imperceptible.

[10] *Le Monde* du 7 septembre 2023.



Source : Banque de France.

Le nombre de permis de construire est en chute libre avec quelque 373 000 autorisations délivrées sur un an, en novembre 2023 (127 000 de moins qu'un an auparavant). Les autorisations de logements sociaux devraient s'établir autour de 93 000, un chiffre insuffisant pour répondre à une demande qui n'a jamais été aussi importante (2,4 millions de ménages sont en attente d'un logement social, soit près de 500 000 de plus qu'en 2017).

Les difficultés rencontrées par le logement social s'inscrivent évidemment dans ce contexte ne serait-ce que parce que le ralentissement de la promotion immobilière les prive des opportunités liées aux acquisitions en Véfa. Mais les difficultés du secteur du logement social sont plus anciennes puisqu'il a été le premier touché par les décisions gouvernementales adoptées dès 2017 et 2018, qui ont créé une situation particulièrement inquiétante. Avec l'entrée en vigueur de la ponction sur les Hlm et la hausse des taux de TVA, l'État a mis en place des prélèvements très importants sur les bailleurs sociaux, qui perdurent et amputent leur capacité d'action et les empêchent de jouer leur rôle « contracyclique » comme ils ont pu le faire à d'autres périodes de ralentissement de la construction.

2.2 – Une crise aux effets économiques déstabilisateurs

L'inquiétude liée aux effets économiques et financiers de la crise du logement commence à poindre, d'autant plus que les décisions touchant le logement pour peu qu'elles prennent la mesure de la situation, sont pour la plupart d'entre elles longues à produire des effets de redressement. Les craintes qui commencent à s'exprimer pour les deux ou trois ans à venir sont donc sérieuses, qu'elles concernent l'emploi dans toute la filière du logement ou les finances publiques.

Les effets de la crise en matière d'emploi…

La Fédération française du bâtiment estime que 150 000 emplois pourraient être supprimés d'ici 2025. Un chiffre à tempérer toutefois avec les prévisions de l'Agence de la transition écologique selon lesquelles la rénovation énergétique pourrait être à l'origine de la création de 170 000 à 250 000 emplois d'ici 2030.

Mais d'autres estimations provenant notamment du secteur de la promotion immobilière sont plus alarmistes. Selon la PDG de Nexity, *« il va y avoir des licenciements. On estime leur nombre à peu près à 300 000 personnes dans tout le secteur de l'immobilier »*.

Derrière ces chiffres alarmants, c'est donc bien une déstabilisation de la filière logement qui pourrait se produire et une perte de savoir-faire qui manquera cruellement en cas de relance du secteur.

… et en matière de finances publiques

Avec la chute des ventes de logements, la baisse des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les collectivités locales pourrait avoir un impact significatif sur leurs finances. Pour les départements, cette chute de 20 % a représenté deux milliards d'euros de moins pour le seul premier semestre 2023. Des départements risquent donc de se retrouver en grande difficulté pour assurer leurs missions notamment celles relatives à la solidarité et pour réaliser leurs programmes d'investissement. Quant à l'État, la baisse de l'activité de construction neuve devrait se traduire par une chute de quatre milliards d'euros de TVA en moins en 2024, d'après le rapporteur du budget Logement François Jolivet, et ce *« dans le meilleur des scénarios »*.

Les difficultés de recrutement liées au logement

La crise du logement que traversent bon nombre de régions menace la santé économique et la cohésion sociale de nombreuses villes et territoires. Logements trop chers et trop rares, hausses des taux d'intérêt et des coûts de construction, résidences secondaires qui se remplissent au rythme des saisons, parc locatif amputé par les locations touristiques, etc., constituent autant de symptômes d'une crise du logement qui fragilise l'emploi, aggrave la fracture sociale et menace les projets de vie.

Faute de logement, les Français sont de plus en plus nombreux à refuser un poste dans une autre ville ou une autre région et devant cette situation, de nombreuses entreprises commencent à réduire leurs recrutements. **Aux situations résidentielles qui se figent répond le ralentissement des mutations professionnelles.**

Dans toutes les métropoles et zones attractives, administrations et entreprises sont confrontées à des difficultés, qu'elles soient de recrutement ou simplement pour

conserver leurs salariés, compte tenu des difficultés pour accéder à un logement ou pour faire face au coût de loyers trop élevés. Au cours de l'été 2023, quand il était encore président du Medef, Geoffroy Roux de Bézieux soulignait que *« très souvent, les postes qui ne sont pas pourvus, c'est pour un problème de logement »*. Et quand l'accès à un logement se fait en région parisienne à plus d'une heure du lieu de travail, ce n'est pas non plus une solution pérenne ou alors très difficile à vivre pour les salariés. Les tensions logement-emploi ne sont pas nouvelles mais selon le président d'Action Logement (et vice-président du Medef), elles seraient aujourd'hui à leur paroxysme[11].

Le phénomène touche aussi bien les petites entreprises que les grandes. Le constat est le même pour l'hôpital dans les villes attractives ainsi que pour la RATP et la SNCF dont les salariés ne doivent pas être trop éloignés des lieux où ils prennent leur travail tôt le matin et le quittent parfois très tard le soir. La RATP a ainsi renforcé sa coopération avec Action Logement et l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris fidélise les jeunes professionnels en prenant en charge une partie de leur loyer. Ces initiatives des employeurs qui se multiplient constituent la preuve, s'il en fallait, de la gravité de la situation et de l'insuffisance des politiques publiques.

2.3 – La mobilisation inédite de tous les acteurs du secteur du logement

Progressivement, tous les acteurs de la chaine du logement sont entrés dans une zone de turbulence et se trouvent confrontés à une baisse de leur activité indexée sur le ralentissement de la construction et des ventes. **Leurs interpellations ont pris de plus en plus d'ampleur au fil des mois et par leur caractère inédit, leur ampleur et leur convergence, elles représentent un indice de la gravité de la crise du logement**, qui est devenue une crise de l'immobilier en général.

Les organismes Hlm sont affectés depuis 2018 mais l'accumulation de décisions néfastes touche aujourd'hui leur capacité à répondre à leur mission sociale. Le nombre de nouveaux logements produits annuellement est passé de 125 000 en 2016 à 93 000 environ en 2023. Et les prévisions annoncent que, sans changement de cap, la chute pourrait se poursuivre.

Pour d'autres acteurs du secteur du logement, la crise s'est nouée progressivement en 2023 et les affecte désormais avec violence qu'il s'agisse des promoteurs immobiliers, des entreprises du secteur du bâtiment, des agents immobiliers, des notaires ou des courtiers. Les chiffres présentés alors par les acteurs de la filière du logement et de la construction, promoteurs, constructeurs, artisans sont maussades. *« Le secteur du bâtiment entre en récession, c'est historique depuis sept ou huit ans »* annonçait alors le président de la Fédération française du bâtiment (FFB) qui révisait à la baisse les prévisions de croissance du secteur pour 2023 (de +0,7 % à -0,2 %). Et pour lui « le mouvement

[11] Bruno Arcadipane, président d'Action Logement dans un entretien au *Monde*, 11,12 et 13 novembre 2023.

ne peut que s'accentuer puisque les permis de construire chutent de près de 30 % ». Le tableau n'était pas meilleur du côté des promoteurs qui décrivaient une offre et une demande « en chute libre » avec 30 % de mises en vente en moins au second trimestre 2023 (les achats des particuliers ayant même baissé de 50 % au cours de la période).

Pour la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), l'avenir s'annonçait moins sombre, les entreprises du secteur attendant de la politique de rénovation énergétique un relais à la baisse de l'activité traditionnelle du secteur. À l'unisson, en septembre dernier, les trois fédérations du secteur en appelaient à une réaction urgente du gouvernement dont elles dénonçaient **« la passivité »**. Pour l'ensemble du secteur, la phase de croissance de l'emploi ouverte en 2017 va se refermer. « Alors que le marché du neuf est en chute libre, **promoteurs, constructeurs et artisans, appellent l'État à réagir** », titrait Le Monde du 15 septembre à sa première page.

Pour les notaires, *« le marché est totalement bloqué, les ventes en berne, la construction à l'arrêt, les taux élevés, les banques réticentes à prêter. Le secteur immobilier est en panne alors qu'il faudrait construire 400 000 nouveaux logements chaque année »*. À la fin du mois d'août, les notaires comptaient 955 000 signatures de ventes sur un an, soit 16,6 % de moins qu'un an plus tôt.

Enfin **les courtiers** sont directement affectés par le resserrement du crédit qui contribue évidemment à la baisse du montant total des crédits immobiliers aux particuliers tombé à 12 milliards d'euros en juillet 2023, une enveloppe qui a fondu de 45 % en un an pour tomber à son plus bas niveau depuis 2014, selon la Banque de France.

Cette mobilisation de tous les acteurs de la chaine du logement est inédite et souligne la gravité de la crise, qui était pourtant annoncée de toutes parts depuis deux ou trois ans, qu'il s'agisse de la PDG de Nexity Véronique Bédague, de celui de Vinci Xavier Huillard ou même du précédent ministre du Logement Olivier Klein qui alertait en vain en 2022 sur « la bombe sociale de demain ».

3 – Le silence des politiques et le manque d'ambition de l'action publique

Bien malmenée depuis 2017, la question de l'habitat continue à être traitée avant tout à travers le prisme budgétaire au détriment de la dimension sociale. Dans sa déclaration de politique générale en 2017 le Premier ministre Édouard Philipe soulignait que la France *« dépense deux fois plus »* que ses voisins européens alors que *« les Français éprouvent toujours autant de difficulté à se loger »*.

Cette inefficacité supposée a été sanctionnée dès octobre 2017 avec un premier coup de rabot sur les APL suivie à partir de 2018 d'une ponction d'1,3 milliard d'euros par an sur la trésorerie des organismes Hlm. Et le « choc de l'offre » inscrit dans le programme présidentiel n'a jamais eu lieu privant la puissance publique de sa capacité à répondre à des besoins sociaux qui évoluent (décohabitation, séparations conjugales, vieillissement). Après quelques années, et nous y sommes, la crise du logement devient une crise sociale.

Le second quinquennat d'Emmanuel Macron n'a pas mieux commencé. La place du logement apparait toujours minorée, à tel point que le logement n'a pas été spontanément intégré aux travaux du Conseil national de la refondation.

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

Cette entrée en crise des différents segments de l'offre immobilière, du logement social à la promotion privée, tient à des raisons différentes pour chacun d'eux mais ces dernières produisent leurs effets dans le même moment. **Cela est le fruit d'une accumulation de décisions défavorables au logement et d'une absence de vision politique sur la place du logement dans la société.** Le logement ne fait-il pas depuis trop longtemps l'objet d'un désinvestissement tant matériel qu'idéologique ?

Longtemps insensible aux effets de la crise du logement et sourd aux appels des acteurs de toute la chaine du logement, notamment à la suite de la remise des conclusions du CNR Logement en mai 2023, le gouvernement a commencé à réagir à partir de l'automne dernier, avec l'annonce de mesures ponctuelles et limitées qui ne sont pas jusqu'à maintenant à la hauteur des enjeux.

À la recherche de solutions sans faire déraper les finances publiques, le gouvernement a actionné quelques leviers fiscaux, sans totalement convaincre, même au sein de sa majorité. Il a d'abord présenté une série de mesures essentiellement techniques (prolongation et recentrage du prêt à taux zéro (PTZ), ajustement du dispositif Pinel appelé à s'éteindre fin 2024) qui ont déçu les acteurs du secteur.

Pour faire face à la chute de l'immobilier neuf, le gouvernement a revu, **début octobre 2023**, le zonage ABC, qui classe les communes selon le rapport entre l'offre et la demande de logement. Ce zonage rend éligible ou non au Pinel, dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif dans le neuf : seules les communes aux marchés immobiliers les plus tendus peuvent en bénéficier (celles classées en A, A bis ou B1). Le Pinel est ainsi devenu accessible dans 153 nouvelles communes, et la rentabilité des investissements locatifs peut s'en trouver améliorée, mais l'extinction de ce dispositif d'aide fiscale est prévue à la fin de l'année 2024 sans qu'il soit pour l'heure remplacé (deux milliards d'économies attendues).

Le prêt à taux zéro (PTZ) est lui aussi concerné par la révision du zonage pour un achat dans le neuf[12] puisqu'il est recentré sur les zones tendues et l'habitat collectif (900 millions d'économies attendues). Le relèvement annoncé des plafonds de ressources pour bénéficier d'un PTZ permettra sans doute d'améliorer sa distribution, mais n'ouvrira pas l'accès à la propriété aux ménages modestes.

Puis, le ministre du Logement a annoncé la préparation de deux textes de loi : l'un contre l'habitat indigne pour rénover notamment les copropriétés dégradées qui a été présenté le 12 décembre dernier et l'autre prévu pour le printemps, sur la décentralisation de la politique du logement. Le ministre du Logement, Patrice Vergriete, annonce que cette « *décentralisation du logement sera une révolution* » et que les « autorités organisatrices de l'habitat » (AOH) qui seront renforcées à cette occasion auront un rôle majeur. Selon ses dires, *« elles pourront (…) avoir plus de responsabilités dans les attributions de logements sociaux, adapter les plafonds de ressources pour y accéder, distribuer les aides à la pierre… Tout est sur la table, y compris la régulation des meublés touristiques, l'encadrement des loyers et des prix du foncier*[13] ».

Dans l'immédiat, le ministre du Logement a lancé des contrats territoriaux avec les collectivités qui le souhaitent. Ils fixeront notamment des objectifs de production de logements y compris sociaux, de rénovation, pour les étudiants. Mais, sans moyens additionnels, ils ne font finalement que rappeler les objectifs des programmes locaux de l'habitat (PLH).

Et le 16 novembre Elisabeth Borne a dévoilé à Dunkerque son plan pour « passer à l'action » cinq mois après les conclusions du CNR Logement. Le contenu est relativement limité. Il reprend une mesure proposée par le CNR Logement pour favoriser le développement du logement locatif intermédiaire (LLI) et porter la production à 30 000 logements par an d'ici 2026 (pour 15 000 aujourd'hui en moyenne annuelle). Il propose également un pacte pour le logement étudiant dont l'objectif est de créer 35 000 nouveaux logements étudiants. Une ambition limitée par rapport au précédent plan qui prévoyait la réalisation de 60 000 logements pour la période 2017-2022, mais qui n'a été exécuté qu'à 50 % seulement.

Le sauvetage de la promotion privée a été engagé en juillet 2023 avec un premier programme de rachat portant sur 47 000 logements par Action Logement et CDC Habitat. Sont-ils prêts à participer à un second plan de rachat en Véfa, alors que CDC Habitat totalisait, fin octobre 2023, près de 12 000 acquisitions sur les 17 000 qu'il comptait réaliser en 2023 ? Si on a effectivement besoin de développer des logements intermédiaires, cela ne permet pas de répondre aux attentes du logement social qui sont considérables tant pour construire de nouveaux logements que pour réhabiliter thermiquement le parc existant.

[12] Pour les territoires où le marché est le moins tendu (zones B2 et C), le PTZ fonctionne aussi pour les biens anciens avec travaux.
[13] Le ministre du Logement dans un entretien au journal *Le Monde* des 8 et 9 octobre 2023.

Au-delà de ces réponses ponctuelles, l'analyse du projet de budget pour 2024 montre qu'il ne suffira pas à enrayer la crise du logement. La mission Cohésion des territoires dans laquelle s'insère le budget du logement, bénéficie de 19,4 milliards de crédit, en hausse par rapport aux 17,9 milliards d'euros de la LFI 2023 ; mais la progression d'1,5 milliard tient essentiellement à la dotation supplémentaire de 900 millions pour soutenir la rénovation énergétique, en particulier MaPrimeRenov' et l'aide à la rénovation des logements sociaux. Toutes les autres actions de la mission Cohésion des territoires verront leurs financements maintenus (sans pour autant toujours prendre en compte les effets de l'inflation).

Selon le rapporteur spécial en charge des crédits Logement du budget 2024 François Jolivet (Horizons), *« les mesures budgétaires connues au jour de la rédaction de ce rapport, ne permettront pas de répondre à la crise nationale de la production du logement neuf »*.

3.2 – Un diagnostic réducteur de la part du gouvernement

L'absence de réponse réelle du gouvernement à la crise du logement ou ses propositions ponctuelles et sectorielles qui ne traitent pas au fond les causes de la crise, tient sans doute pour beaucoup au refus de prise en compte de la complexité et de la gravité de la situation. Cela se vérifie tant pour la crise du logement que pour la réponse aux difficultés des quartiers populaires.

L'occultation de la question des besoins

Comment expliquer que, face à la mobilisation des acteurs de la chaine du logement, le gouvernement soit si longtemps resté muet ? L'explication résulte d'abord d'une approche qui accorde la priorité à **la dimension budgétaire du logement au détriment de la question sociale.** Une approche qui considère le logement comme un gisement d'économies alors qu'en réalité la fiscalité du logement rapporte beaucoup à l'État (le logement contribue à hauteur de 88,3 milliards d'euros aux recettes fiscales, hors taxe d'habitation et impôt sur la fortune immobilière, de loin supérieurs aux dépenses qui s'élèvent à 38,2 milliards d'euros, qui sont par ailleurs en repli).

L'inaction du gouvernement en matière de logement résulte aussi de l'idée *« qu'en réalité **nous n'avons plus besoin de logements** compte tenu des projections démographiques, du nombre de logements vacants et des résidences secondaires*[14]*»*. Il y a à l'évidence un différend sur le diagnostic avec d'un côté, les représentants de l'État qui anticipent la baisse de la croissance démographique et spéculent sur les ressources que permettrait la mobilisation du parc existant et de l'autre les acteurs de terrain qui constatent l'ampleur de la demande insatisfaite et les blocages dans l'accès au logement.

[14] Selon l'analyse que Véronique Bédague, PDG de Nexity, fait de l'absence d'ambition de la politique du logement.

De fait, la question des besoins n'apparaissait plus dans le discours gouvernemental, si ce n'est subrepticement, au détour d'un document du Secrétariat général à la planification écologique qui, pour limiter l'empreinte carbone du secteur, fixe un niveau de production de 300 000 logements. Et ce alors qu'il ne peut y avoir de politique publique sans prendre en considération la dimension sociale de la question du logement, sans fixer un cap et des objectifs de production cohérents avec l'état des besoins et la diversité de la demande. Certes l'un comme l'autre s'évaluent différemment selon les territoires, mais le cadrage national des besoins est une nécessité pour adapter et calibrer les moyens et les outils d'intervention.

L'estimation des besoins en logements doit prendre en compte l'évolution de la cellule familiale (décohabitation, séparations, familles recomposées…), ainsi que les dynamiques démographiques se traduisant par les soldes naturel et migratoire de la population française, ainsi que les migrations internes, en particulier la tendance à rejoindre l'Ouest du pays au détriment du Nord-Est et de la « diagonale du vide ». Dans une approche plus politique, doivent être évaluées, dans le calcul des besoins, les situations de mal-logement (quatre millions de personnes) et les moyens d'y répondre en termes de logements supplémentaires, ainsi que les besoins de renouvellement du parc menacé d'obsolescence.

Alors que l'USH avance le chiffre de 518 000 logements neufs par an[15], ou qu'une étude réalisée par l'École supérieure des professions immobilières[16] chiffre à 400 000 par an les besoins en logement d'ici à 2030, le ministre du Logement a indiqué que le débat sur des objectifs de production nationale était *« un débat théorique »*, et qu'*« il ne faut plus évaluer les besoins de construction au niveau national, cela n'a aucun sens »*. Il plaide, de son côté, pour des objectifs territorialisés retranscris dans des conventions territoriales avec les collectivités locales et les organismes Hlm. Cette option permet d'échapper à la critique de l'insuffisance de l'action publique, mais il n'est guère opportun d'opposer approche globale et approche territorialisée des besoins. L'une et l'autre doivent être conduites de concert.

La crise du logement réduite à la crise du logement des couches moyennes

Le président de la République a retenu que la crise se limitait au logement des couches moyennes et qu'il fallait développer du logement locatif intermédiaire à leur intention. L'objectif quantitatif de 30 000 logements locatifs intermédiaires (LLI) est relativement modeste puisqu'en 2022, 16 000 de ces logements ont été construits. Mais il ne s'accompagne pas pour autant d'engagements concernant la production de logements sociaux indispensables pour apporter une réponse aux demandeurs de logement social en attente.

Le ministre du Logement s'est également engagé à permettre aux bailleurs sociaux d'avoir 20 % de logements intermédiaires dans leur portefeuille au lieu de 10 %

[15] Quels besoins en logements sociaux à l'horizon 2040 ? USH et HTC, Septembre 2023.
[16] Étude publiée le 28 novembre 2023 par l'UNAM.

actuellement. Une telle mesure si elle est appliquée, conduirait à décentrer les organismes Hlm par rapport aux caractéristiques de la demande de logement social ; 70 % des 2,4 millions de demandeurs ont, faut-il le rappeler, des niveaux de ressources qui les rendent éligibles aux logements très sociaux financés en PLAI. Avec les loyers des logements locatifs intermédiaires, deux fois supérieurs aux loyers moyens Hlm, la cible sociale n'est à l'évidence pas la même.

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

Malgré la crise de l'immobilier qui éclate au grand jour et le consensus des acteurs du secteur appelant à une réaction d'ampleur, le gouvernement n'a pas dévié de sa ligne qu'il suit depuis 2017 avec constance : la rigueur budgétaire. Qu'il s'agisse du logement social qui permet à des millions de ménages d'accéder à un logement décent à un coût abordable ou des aides personnelles au logement qui constituent un formidable levier de redistribution, ces deux piliers de la solidarité dans le domaine du logement sont affaiblis par la longue série de mesures gouvernementales défavorables adoptées depuis 2017.

L'activité des organismes Hlm fragilisée

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

L'exemple de Val Touraine Habitat illustre ces contraintes et les choix qu'il a fallu faire pour présenter un budget 2024 à l'équilibre. Selon son directeur[17] *« nous retirons par exemple deux millions d'euros du budget "gros travaux et gros entretien", qui représente en général 10 millions d'euros par an. En matière de construction neuve, nous descendrons probablement à 70 agréments, après être passés de 300 logements par an en moyenne à 150 en 2023. Pourtant la demande augmente (…) et comme le taux de rotation de logements diminue (passant de 12 % à 8 % en 2023, nous n'avons attribué que 2 000 logements, soit 500 de moins que d'habitude ».*

Globalement, les contraintes financières qui pèsent sur les organismes les obligent à réduire drastiquement les dépenses d'entretien qui constituent le seul poste sur

[17] Jean Luc Triollet, cité par une dépêche AEF du 10 novembre 2023.

lequel des ajustements sont possibles à court terme puisqu'il leur est évidemment impossible de ne pas rembourser les annuités d'emprunt (principal poste de dépenses), de ne pas payer les salariés et les impôts dus à l'État ou aux collectivités territoriales. Ce qui a pour effet mécanique de réduire le service dû aux locataires. Par ailleurs, la baisse de leur capacité d'autofinancement impacte directement le niveau de leurs fonds propres et la capacité des organismes à contribuer financièrement à la production de nouveaux logements ou à assurer la rénovation thermique de leur patrimoine.

Alors que les moyens financiers des organismes Hlm sont limités, l'élargissement de leurs missions risque de fragiliser leur vocation sociale et de les éloigner du cœur de leur activité. Les organismes Hlm sont en effet appelés au secours de la promotion immobilière en reprenant des logements en Véfa qui ne correspondaient pas nécessairement à leurs projets d'investissement. Ils sont aussi conviés avec insistance à développer le logement locatif intermédiaire (LLI) en contribuant à la mise en œuvre de l'objectif de production de 30 000 logements de ce type par an. Ils sont également sollicités pour être vecteurs du développement de l'accession sociale en bail réel solidaire et à accélérer le nombre de leurs ventes de logements sociaux.

Autant de missions qui, à moyens constants, représentent une concurrence pour la production de « vrais » logements sociaux (PLUS et PLAI) et peuvent en limiter la construction. Cet élargissement des domaines d'action des organismes Hlm a deux effets majeurs. Il crée d'abord **un effet de concurrence pour l'affectation des moyens dont disposent les organismes Hlm** qu'il s'agisse de leurs fonds propres limités ou des compétences de leurs services de maîtrise d'ouvrage. Cet élargissement attendu des missions des organismes Hlm **contribue aussi à brouiller la notion de logement social, au profit d'une notion bien plus vague de « logement abordable ».**

Le rôle des aides personnelles au logement s'érode

Les aides personnelles au logement constituent, à côté du logement social, l'autre pilier de l'exercice de la solidarité dans le domaine du logement. Leur rôle est essentiel pour combler l'écart entre le coût du logement et les capacités contributives des ménages. Des millions d'entre eux peuvent être logés décemment de ce fait, mais leur nombre est en baisse compte tenu des mesures qui érodent leur efficacité, prises depuis 2017 dans la seule perspective de faire des économies budgétaires. Alors que 6,5 millions de ménages percevaient une aide personnelle en 2017, ils ne sont plus que 5,5 millions en 2023. Alors que le montant des prestations représentait 18 milliards d'euros en 2017, la baisse est depuis significative puisque ce montant n'est plus que de 15,4 milliards d'euros en 2022.

Le recensement des coupes dans les APL depuis 2017 est impressionnant : réduction forfaitaire de 5 euros par mois au 1er octobre 2017, gel des prestations

au 1er octobre 2018, et extinction des aides personnelles pour l'accession à la propriété, revalorisation des aides plafonnée à 0,3 % en 2019 et 2020, **mise en œuvre de la « contemporanéisation » du calcul des aides en 2021**. Des mesures qui viennent en quelque sorte rompre le pacte social adopté au moment de la réforme du financement du logement de 1977 qui prévoyait une hausse des loyers compensée par la création de l'aide personnalisée au logement.

Les effets sociaux de ces mesures auraient pu être quelque peu compensés par des mesures de régulation des marchés, mais il n'en est rien. L'encadrement des loyers progresse mais malgré des effets qui commencent à être significatifs à mesure qu'il s'enracine (24 villes ou agglomérations concernées), son développement est désormais bloqué pour toutes les villes qui n'ont pas postulé dans les délais prévus par la loi Elan et la loi 3DS. Quant à l'encadrement du foncier il est purement et simplement oublié alors que le CNR Logement en avait fait une priorité.

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

Si la politique générale du logement du gouvernement laisse à désirer depuis 2017, le plan quinquennal Logement d'abord, consistant à privilégier l'accès direct au logement de droit commun des personnes sans domicile plutôt qu'un long « parcours en escalier » à travers les différentes strates de l'hébergement, est bien plus satisfaisant, malgré ses limites. Selon la Dihal, 440 000 personnes auraient ainsi accédé à un logement au cours du premier quinquennat.

Longtemps attendue, la suite du premier plan Logement d'abord qui couvrait la période 2017-2022 a été annoncée en juin 2023. Ce deuxième plan quinquennal entend accélérer l'entrée dans le logement social de personnes ou familles ne disposant pas de domicile personnel. Sans viser pour autant, contrairement au premier plan, à augmenter la production de logements très sociaux. Alors qu'il était prévu de faire passer de 30 000 à 40 000 PLAI par an la production de logements très sociaux entre 2017 et 2022, ce chiffre a stagné entre 27 000 et 32 000. Avec le nouveau plan quinquennal pour le Logement d'abord, le gouvernement semble prendre acte de cet échec et abandonne purement et simplement tout objectif en la matière, d'autant plus que le financement des PLAI est menacé par le désengagement financier d'Action Logement à partir de 2025.

L'élargissement de l'offre repose alors uniquement sur l'intermédiation locative (IML) mais le nombre de places prévues est ramené de 40 000 à 30 000. L'objectif de production de 10 000 places en pensions de famille est réaffirmé. Au total, l'accès à un logement repose principalement sur l'ouverture du parc social aux personnes sans domicile personnel. Comment pourrait-il en être autrement quand la chute de la construction comme celle de la mobilité réduisent le nombre de places offertes à la location ? Finalement d'un plan Logement d'abord à l'autre **on passe d'un objectif de développement d'une offre très sociale à un autre qui privilégie la**

fluidification des parcours. Ce dernier risque d'être aussi difficile à tenir quand les logements abordables font défaut.

Le plan annonce aussi la création de 25 000 logements en résidences sociales et foyers de jeunes travailleurs qui n'étaient pas concernés par le précédent plan, ainsi que le renforcement des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) qui gèrent l'hébergement d'urgence à travers le 115, et assurent l'orientation des publics qui relèvent du Logement d'abord vers une solution d'insertion ou un logement social.

Sans le premier plan Logement d'abord, on aurait à l'évidence plus de personnes sans domicile que les 330 000 d'aujourd'hui et le second plan annonce de vrais efforts pour en limiter le nombre. Mais il reste encore beaucoup d'incertitudes et les mesures prévues sont très insuffisantes face à d'autres politiques contraires : la réduction drastique des aides pour construire des logements sociaux, le manque de régularisations qui bloque de nombreux sans-papiers dans l'hébergement d'urgence, ou encore la hausse des expulsions locatives.

4 – Un déni de fraternité

Au-delà des écarts de diagnostic relatif aux besoins en logements ou de la priorité donnée à la rigueur budgétaire par rapport à la relance du logement, la montée de la pauvreté et la crise du logement actuelles reflètent avant tout, dans une société pourtant riche comme la nôtre, une forme d'abandon. De nombreux signaux alarmants montrent qu'une partie de la société fait preuve d'une certaine indifférence voire hostilité à l'égard des plus défavorisés, au mépris du mot d'ordre pourtant constitutionnel de « fraternité ». Ce déni de fraternité se lit dans des actes symboliques, qu'il s'agisse des dispositifs anti-SDF qui parsèment l'espace public pour empêcher les personnes sans abri de trouver un maigre refuge, ou des arrêtés préfectoraux pris, à Calais ou à Paris, pour interdire les distributions alimentaires dans certains quartiers. Ces dérives choquantes ne sont finalement que les illustrations les plus polémiques de politiques publiques qui ne se font pas seulement en oubliant les plus pauvres mais en les attaquant directement, que l'on pense aux expulsions de logements, squats ou bidonvilles, au refus acharné parfois de produire des logements sociaux dans des centaines de communes, à la stigmatisation des personnes au RSA ou au vote récent d'une loi immigration qui s'en prend de manière inédite à cette échelle aux personnes exilées, en situation irrégulière ou non. À croire que nos dirigeants oublient parfois la phrase que répétait inlassablement l'abbé Pierre : *« Il ne faut pas faire la guerre aux pauvres mais à la pauvreté »*.

4.1 – De la prévention à l'accélération des expulsions ?

En même temps que la porte d'accès au logement social se referme ou devient plus étroite, le risque d'être rejeté du logement s'accroit pour les ménages les

plus vulnérables. En 2022, les expulsions locatives, notamment pour cause d'impayés de loyer, ont atteint un niveau record : 17 500 ménages, soit près de 38 000 personnes, ont été expulsés de leur logement par les forces de l'ordre. La précarisation croissante et l'inflation qui se manifestent déjà par une augmentation des impayés, risquent de conduire à une nouvelle progression des expulsions locatives en 2023.

Jusqu'ici, les pouvoirs publics cherchaient à prévenir les expulsions, avec plus ou moins de succès. Mais cette approche (déclinée avec la création d'équipes mobiles de prévention des expulsions ou des services d'accompagnement sociojuridiques des ménages menacés d'expulsion) est désormais ouvertement concurrencée par une vision purement répressive, comme le montre l'adoption de la loi « Protéger les logements contre l'occupation illicite » du 27 juillet 2023 (loi Kasbarian, dite loi « anti-squat »). Cette loi doit en effet conduire à accélérer la procédure contentieuse locative et à limiter les pouvoirs d'appréciation des juges, pour rendre plus systématiques les expulsions en cas d'impayés. Un délit a même été créé pour les ménages qui se maintiennent dans leur logement au terme de la procédure judiciaire d'expulsion, assorti d'une amende de 7 500 euros. Le projet de loi initial avait même prévu six mois d'emprisonnement…

Cette sévérité s'applique également aux occupants de squats et bidonvilles. La loi Kasbarian, censée à l'origine réprimer les rares cas de squats de domicile, a fini par prévoir des peines de prison de deux ans pour les squatters de bâtiments totalement désaffectés, sans s'interroger à aucun moment sur les raisons qui peuvent pousser des personnes à recourir à ces solutions de dernier recours. Cette doctrine répressive s'applique déjà à bien des égards aux habitants des campements et bidonvilles. D'après l'Observatoire des expulsions collectives de lieux de vie informels, 382 expulsions de lieux de vie informels ont été recensées en 2023 (hors littoral Nord), un record depuis la naissance de cet observatoire en 2019[18].

À cette loi s'ajoute la directive du ministère de l'Intérieur demandant aux bailleurs sociaux d'expulser les familles de jeunes condamnés à la suite de violences urbaines, de faits de délinquance ou de troubles de voisinage divers. La fragilité administrative et juridique des ménages les plus vulnérables s'ajoute ainsi à leur précarité économique pour renforcer les risques d'expulsion auxquels ils sont exposés.

4.2 – SRU, DALO… : ces zones interdites aux ménages mal-logés

Parmi les fausses solutions mises en avant par le gouvernement figurent également certaines mesures présentées comme des réponses aux violences urbaines de juillet 2023 survenues suite à la mort du jeune Nahel à Nanterre lors d'un contrôle de police. Différents membres du gouvernement ont promis des sanctions contre les

[18] Observatoire des expulsions collectives de lieux de vie informels, rapport annuel 2023.

parents de jeunes ayant participé aux violences, allant de travaux d'intérêt général à l'expulsion du logement. Plus structurellement, à l'issue du Conseil interministériel des villes tenu fin octobre 2023, Elisabeth Borne a demandé aux préfets de ne plus loger les ménages prioritaires DALO dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, au nom de la mixité sociale. Mais **cette mesure d'un apparent bon sens est en fait très réductrice et stigmatisante**. Elle tend en effet à considérer que tous les ménages DALO sont pauvres et pourraient perturber la vie de quartiers fragiles. Concrètement, réduire leurs possibilités de relogement ne fera pas disparaitre ces ménages et risque de les pousser vers des formes d'habitat précaire qu'il s'agisse de squats, de campements ou de logements indécents. Au final, un droit ouvert par la loi de 2007 se retournerait contre ceux qu'il avait vocation à protéger.

Plutôt que de refuser de loger les familles en attente dans les QPV, le gouvernement, s'il était disposé à favoriser la mixité sociale sans sacrifier le droit au logement, ferait mieux d'exiger un respect strict de la loi SRU, qui impose 20 ou 25 % de logements sociaux par commune. L'intolérance à l'égard des personnes mal-logées se joue également dans les politiques d'urbanisme et d'attribution de logements sociaux, au mépris de la loi. On en est loin : 659 communes sur les 1 031 concernées par des obligations SRU, sur la période 2020-2022, ne les ont pas respectées[19]. Jamais autant de communes n'ont été hors la loi. Plusieurs raisons à cela : la pandémie sans doute, mais surtout une politique gouvernementale très défavorable au logement social et la frilosité de trop nombreux élus locaux.

Certaines régions ont des résultats déplorables, notamment la PACA qui a atteint seulement 26 % des objectifs de production qui lui étaient fixés : 158 des 166 communes concernées de la région n'ont pas respecté leurs engagements, soit 95 % d'entre elles (83 % entre 2017 et 2019). Parmi les plus mauvais élèves en la matière parmi les grandes villes : Nice (13 %), Toulon (19 %), Marseille (38 %), Aix-en-Provence (47 %), Cannes (39 %).

En Île-de-France, certaines villes aisées n'ont construit aucun logement social en trois ans ou ont des résultats faméliques (Neuilly-sur-Seine avec 1 % de l'objectif, Maisons-Laffitte avec 8 %, Saint-Mandé avec 10 %, Vincennes avec 16 % ou encore Saint-Maur-des-Fossés avec 18 %).

L'évitement voire le rejet des demandeurs Hlm et en particulier des prioritaires DALO, on le voit, est largement partagé. Outre la résistance à la production Hlm, de nombreux acteurs impliqués dans les attributions de logements sociaux compliquent le respect de la loi DALO. Plus de 93 000 ménages reconnus prioritaires sont toujours en attente de logement, alors que l'on ne compte que 22 000 attributions par an à ces ménages, ce qui représente 5 % des attributions de logements sociaux. Comme l'a révélé le dernier rapport du Haut

[19] « Palmarès de la loi SRU 2020-2022 - Des centaines de communes hors-la-loi », Fondation Abbé Pierre, décembre 2023.

Comité pour le Droit au Logement en septembre 2023, l'État ne joue pas le jeu, car des dizaines de milliers de logements de son contingent ne sont pas toujours bien suivis ni même identifiés. Mais les autres réservataires font encore moins bien, qu'il s'agisse des contingents d'Action Logement et des collectivités ou des attributions hors contingent des organismes Hlm, malgré les quotas votés en 2017 dans la loi Égalité et citoyenneté, de même que les quotas d'attribution aux ménages à très bas revenus en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Pourtant, aucune sanction ne vient contraindre ces acteurs de la chaîne d'attribution Hlm à respecter la loi, comme si les demandeurs Hlm et notamment les prioritaires DALO n'étaient pas suffisamment importants pour cela.

4.3 – Les chômeurs sous contrôle

Les vents mauvais qui freinent le développement des solidarités collectives dans le domaine du logement, soufflent aussi de façon plus générale sur les mécanismes de solidarité, par une moindre protection des chômeurs ou par la remise en question du filet de sécurité que constitue le RSA, ou encore par l'adoption d'une nouvelle législation sur l'immigration qui jettera encore un peu plus des milliers de femmes, d'hommes et d'enfants dans le dénuement et la misère.

L'assurance chômage moins protectrice

Le durcissement des règles de l'assurance chômage est entré en vigueur. Fondé sur le raccourcissement de la durée maximale d'indemnisation de 25 % quand le chômage se situe sous la barre des 9 %, le nouveau système est censé inciter les demandeurs d'emploi à reprendre plus vite une activité. Pour les demandeurs d'emploi, la réforme a des effets concrets puisque leur durée d'indemnisation a baissé en moyenne de 3,4 mois entre 2022 et 2023. Cette réforme s'ajoute à la précédente qui en 2022 s'était traduite par un relèvement du seuil d'ouverture des droits (de quatre à six mois) et un calcul moins favorable de l'indemnisation des travailleurs enchaînant des contrats courts. Résultat : moins d'ouvertures de droits et une allocation réduite de 16 % pour la moitié des entrants, en particulier des intérimaires, des saisonniers ou des jeunes selon l'Unédic.

La réforme du RSA, un retournement de la perspective

Poursuivant cette logique du soupçon envers les personnes au chômage, la loi « pour le plein emploi » votée en octobre dernier à l'Assemblée nationale porte une réforme importante du RSA avant même que soient connus les résultats d'une expérimentation lancée quelques mois plus tôt dans 18 départements volontaires. Elle conditionne notamment le versement de l'aide à 15 heures d'activité dites « de formation et d'insertion ». Le nombre d'heures pourra être inférieur (mais pas nul) ou supérieur puisqu'aucun plafond n'a été fixé[20]. Sur le contenu des activités

[20] Les seules exceptions prévues par le texte concernent les personnes invalides ou en difficulté de garde si leur enfant à moins de 12 ans. Un bénéficiaire de l'aide pourrait donc faire 35 heures d'activité par semaine.

c'est le plus grand flou puisque le gouvernement a refusé d'en dresser une liste exhaustive afin de laisser aux départements une marge de manœuvre, si bien que la mise en œuvre de la réforme a fini par être reportée à 2025. Enfin le texte introduit une nouvelle forme de sanction, la « suspension-remobilisation » qui pourra être décidée directement par Pôle emploi si par exemple le bénéficiaire rate un rendez-vous ou ne se plie pas aux obligations de son « contrat d'engagement ». Et après régularisation de sa situation, il ne pourra pas espérer récupérer plus de trois mois d'allocation, même si sa suspension a été plus longue. Au final, cette réforme risque d'appauvrir encore davantage les plus pauvres.

Ces mesures font également craindre que le sort des allocataires diffère radicalement d'un département à l'autre et font peser **un risque d'arbitraire** sur les allocataires compte tenu de la marge d'appréciation laissée au niveau départemental sur la définition du contenu des heures d'activité, sur les moyens que mettront les départements pour accompagner les allocataires et sur la politique de radiation des bénéficiaires. Sans compter que ces 15 heures d'activité vont accroitre les inégalités territoriales entre les allocataires, notamment pour ceux des zones rurales moins dotées en opportunités d'activité (sans parler de leurs difficultés de déplacement). Le flou des définitions, les incertitudes sur la mise en œuvre du RSA peuvent ouvrir la porte à des radiations d'allocataires au nom de la lutte contre la fraude. Certes il peut exister certains abus, mais tout le monde s'accorde à dire qu'ils sont minimes alors que le non-recours est d'une tout autre ampleur.

Plus fondamentalement cette réforme porte avec elle un changement de regard sur la situation des plus vulnérables. Elle suggère en parlant de « remobilisation » que des personnes déjà stigmatisées en raison de leur pauvreté ne voudraient pas travailler et qu'elles sont, au fond, responsables de leur situation.

La loi exonère la collectivité de l'obligation que lui fait le préambule de la constitution de 1946 de fournir des *« moyens convenables d'existence » à ceux qui se trouvent « dans l'incapacité de travailler »*. Ce faisant, on abandonne la logique du RMI et du RSA qui était d'avoir la garantie d'un véritable revenu minimal pour survivre, au moment où de plus en plus de nos concitoyens n'arrivent plus à boucler leurs fins de mois.

4.4 – La loi immigration, des attaques d'une gravité inédite contre les plus précaires

Le texte de loi concernant l'immigration adopté en décembre risque de multiplier de manière systématique et inédite les obstacles à l'accès aux soins, à l'accueil, à l'intégration, au travail, au logement, à l'asile et même à la nationalité. Sans autres effets que de porter atteinte à la dignité et à l'intégration des personnes concernées, à la santé publique et même aux entreprises à la recherche de salariés.

La liste des mesures contestables est longue mais, en ce qui concerne le logement, les plus graves sont celles qui touchent aux prestations sociales et à l'hébergement.

Désormais, au nom d'une forme de préférence nationale qui ne dit pas son nom, les étrangers n'auront pas accès avant cinq ans de présence régulière aux aides au logement et aux allocations familiales (durée réduite respectivement à trois mois et deux ans et demi pour ceux qui travaillent), au risque de compliquer fortement l'accès au logement pendant des années aux personnes concernées, en particulier les mères célibataires qui peinent à trouver un emploi. De plus, l'accueil inconditionnel en hébergement d'urgence est pour la première fois remis en cause pour les personnes soumises à une obligation de quitter le territoire français (OQTF).

À ces attaques, on peut ajouter la menace qui pèse sur l'aide médical d'État (AME), que la Première ministre a promis de réformer en 2024, et que les sénateurs souhaitent remplacer par une aide médicale d'urgence beaucoup plus restreinte, qui aurait pour effet d'empêcher les personnes en situation irrégulière de se soigner correctement et les renvoyer, faute de pouvoir accéder aux soins de ville, vers l'hôpital et ses urgences débordées.

Est-ce cela que l'on veut ? Notre pays aurait tout intérêt à favoriser l'intégration des personnes étrangères vivant durablement en France plutôt qu'à empiler des mesures néfastes, indignes et illusoires. Il n'est pas raisonnable de laisser des centaines de milliers de personnes dans une zone de non-droit sans perspective d'intégration, sans autorisation de travailler, au risque de les laisser à la merci des réseaux de toutes sortes, de la prostitution, de l'exploitation dans un travail illégal et de voir leur santé mentale se dégrader.

En conclusion : sans logement, la dignité due aux personnes est bafouée

L'affaiblissement des dispositifs de solidarité dans le domaine du logement comme le recul des mécanismes collectifs de protection au sein de la société ont des effets dévastateurs : trop de personnes y compris des femmes et des enfants, parfois des nourrissons, ne peuvent accéder à un hébergement car trop peu en sortent vers le logement ; la situation se fige aussi dans le logement social, moins de personnes peuvent y accéder car moins en sortent vers une autre forme d'habitat, le parc locatif privé se rétrécit sous l'effet des locations touristiques et l'accession sociale à la propriété n'est plus soutenue par des taux d'intérêt supportables, y compris pour les couches moyennes.

Le tableau est sombre alors que l'accès à un logement est essentiel. Il permet de vivre dans des conditions de vie décentes, et en y contribuant les politiques

manifestent aussi qu'elles prennent soin des plus fragiles, que chacun compte, a droit au respect et à une commune reconnaissance. C'est ce qu'exprime bien un jeune homme qui après un parcours chaotique, a pu accéder à un logement très social géré par une agence immobilière à vocation sociale soutenue par la Fondation Abbe Pierre : *« Depuis que je suis dans ce logement tout a changé… Avant on me disait "jeune homme", maintenant on me dit "Monsieur" »*.

C'est cette question de la dignité due à chacun qui a conduit la Fondation Abbé Pierre à consacrer le chapitre central de ce rapport à l'habitat indigne. Il s'agit par-là d'alerter sur les conditions de vie extrêmement difficiles faites aux personnes qui y vivent, mettant parfois en danger leur santé et leur sécurité, mais aussi sur la situation d'indignité qu'elles subissent. En luttant contre l'habitat indigne on aide ses occupants à retrouver de meilleures conditions de vie mais on contribue aussi à combattre les inégalités dans l'habitat et on prend au sérieux la déconsidération qu'éprouvent ceux qui n'ont d'autre choix que de recourir à un tel habitat pour se loger. Prendre en compte l'habitat indigne, comme la Fondation Abbé Pierre essaie de le faire avec ce rapport, vise fondamentalement à manifester du respect pour ceux qui y vivent et finalement à lutter contre leur invisibilité.

Cet objectif incontestable, au-delà des clivages idéologiques et partisans, peut constituer la première étape pour que le gouvernement s'intéresse réellement au mal-logement, comme pourraient le laisser espérer le projet de loi sur l'habitat indigne en cours d'examen et la hausse des aides de l'Anah à la sortie de précarité énergétique et d'insalubrité, deux réformes basées sur les retours de terrain d'associations et d'élus locaux. Puisse cet état d'esprit se généraliser à toute la politique du logement et de la lutte contre la pauvreté, pour chercher des solutions plutôt que des boucs émissaires.

La liste est longue des actions urgentes à mener de la part d'un gouvernement qui voudrait faire reculer le mal-logement : relancer le financement du logement social, revaloriser les APL, rehausser les minima sociaux, soutenir le travail social, généraliser l'encadrement des loyers, ériger en priorité nationale que plus personne ne dorme à la rue, à commencer par les plus vulnérables, les enfants, en prenant appui sur la philosophie du Logement d'abord… La Fondation Abbé Pierre est disponible pour travailler de manière constructive à ces chantiers, tout comme elle a été une force de vigilance intransigeante pour dénoncer les si nombreux reculs des dernières années.

L'absence de logement comme le logement insalubre, constituent une atteinte à la dignité des personnes. Finalement, en consacrant le chapitre central de ce rapport à l'habitat indigne, la Fondation Abbé Pierre fait siens les propos de Cynthia Fleury qui souligne dans son dernier ouvrage que *« sont indignes non pas ceux qui vivent dans des conditions indignes, mais celles et ceux qui produisent et tolèrent ces conditions. En ce sens qu'on le veuille ou non, l'indignité est l'affaire de tous*[21] *»*.

[21] Ibid., p.14.

CHAPITRE 1

L'éternel retour de l'habitat indigne

L'éternel retour de l'habitat indigne

Dans ce 29e rapport sur l'état du mal-logement en France, la Fondation Abbé Pierre a choisi de montrer **la permanence d'un phénomène qui soumet une partie de la population de ce pays à des conditions de vie très difficiles et bien souvent dangereuses pour sa santé et sa sécurité : l'habitat indigne.**

Alors que des effondrements ou incendies d'immeubles meurtriers frappent régulièrement les esprits (Marseille en 2018, Lille en 2022, Nanterre, Paris ou Stains en 2023), ces drames ponctuels masquent l'ampleur d'un phénomène beaucoup plus grand, touchant plus d'un million de personnes. Un phénomène inquiétant sur lequel la Fondation et ses partenaires alertent depuis plusieurs années les pouvoirs publics tant au niveau national qu'au niveau local. L'habitat indigne concerne en effet tous les territoires, qu'ils soient urbains ou ruraux, et les délégations régionales de la Fondation ont consacré pas moins d'une douzaine d'études à ce sujet depuis 2019 pour en souligner la prégnance et les effets dévastateurs pour les personnes et familles qui le subissent.

Face à cette situation, l'action publique est notoirement insuffisante : pour 600 000 logements privés indignes, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah) a attribué ces dernières années entre 13 000 et 15 000 subventions par an au titre de la lutte contre l'habitat indigne, seuls 13 752 arrêtés d'insalubrité sont en vigueur en 2021, 578 travaux d'office ont été réalisés par le préfet ou par la commune en 2022 et 2 216 arrêtés de mise en sécurité sont recensés en 2022[1]. C'est dire qu'au rythme actuel, il faudrait une quarantaine d'années pour éradiquer le simple stock de logements indignes. La lutte contre l'habitat indigne est depuis longtemps le parent pauvre de l'action publique en matière de logement et l'écart reste abyssal entre le nombre de logements indignes et le nombre de procédures engagées.

Qu'est-ce que l'habitat indigne, au juste ? D'après la loi, *« constituent un habitat indigne les locaux ou les installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ».* Plus généralement, le Code pénal présente l'habitat indigne comme *« toute situation d'habitat portant atteinte et contraire à la dignité humaine ».*

[1] Mathieu Hanotin et Michèle Lutz, *Mission relative aux outils d'habitat et d'urbanisme à créer ou améliorer pour renforcer la lutte contre l'habitat indigne,* octobre 2023.

La définition est donc politique plus que technique et renvoie l'indignité aux conditions de vie plutôt qu'aux vies elles-mêmes. Comme le rappelle la philosophe Cynthia Fleury, *« sont indignes non pas ceux qui vivent dans des conditions indignes, mais celles et ceux qui produisent et tolèrent ces conditions. En ce sens qu'on le veuille ou non, l'indignité est l'affaire de tous »*[2].

Du point de vue de la Fondation Abbé Pierre, la réalité de l'habitat indigne se définit avant tout à partir du **ressenti des personnes** et par le fait de **ne pas offrir des conditions de vie dignes aux personnes**, que ce soit dû à la structure des logements ou des habitations au sens large, à leur équipement ou à leur entretien. Il peut donc s'agir de situations d'habitat dégradé très diverses, relevant de l'insalubrité ou de certaines formes de non-décence, mais aussi de l'habitat précaire ou de fortune.

Habitats indignes, insalubres, indécents, inconfortables : de quoi parle-t-on ?

La multiplicité des termes employés pour aborder des situations d'habitat indigne nuit à la lisibilité et la compréhension du problème.

D'après la loi Besson, la notion d'habitat indigne recouvre des réalités très diverses. Mais le traitement opérationnel renvoie à des procédures de police administrative que sont l'insalubrité dès lors que l'habitat présente des risques pour la santé des occupants (intoxication au monoxyde de carbone, saturnisme, problèmes respiratoires liés à des émissions de particules dans le logement, installations électriques ou gazières dangereuses, assainissement défectueux, moisissures…), ou l'insécurité/le péril[3] dès lors que le bâtiment présente une menace pour la sécurité des habitants, des voisins ou des passants, en raison d'un défaut de stabilité ou de solidité, dans les parties privatives et/ou les parties communes. Mais entrent aussi dans l'habitat indigne les situations où les équipements communs des immeubles collectifs d'habitation sont dangereux ou ne permettent pas une vie normale aux habitants (absence d'électricité dans les parties communes, d'ascenseurs, de chauffage collectif, d'alimentation ou d'évacuation des eaux usées, électricité déficiente…).

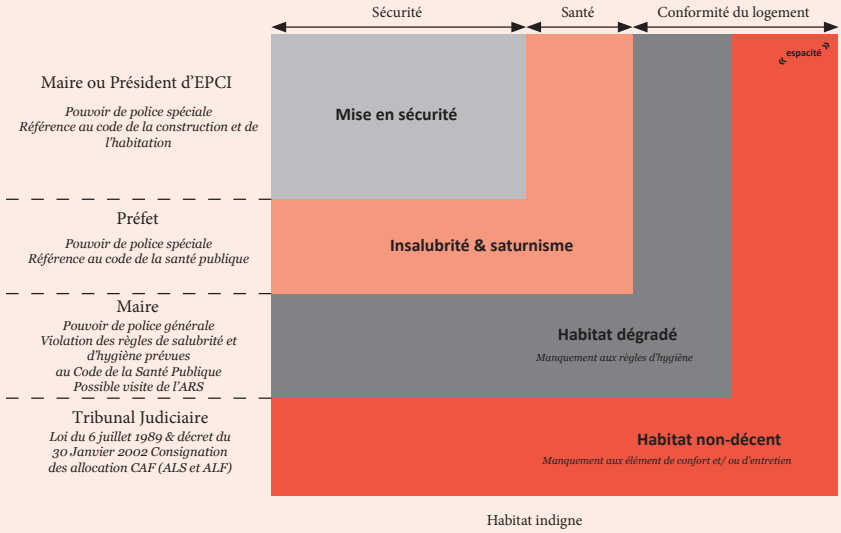
L'insalubrité relève aujourd'hui d'une combinaison entre le Code de la construction et de l'habitation, le Code de la santé publique, et la police spéciale relative à l'habitat insalubre relevant du préfet. **Le péril ou insécurité** relève quant à lui du pouvoir de police spéciale du maire ou du président de l'EPCI, selon le Code de la construction et de l'habitation.

[2] Cynthia Fleury, *La clinique de la dignité*, Seuil, coll. « Le compte à rebours », 2023.

[3] Depuis 2021, l'arrêté de « péril ordinaire » (dit aussi « péril simple ») prend l'appellation de « mise en sécurité » et l'arrêté de « péril imminent » prend l'appellation de « mise en sécurité procédure urgente ».

Par ailleurs, le maire exerce une police de la salubrité via l'application du règlement sanitaire départemental, devenu le règlement sanitaire d'hygiène et de santé (RSHS) depuis le décret du 30 juillet 2023.

Des compétences réparties entre différents acteurs selon la qualification du problème



Source : Espacité, pour la Journée nationale du réseau des villes contre l'habitat indigne en novembre 2023, modifié par la Fondation Abbé Pierre.

En revanche, **les logements inconfortables** (par exemple ne disposant pas d'une salle d'eau, de toilettes intérieures ou d'un chauffage central), ou **les logements non « décents »** (ne répondant pas aux critères posés dans le décret « décence » du 30 janvier 2002[4]) ne sont pas nécessairement indignes. L'habitat indécent est une catégorie juridique qui se réfère aux caractéristiques du décret décence et ne concerne que les logements locatifs. Si le logement n'est pas décent, le locataire dispose uniquement d'un recours auprès du tribunal judiciaire et non administratif.

[4] Selon le décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 : l'indécence résulte du défaut d'au moins un des cinq critères suivants :
- une surface minimale au moins égale à 9 m² et une hauteur sous plafond au moins égale à 2,20 mètres ou un volume habitable au moins égal à 20 m3,
- l'absence de risque pour la sécurité et la santé du locataire,
- l'absence d'animaux nuisibles et de parasites,
- une performance énergétique minimale (avec une consommation inférieure à 450kWh par m² et par an),
- la présence effective de certains équipements (réseau électrique et installations permettant : le chauffage, l'alimentation en eau potable, l'évacuation des eaux ménagères ainsi qu'une cuisine ou un coin cuisine et différentes installations sanitaires telles que W.-C., baignoire ou une douche alimentée en eau chaude et froide...).

D'après l'Enquête nationale logement réalisée en 2020, **834 000 ménages (1 874 000 personnes), soit 3 % d'entre eux, seraient concernés par une privation grave de confort dans leur logement** (immeuble en mauvais état, absence de confort sanitaire de base, façade dégradée ou absence de coin cuisine)[5]. Cette situation est plus fréquente pour les ménages locataires du parc privé (5 %), du parc Hlm (6 %), contre 1,5 % pour les propriétaires. Géographiquement, cette réalité est un peu plus forte dans les aires urbaines de plus de 700 000 habitants (3,5 %).

Ce chiffre, qui reste important, témoigne toutefois **d'une amélioration significative du confort dans le logement**, puisqu'ils étaient 939 000 ménages en 2013, soit une baisse de 12 % entre 2013 et 2020. Le confort sanitaire des logements en particulier s'est nettement amélioré au cours des dernières décennies : en 1984, 15 % du parc ne disposait pas de l'eau courante, d'une installation sanitaire (baignoire ou douche) ou de W.-C. intérieurs, contre moins de 0,5 % en 2020. En regardant l'ensemble des défauts présents dans le logement, on constate que trois défauts ont augmenté depuis l'ENL 2013 : la chaleur dans le logement (1,9 % des ménages en 2013 contre 2,4 % en 2020), les problèmes de pollution dans le logement ou dans son environnement (4 % à 5 %). On note également une augmentation des logements signalés pour leur caractère insalubre, dangereux ou qui ne sont pas aux normes de location (passant de 0,6 % à 1,2 % des ménages).

Toutefois, cette amélioration du confort dans le logement est contrebalancée par une aggravation en bas de l'échelle des situations de mal-logement liées au coût du logement. En effet, l'ENL 2020 révèle ainsi une augmentation du nombre de ménages en suroccupation accentuée (+16 % depuis 2013), touchant ainsi 253 000 ménages (1,1 million de personnes).

Enfin, si les **« passoires thermiques »** ne constituent pas à elles seules un motif d'indignité du logement, elles deviennent désormais progressivement un motif de non-décence (avec des échéances en 2025 pour les étiquettes G du diagnostic de performance énergétique et 2028 pour les F). De plus, ces logements connaissent bien souvent aussi des problèmes d'insalubrité ou de dégradation du bâti, rendant nécessaire une approche globale des différentes problématiques ; **4,8 millions de logements, soit 16 % du parc des résidences principales, seraient des passoires énergétiques[6].**

[5] ENL 2020, exploitation Fondation Abbé Pierre.

[6] D'après l'Observatoire nationale de la rénovation énergétique, novembre 2023.

• Habitat indigne et habitat précaire : une frontière ténue ?

Le risque de réduire *l'habitat* indigne au *logement* indigne est récurrent, au risque d'invisibiliser d'autres types d'habitats précaires, alternatifs au logement pour les ménages qui n'ont pu y trouver place. Il s'agit par exemple de l'aménagement d'une chambre dans un garage, une cave ou un cabanon de jardin, d'un local commercial ou agricole reconverti, d'un bungalow/mobil-home, mais également de bidonvilles ou de squats dans des bâtiments en ruine, ou de divisions illégales de logements… Ces « habitats refuges » représentent généralement la seule alternative à la rue pour ces ménages. Souvent impropres à l'habitation, suroccupés ou insalubres, utilisés hors du cadre légal, ils n'apportent pas la sécurité et le confort que le logement devrait procurer.

Le chiffrage de ces formes d'habitat est difficile mais, au sens du recensement de l'Insee, on sait que 100 000 personnes résidaient dans des « habitations de fortune »[7] en 2016, recouvrant cette zone grise de toutes sortes d'habitations provisoires.

Ces lieux de vie sont indignes par leur manque de sécurité et de confort, par la précarité des matériaux, l'absence de protection à l'air et à l'eau, le chauffage bricolé et dangereux. Les occupants de ces lieux de vie informels sont de plus soumis à des opérations d'évacuation répétées, dans des conditions souvent inhumaines, donnant lieu à la destruction des effets personnels et le plus souvent sans offrir de solution de relogement adaptée[8].

• Environ 600 000 logements indignes, une quantification difficile

De ces difficultés à circonscrire le périmètre de l'habitat indigne découlent les difficultés à quantifier de manière fiable l'habitat indigne.

Les chiffres régulièrement communiqués par l'État évoquent 420 000 logements privés indignes en France hexagonale.

L'indicateur utilisé est celui du parc privé potentiellement indigne (PPPI) issu d'un croisement relativement arbitraire de la classification fiscale des logements et des ressources déclarées des ménages (bases FILOCOM 2013). Cette évaluation continue toutefois de faire débat, compte tenu de l'ancienneté de certaines données (fiscales et cadastrales). Pour la Fondation Abbé Pierre, il s'agit d'un décompte a *minima*, masquant une quantité d'autres situations inquiétantes relevant de la non-décence et des défauts

[7] Fondation Abbé Pierre Auvergne-Rhône-Alpes, l'Alpil et item, *Habitat refuge(s) des ménages précaires sur l'agglomération lyonnaise*, 2021.

[8] Observatoire des expulsions collectives des lieux de vie informels : https://www.observatoiredes-expulsions.org

de confort dans le logement. En tout état de cause, il convient d'y ajouter a *minima* 110 000 logements indignes dans les Outre-mer, ainsi que les logements sociaux indignes, les locaux impropres à l'habitat et les 100 000 personnes vivant en habitation de fortune d'après le recensement de la population. C'est pour cela que **la Fondation Abbé Pierre parle plutôt de 600 000 logements indignes en France**, tout en ayant conscience de la grande fragilité des estimations à ce sujet.

Ce rapport fait écho à **une actualité politique qui remet l'habitat indigne à l'agenda du gouvernement**. Ainsi, l'année 2023 a connu le lancement d'un réseau des villes contre l'habitat indigne, sous l'impulsion des maires de Marseille et de Saint-Denis. En réponse à cette mobilisation des élus locaux, le gouvernement a confié une mission aux maires de Saint-Denis et de Mulhouse, visant à identifier les freins et leviers en la matière. Un rapport a été remis au Ministre en novembre 2023 avec des propositions législatives pour faire évoluer les politiques en vigueur mais qui concerne essentiellement les copropriétés. De plus, un projet de loi est en cours d'examen pour accélérer la rénovation des copropriétés dégradées.

Il convient de rappeler que **la lutte contre l'habitat indigne est une action publique complexe, portée par différents acteurs appartenant à plusieurs champs de compétences et aux interventions diverses mais complémentaires** (action sociale, politiques sanitaires, justice, architecture et ingénierie de la construction, politiques urbaines...) : les agences régionales de santé (ARS) et les services communaux d'hygiène et de santé (SCHS)[9], les conseils départementaux au titre de l'action sociale, les directions départementales des territoires (DDT) notamment au titre des travaux d'office, les communes au titre de leurs pouvoirs de police, dont les arrêtés d'insécurité et les travaux d'office, les collectivités territoriales délégataires des aides à la pierre et des financements de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), les caisses d'allocation familiale (CAF) et la Mutualité sociale agricole (MSA), notamment, au titre du contrôle de la décence des logements des allocataires, les centres communaux d'action sociale (CCAS), l'Agence départementale pour l'information sur le logement (ADIL) au titre du conseil juridique en particulier, les association proposant un accompagnement administratif et juridique, la délégation locale de l'Anah et des opérateurs privés à statut associatif ou non (Soliha, Urbanis, Citémétrie, EPL, etc.) dans les OPAH (opération programmée pour l'opération de l'habitat), PIG (programme d'intérêt général), RHI (résorption de l'habitat insalubre) ou les opérations d'aménagement.

[9] Issus de la transformation des anciens bureaux municipaux d'hygiène et financés en partie par l'État au titre de la dotation générale de décentralisation (DGD), les services communaux d'hygiène et de santé (SCHS) ont été créés en 1984. Au nombre de 208, au plan national, ces services ont notamment pour mission de traiter les questions d'hygiène et de salubrité de l'habitat, pour le compte du maire mais surtout d'instruire les dossiers d'insalubrité pour le compte de l'État. Certaines communes ou intercommunalités exclues de ce transfert de compétences ont pu créer leur propre service d'hygiène, sans bénéficier de la DGD.

Tous ces acteurs interviennent à des moments différents, depuis la détection des problèmes jusqu'à l'accompagnement des personnes et le suivi des travaux de remise en ordre des logements[10]. **Sans une collaboration organisée entre ces acteurs, normalement constituée autour d'un pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) sous l'autorité du préfet, aucun traitement de l'habitat indigne n'est efficace.**

Dans ce rapport, **la Fondation souhaite alerter sur les processus qui alimentent la production d'habitat indigne.** Loin d'être une problématique figée circonscrite à un stock de logements anciens dégradés, la compréhension du phénomène requiert de porter notre attention sur **la rencontre entre la trajectoire de déclassement des logements et les trajectoires sociales et résidentielles des personnes qui y vivent.**

Ainsi, **pour qu'apparaisse et se développe l'habitat indigne, trois conditions sont nécessaires :**
- une offre insuffisante de logements dignes et abordables ou fermée à certaines catégories de ménages ;
- l'existence de biens immobiliers pouvant alimenter ce que l'on peut appeler un « sous-marché » de l'habitat ;
- des ménages démunis et contraints de recourir à ces biens.

D'autres facteurs contribuent à entretenir ou accentuer la production d'habitat indigne : stratégies d'aménagement du territoire inégalitaires, fragilisation de l'État providence, politiques migratoires inhospitalières, financiarisation du marché de l'immobilier, soutien inconsidéré à l'accès à la propriété, défaillances des professionnels de l'immobilier... La première partie de ce chapitre analyse ces différents mécanismes de production de l'habitat indigne.

Afin de mieux comprendre les raisons conduisant des personnes à occuper des logements indignes, la deuxième partie s'attache à décrire les trajectoires résidentielles des ménages en habitat indigne. Au-delà de la figure médiatisée du « marchand de sommeil », l'habitat indigne est une réalité beaucoup plus diffuse qui touche un grand nombre de « petits propriétaires » en milieux urbain et rural. Ainsi, la moitié des logements potentiellement indignes concerneraient des propriétaires-occupants. Ce rapport donne à voir les formes d'habitat indigne peu visibles, car isolées en zone rurale, ou cachées derrières de belles façades, mais non moins préoccupantes. Cette deuxième partie examine également les étapes nécessaires pour sortir de l'habitat indigne : du repérage au suivi des travaux, afin de mettre en lumière la nécessaire coordination des acteurs et les enjeux de l'accompagnement des ménages.

[10] Pour clarifier les rôles et fonction de chacun mais aussi pour s'assurer d'un réel déploiement d'actions en direction du parc privé indigne, une obligation de l'inscription d'un volet habitat indigne dans les PLH a été imposée aux collectivités dans leurs documents d'aménagement (loi du 25 mars 2009).

La troisième partie analyse les principaux apports et les limites de l'action publique en matière de lutte contre l'habitat indigne au cours des 20 dernières années. Enfin, la Fondation présente ses principales propositions pour rendre plus efficace la lutte contre l'habitat indigne.

Méthodologie

Les analyses présentées dans ce rapport sont majoritairement issues de la littérature existante : des travaux de recherche en sociologie, des rapports institutionnels, des analyses diverses produites par des acteurs du logement et des éclairages réalisés par les agences régionales de la Fondation Abbé Pierre. L'analyse a également été complétée par des entretiens auprès d'acteurs institutionnels à l'échelle nationale et locale et auprès d'acteurs associatifs. La parole des personnes concernées a été recueillie dans le but d'interroger de leurs points de vue les failles des dispositifs publics et de donner à voir la diversité des situations d'habitats indignes et la complexité des solutions pour en sortir.

I - La production de l'habitat indigne, un processus qui se poursuit

Le traitement de l'habitat indigne ne se résume pas à un stock de logements anciens à résorber. Compte tenu de la tension sur le marché du logement sur de nombreux territoires, de l'existence de segments entiers du parc soumis à un processus de déqualification et de la précarité accrue d'une partie de la population, **il s'agit en réalité d'un phénomène qui se transforme perpétuellement, faisant basculer de nouveaux segments du parc immobilier dans l'indignité.**

Ces processus ne concernent pas seulement les logements les plus anciens qui ont longtemps été dénués des éléments de confort sanitaire, mais également de très nombreux logements construits rapidement à bas coût au cours des Trente Glorieuses et qui sont, pour une part, engagés dans un processus de déclassement.

On peut repérer plusieurs dynamiques, ou facteurs explicatifs, qui entretiennent voire amplifient un mouvement de production de l'habitat indigne :

- une dynamique de déqualification sociale et patrimoniale conduisant à l'obsolescence d'une partie du parc immobilier, sous l'effet des transformations urbaines (désindustrialisation, extension vers la périphérie…) ;

- une dynamique de vieillissement et de dégradation de certains ensembles de logements sous l'effet d'une insuffisance d'entretien du bâti dans la durée, soumis à la négligence ou l'ignorance des propriétaires mais également à des stratégies d'investisseurs guidés par un principe de rentabilité maximale ainsi qu'à de mauvaises pratiques de certains professionnels de l'immobilier ;

- une contribution des politiques publiques **à la production d'habitat indigne, au travers de leurs insuffisances ou incohérences** (politiques migratoires peu accueillantes, encouragement à la construction de pavillons peu chers mais peu pérennes, aménagement du territoire déséquilibré, dispositifs de défiscalisation…). Enfin, cette première partie présente les enjeux de l'habitat indigne dans les départements d'Outre-mer (DOM) au regard des spécificités des politiques de l'habitat dans ces territoires.

1.1 Les dynamiques économiques et urbaines de production de l'habitat indigne

• Des territoires en déprise économique

Dans les anciennes villes ouvrières touchées par la désindustrialisation (comme Aubervilliers, Roubaix, Mulhouse, Saint-Étienne…), et les centres anciens de villes moyennes touchées par la déprise économique (Quimper, Draguignan, Montauban…), la dégradation du bâti est liée notamment à une perte d'attractivité du territoire, sous l'effet de dynamiques économiques conduisant au déclassement de quartiers ou segments entiers du parc immobilier[11].

Roubaix, les stigmates de la désindustrialisation

Ancienne ville industrielle et de tradition ouvrière, Roubaix a été durement frappée par la perte de milliers d'emplois dans le secteur du textile dès les années 1970. Sa population a fortement diminué dans les années 1970-80 et s'est paupérisée. La ville se caractérise par un parc de logements anciens, les premiers HBM ayant été construits dans les années 1930. Le logement social constitue environ un tiers des logements et la ville concentre un parc privé potentiellement indigne particulièrement important (près du tiers du parc). La pauvreté touche les locataires de ces logements mais aussi une part significative des propriétaires. Malgré la réalisation de nombreux programmes d'amélioration de l'habitat dans les parcs privé et social, la ville ne parvient pas à résorber son parc de logements anciens dégradés. D'après les acteurs locaux, la ville ne souffre pas d'un manque de dynamisme, mais peine à lutter contre une stigmatisation durable de sa population et de son territoire, freinant les tentatives pour renforcer l'attractivité du territoire en direction de nouvelles populations.

• Des centres-villes délaissés par les stratégies d'aménagement du territoire

À ces dynamiques économiques s'ajoutent des choix d'aménagement du territoire privilégiant l'extension des villes vers la périphérie au détriment de la ville-

[11] Sylvie Fol et Emmanuèle Cunningham-Sabot, « "Déclin urbain" et *shrinking cities* : une évaluation critique des approches de la décroissance urbaine », *Annales de géographie*, n° 674, 2010.

centre. Cela s'inscrit dans un mouvement puissant de périurbanisation, à l'œuvre depuis les années 1970, qui s'est accentué avec la décentralisation des politiques d'urbanisme à l'échelle communale et qui a généré une désaffection du parc immobilier ancien situé dans nombre de centres-villes ou centres-bourgs[12]. Les centres anciens se trouvent alors confrontés à un double mouvement de dégradation de l'habitat et de paupérisation des habitants. Ils sont désormais la cible principale des dispositifs « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain », portés par l'État et les collectivités, visant à relancer une dynamique économique en centre-ville et à promouvoir l'installation de nouveaux ménages.

La périurbanisation, moteur de l'habitat indigne dans le centre ancien de Draguignan

Cette spirale de déqualification s'observe à propos du centre ancien de Draguignan. Le mouvement est engagé depuis longtemps, sous l'effet du développement de l'habitat individuel en périphérie porté par une offre accessible et disponible de terrains à bâtir. Le développement de la périphérie s'est fait au détriment de la ville-centre. Le centre ancien s'est dépeuplé et un centre plus moderne est apparu à la lisière. La ville historique a ainsi perdu au fil des ans de son attractivité : fermeture de commerces, absence de réinvestissement dans le logement, progression de la vacance, « spécialisation » de son occupation sociale avec une concentration de ménages en situation précaire. Le centre ancien concentrait, en 2016, 33 % des bénéficiaires du RSA alors que ses habitants ne représentaient que 11 % de la population. La déqualification de l'habitat s'est accompagnée de l'installation durable de marchands de sommeil qui ont favorisé l'arrivée de populations précaires et fragiles dans des conditions indignes. Dans un contexte de marché immobilier détendu, le processus est difficile à combattre malgré les nombreuses interventions publiques engagées depuis plus de 30 ans (cinq OPAH entre 1988 et 2009, trois opérations de RHI…).

Des collectivités mettent en œuvre des aides financières incitatives pour lutter contre la désertion des centres-villes. C'est le cas de la communauté d'agglomération de GrandAngoulême qui a lancé le « Pass Accession », proposant des aides à l'achat à tous les futurs acquéreurs aux revenus modestes. Dans les territoires touchés par la déprise économique mais bénéficiant d'un attrait touristique, l'habitat indigne peut également être accentué par le basculement d'un segment du parc vers la location touristique, ne laissant à la location pour les ménages modestes que les logements les plus dégradés : *« Les bâtiments bien entretenus ont tendance à partir vers Airbnb ».* (DDT Dordogne)

[12] Anne Lambert, *"Tous propriétaires !". L'envers du décor pavillonnaire*, Paris, Seuil, coll. « liber », 2015, 278 p.

1.2 Le vieillissement du parc immobilier et le défaut d'entretien du bâti

Si l'habitat indigne se situe généralement dans des bâtiments anciens, l'ancienneté du bâti n'est pas en soi un critère systématique de dégradation. Certaines constructions anciennes sont en très bon état grâce à l'entretien dont elles ont bénéficié. En revanche, plus un bâti est ancien, plus le risque est grand d'avoir manqué d'entretien pendant longtemps. Ainsi, les récents effondrements qui sont survenus dans des villes comme Marseille ou Bordeaux concernaient des immeubles datant des XVIIe et XVIIIe siècles, dont les signes apparents de fragilisation n'avaient pas fait l'objet de travaux structurels. *« La cause qui est quasi systématiquement à l'origine d'un effondrement, c'est la vétusté, le manque d'entretien »*, d'après Philippe Leblond, responsable recherche et ingénierie pour la sécurité des constructions au Centre scientifique et technique du bâtiment[13].

C'est donc bien le défaut d'entretien du bâti, plus que son âge, qui est à l'origine de la dégradation de nombreux bâtiments. L'évolution du profil des propriétaires au cours des dernières décennies peut en partie expliquer une déqualification progressive de certains segments du parc.

• L'émergence de la figure du « petit propriétaire »

Jusqu'à la moitié du XXe siècle, la propriété en France était majoritairement le fait de grandes familles de rentiers, pour lesquelles l'entretien d'un patrimoine immobilier contribuait à pérenniser un capital et un statut de génération en génération. À partir des années 1960-1970, plusieurs facteurs ont contribué à leur déclin : la montée en puissance des placements bancaires au détriment de l'investissement immobilier et la politique d'accession à la propriété soutenue par le crédit foncier puis par les dispositifs de défiscalisation rendant la propriété accessible à des ménages de la classe moyenne.

La démocratisation de l'accession à la propriété d'une part, et la financiarisation du logement comme produit à forte rentabilité d'autre part, ont contribué à faire apparaître la figure du « petit propriétaire ». Au sein de cette catégorie peuvent être distingués plusieurs cas de figure : des petits investisseurs se constituant un capital en vue de la retraite, des investisseurs en quête d'une rentabilité rapide, des propriétaires-bailleurs par défaut (issus d'un héritage par exemple), des accédants à la propriété contraints faute de pouvoir accéder au marché locatif, etc. **Du fait de capacités financières limitées, ou d'intérêts centrés sur un rendement locatif à court terme, les investissements des propriétaires pour entretenir leur bien immobilier dans la durée peuvent s'en trouver amoindris.**

[13] Le Monde, *Effondrement de bâtiments : « La plupart du temps, une infiltration d'eau est en cause »*, mai 2023.

Si la figure du marchand de sommeil est souvent mise en exergue, **la majorité des propriétaires d'habitat indigne, notamment quand ils sont propriétaires-occupants, sont des ménages aux ressources limitées n'ayant pas anticipé les coûts d'entretien du bâtiment au moment de l'achat.**

Dans les territoires ruraux isolés, où la démographie est vieillissante et le marché immobilier détendu, le parc de logements constitué de grandes maisons individuelles, anciennes et énergivores, est occupé en majorité par **des propriétaires de plus en plus isolés et aux revenus modestes, qui ont du mal à entretenir leur bien et à engager les travaux nécessaires.** La présence d'un parc vieillissant à bas coût attire les primo-accédants en quête d'une meilleure situation résidentielle. L'accession à la propriété facilitée par des prix de l'immobilier plutôt attractifs dans ces territoires, implique souvent des travaux qui ne sont pas anticipés par les acquéreurs, entrainant des situations de mal-logement. En l'absence de repérage et d'acteurs pour prendre le relais, les situations d'habitat indigne demeurent largement invisibles dans ces territoires et les ménages concernés ne font pas valoir leurs droits.

En milieu urbain, l'existence d'une forte demande locative sur des territoires où le marché du logement est tendu attire **des investisseurs qui voient dans l'achat d'un bien la possibilité d'une rentabilité économique à court terme, sans se projeter dans des travaux de rénovation ou d'entretien du bâti.** *« Ce sont plutôt des gens qui ont fait des investissements sans mesurer l'ampleur des travaux à réaliser et qui vont quand même réussir à louer car on est en secteur tendu. »* (Direction de l'habitat, Plaine Commune)

Quand bien même le propriétaire aurait la volonté d'investir pour rénover son habitat, se posent parfois **des difficultés liées à une méconnaissance des caractéristiques du bâti**. Par exemple, les vieilles bâtisses en pisé, constructions en terre crue caractéristiques de la région Rhône-Alpes, sont souvent victimes de travaux d'isolation inadaptés réalisés sur le bâti initial, à l'origine de l'accumulation excessive d'eau dans les murs. C'est le cas également des meulières de région parisienne dont l'isolation par l'extérieur peut entrainer des conséquences néfastes.

« Dans les signalements que l'on reçoit, on a une forte proportion de logements appartenant à des propriétaires non professionnalisés, assez âgés, pas très fortunés, qui voient la location comme une rente. Souvent ils louent un logement dont ils n'ont pas conscience de l'état et ils considèrent que si le locataire a accepté le logement, c'est qu'ils n'ont rien à faire de plus. On a du mal à faire comprendre que mettre en location un bien, ça implique des obligations de leur part, il y a une vraie méconnaissance des règles. » (DDT Dordogne)

La dégradation de certains secteurs du parc immobilier en fait des cibles privilégiées pour des investisseurs peu scrupuleux, accélérant ainsi cette

dégradation. Des formes cachées se développent également dans les interstices : les caves, entresols, rez-de-chaussée, sous-sols, mansardes, divisions…

Le fléau de la division des logements

La création de nouveaux logements au sein de bâtis anciens par la division d'un logement est appelée « division pavillonnaire ». Sous réserve qu'elle soit conforme aux règles de l'urbanisme, de sécurité des occupants et de salubrité publique, et parce qu'elle concourt à lutter contre l'étalement urbain, la division de logements peut constituer une réponse utile aux besoins en logements. Cependant, le phénomène récent qui date des années 2000, n'est pas toujours aussi vertueux. En effet, on peut constater que, dans de plus en plus de territoires en zones tendues, des propriétaires découpent leur pavillon en deux, quatre, six, huit logements de petite taille, pour un gain plus élevé en termes de revente ou de location. Si certains propriétaires à l'origine de la division pavillonnaire sont des ménages aux revenus modestes cherchant à équilibrer leur budget, beaucoup sont de véritables marchands de sommeil.

Une étude, menée par le cabinet de conseil Espacité pour le compte de la DRIHL 93, indique qu'entre 2003 et 2013 en Seine-Saint-Denis, environ 9 % de l'offre nouvelle de logements serait issue de ce phénomène, soit environ 3 700 logements. À Neuilly-Plaisance, Montfermeil, Gagny ou Épinay-sur-Seine, plus d'un quart de l'offre nouvelle d'appartements sur la période serait ainsi le fait de divisions de maisons individuelles, proportion qui monte même à 38 % à Montfermeil.

Cette division concerne principalement des logements anciens d'avant 1948 (78 %), peu confortables (43 %), et vacants (26 %).

L'autre fléau de la division prend le visage des « colocations-divisions », c'est-à-dire des colocations par baux séparés contrairement aux colocations par baux uniques applicables à la colocation d'un logement par plusieurs colocataires. En 2018, la loi Elan a supprimé pour ce type de « colocations-divisions » **la référence à une définition précise de la décence applicable** à ces situations. Alors qu'auparavant tout logement issu d'une division, y compris par location, devait respecter les normes du neuf, à savoir une surface habitable minimale de 14 m² et un volume de 33 m³, la disposition votée autorise, pour les colocations conclues par plusieurs contrats entre les locataires et le bailleur, des surfaces minimales de logements de 9 m² ou de 20 m³, ce qui revient à faciliter les divisions de logements et pavillons existants en toutes petites surfaces. Tout bailleur peut ainsi justifier qu'il loue son pavillon en colocation avec des baux individualisés par occupant en le divisant par pièces de 9 m², cuisine et sanitaires communs. Ce texte ouvre donc la porte aux marchands de sommeil professionnels de la découpe, qui font des divisions abusives une activité particulièrement lucrative.

• Les problèmes de gestion à l'origine des copropriétés en difficulté

L'émergence des copropriétés en France est un phénomène relativement récent. La première loi définissant le statut de copropriété date de 1938, avant d'être détaillée en 1965. Le développement d'immeubles en copropriétés provient d'une part de la vente par lot d'immeubles en propriété unique sous l'effet de la baisse de la rentabilité immobilière dans la période d'avant-guerre, et d'autre part du développement rapide de la construction d'immeubles collectifs à partir du début des années 1950.

En 2022, les copropriétés représentent 29 % des résidences principales contre seulement 6 % en 1962. Cet essor de la copropriété ne s'est toutefois pas accompagné des garde-fous suffisants pour veiller à leur bonne gestion et leur équilibre financier. Pendant longtemps, la copropriété a été conçue et vécue essentiellement comme une adjonction de parties privatives, sans que la responsabilité collective sur les parties communes ait été suffisamment prise en compte. Quelle que soit leur taille, on peut observer des **problèmes de gestion importants, longtemps occultés par des stratégies d'intervention focalisées sur la dégradation du bâti.**

Copropriété dégradée, fragile, en difficulté… De quoi parle-t-on ?

Ces différentes notions renvoient à des catégories de l'action publique et judiciaire. Le terme de « copropriété dégradée » fait référence au bâti et aux modalités d'interventions publiques sur ce parc (grille de dégradation de l'Anah). Le terme de « copropriété en difficulté » désigne des dysfonctionnements plus globaux qui s'alimentent mutuellement et conduisent la copropriété dans une spirale de dégradations. Cette notion plus large est définie à partir de cinq facteurs : la situation comptable et financière du syndicat des copropriétaires, le fonctionnement des instances de gestion et de gouvernance, l'état du bâti, la solvabilité des copropriétaires et la situation sociale des occupants.
La copropriété peut être considérée comme « fragile » quand un ou plusieurs de ces piliers fonctionnent mal. Une copropriété est considérée comme « en difficulté » lorsqu'un cumul de dysfonctionnements empêche notamment le paiement des charges courantes et l'entretien de l'immeuble, mais aussi la prise de décisions collectives par les copropriétaires ou la mise en œuvre de ces décisions.
En 2017, l'État a établi un classement des copropriétés en quatre groupes selon leur degré de fragilité et en fonction de plusieurs critères (revenus des occupants, suroccupation, vacance, état du bâti…) ; 114 000 copropriétés appartiennent ainsi à la catégorie des copropriétés les plus

fragiles (catégorie D)[14], soit près de 1,5 million de logements. Les trois quarts sont de petites copropriétés de 11 logements et moins.

De fait, les divergences d'intérêt entre copropriétaires (occupants ou bailleurs) se projetant à plus ou moins long terme dans la copropriété constituent un frein à la bonne gestion de l'immeuble, et se trouvent exacerbées à la moindre difficulté. Dans le cas de la copropriété du Chêne-Pointu à Clichy-Montfermeil, la sociologue Sylvaine Le Garrec décrit un engrenage dans lequel les fragilités dans la gestion de la copropriété sont à l'origine de carences d'entretien du bâti, engendrant une augmentation des charges dans la durée et une paupérisation des occupants. Le départ des propriétaires-occupants usés par les problèmes d'entretien (ascenseurs et chauffages en panne, fuites…), progressivement remplacés par des investisseurs peu scrupuleux, accentue la dégradation et la paupérisation de la résidence. Alors que l'arrivée en copropriété peut être considérée dans un premier temps comme une solution aux difficultés rencontrées par des ménages modestes et une étape franchie dans leur parcours résidentiel, les conditions de vie offertes dans ces immeubles dégradés viennent ensuite renforcer ces vulnérabilités : restrictions budgétaires et risque d'endettement, précarité énergétique, cadre de vie dégradé, insécurité, etc., alimentent un sentiment de disqualification. L'acquisition peut ainsi devenir un piège, une véritable nasse pour des ménages bloqués dans un immeuble aux charges élevées ou dans un logement qui ne convient plus à la composition familiale ou à la situation économique[16].

Si les grandes copropriétés font l'objet d'interventions publiques massives depuis l'instauration des Orcod[17], *« les petites copropriétés demeurent relativement invisibles alors même qu'elles représentent 25 % des lots en copropriétés et 63 % des immeubles (ENL 2006)[18]».* Leur invisibilité tient notamment au fait qu'elles sont nombreuses à ne pas être enregistrées au sein du registre national des copropriétés, créé en 2016, du fait d'une obligation plus tardive les concernant mais aussi d'une méconnaissance de cette obligation.

Les petites copropriétés sont plus exposées à des risques de dysfonctionnements, notamment du fait d'être plus souvent dépourvues de syndic et donc plus

[14] Observatoire des copropriétés, Anah (2013). Le mode de calcul de l'observatoire exclut 17 % des copropriétés françaises, le chiffre présenté est donc sans doute sous-estimé.

[15] Sylvaine Le Garrec, « Les copropriétés en difficulté dans les grands ensembles. Le cas de Clichy-Montfermeil », *Espaces et sociétés*, vol. 156-157, no. 1-2, 2014, pp. 53-68.

[16] Johanna Lees, « Les copropriétés dégradées de l'après-guerre à Marseille : un nouvel habitat social de fait », *Espaces et sociétés,* vol. 156-157, no. 1-2, 2014, pp. 69-84.

[17] Les opérations de requalification des copropriétés dégradées (Orcod) ont été instaurées par la loi ALUR de 2014.

[18] Sylvaine Le Garrec, *Petites copropriétés désorganisées, enjeu de repérage et de connaissance, 2016.*

exposées à des aléas de gestion et de gouvernance[19]. D'après le repérage statistique du parc privé potentiellement indigne réalisé en 2012, *« les logements situés dans les copropriétés de moins de 10 lots sont les plus représentés (28 %) au sein des copropriétés les plus fragiles (catégorie D)*[20]». Les petites copropriétés sont également majoritairement situées dans des immeubles anciens et donc fortement concernées par des enjeux de rénovation. C'est pourquoi dans le département de l'Orne, l'ADIL a testé un modèle d' « équipe mobile copro » constituée d'un binôme juridique et technique dans le but de repérer les situations potentiellement bloquées faute d'instances opérationnelles de gestion des copropriétés; sensibiliser et former les acteurs aux enjeux de la rénovation et les informer sur la réglementation en vigueur, les dispositifs et aides existantes, réaliser un diagnostic sur-mesure pour conseiller le syndicat des copropriétaires sur les actions à entreprendre et les décisions à prendre ; mettre en marche les organes de gestion de la copropriété pour permettre la mise en œuvre d'un projet de rénovation ; accompagner la copropriété, si besoin jusqu'à l'AG votant les travaux.

(Ré)anime ta copro : une expérimentation au service de la gouvernance des petites copropriétés

La Fondation Abbé Pierre et la Fondation de France ont lancé une expérimentation en 2019 destinée à essayer des modes d'animation sur la gestion et la gouvernance de petites copropriétés.

Cette expérimentation s'est déployée sur trois territoires (La Courneuve, Lille et Sète) pendant trois ans en mettant l'accent sur la mobilisation des habitants, leur formation et leurs capacités, individuelles et plus encore collectives, à s'organiser pour une remise en fonctionnement de leur copropriété.

Au total, 14 copropriétés ont été accompagnées dont 10 étaient en carence de syndic. À l'issue de cette expérience, six copropriétés ont retrouvé un syndic. Ce résultat est le fruit d'un long travail de réactivation des processus de décision collective qui a consisté dans un premier temps à rétablir un lien de confiance entre les copropriétaires.

La particularité de l'essai mené à La Courneuve est de s'adresser à des copropriétaires allophones. Le dispositif d'accompagnement s'est ainsi appuyé sur un service de médiation interculturelle via l'association AARMMI, notamment en direction de populations tamoules.

Un enseignement majeur de cette expérimentation est l'importance à accorder au travail de médiation entre copropriétaires et à la réponse aux besoins prioritaires des copropriétaires (conflits de voisinage, réparations, entretien, consommation énergétique...).

[19] Tess Simaillaud, *Les petites copropriétés sans syndic - Une catégorisation pertinente ?*, Cahier Copropriétés n°2, 2022.

[20] Sylvaine Le Garrec, *Petites copropriétés désorganisées, enjeu de repérage et de connaissance, 2016*.

Dans le fonctionnement des copropriétés, **peu de travaux à ce jour étudient le rôle des syndics de copropriété.** Le syndic a notamment un rôle d'alerte du syndicat de copropriété et du tribunal judiciaire si le taux d'impayés atteint 15 % pour les copropriétés de plus de 200 lots et 25 % pour les copropriétés en deçà. Il a également pour obligation de réaliser l'immatriculation permettant l'identification préventive des situations de fragilité.

Cette profession à la fois peu reconnue, mal-aimée et peu régulée mériterait une attention plus grande des pouvoirs publics. En théorie, c'est le rôle du conseil syndical d'assister et de contrôler les missions du syndic. Sur le terrain et particulièrement pour les copropriétés fragiles, les instances de gestion n'ont pas toujours cette capacité. Si la profession est loin d'être uniforme en termes de valeurs et de pratiques, un point commun est une concurrence qui tire la rémunération de la profession à la baisse. *« Pour une bonne gestion, il faudrait aux syndics un portefeuille réduit d'un tiers, et donc augmenter les honoraires de 30 %. Les gens ne sont pas prêts à investir dans leur syndic, ils considèrent que c'est un coût et pas un investissement. »* (Responsable de service chez CDC Habitat)

Alors que les syndics investissent majoritairement un rôle de gestionnaires, les attentes des copropriétaires portent fréquemment sur un besoin de médiation en lien avec la résolution des conflits entre copropriétaires et d'accompagnement dans le renforcement des instances de gouvernance de la copropriété. Le conseil syndical, dont le rôle est d'assister et de contrôler le syndic de copropriété, est crucial dans le bon fonctionnement d'une copropriété. Cependant, les copropriétaires font bien souvent part d'un sentiment d'impuissance et de disqualification vis-à-vis des instances de gestion de la copropriété. Ils évoquent la difficulté à faire entendre leur voix lors des assemblées générales, vécues comme peu démocratiques, ou ne se sentent pas suffisamment « compétents ».

Outre les syndics, d'autres professionnels de l'immobilier portent une responsabilité dans l'indignité des logements, à l'instar de certaines agences immobilières qui n'assument pas leur rôle.

« Beaucoup d'agences immobilières ou régies sont défaillantes. Elles fournissent aux locataires des diagnostics électriques qui font état d'anomalies, mais n'engagent pas de travaux. Elles ne connaissent pas les droits des occupants, certaines engagent des procédures d'expulsions sur la base de dettes constituées par la consignation des APL liée à l'indécence du logement. Et ça concerne des grosses régies ! » (Alpil, Lyon)

Rappelons également que le fonctionnement de la copropriété, d'après la loi de 1965, place le copropriétaire comme interlocuteur et décisionnaire unique. Ainsi, **les locataires sont légalement évincés des décisions relatives à la copropriété**. Quand bien même ils occuperaient le logement depuis de très nombreuses années, ils n'ont aucune voix dans les débats et décisions à prendre sur la copropriété.

« Partie commune » : un syndic de l'économie sociale et solidaire à Nantes

« Partie commune » se présente comme un syndic d'un nouveau genre ; issu de l'économie sociale et solidaire, il propose une vision radicalement différente de la gestion immobilière : mettre au centre de son activité la recherche du mieux-vivre ensemble et de la soutenabilité écologique. La méthode retenue vise à privilégier la qualité à la quantité en gérant un nombre limité de copropriétés (30 copropriétés maximum par gestionnaire), leur accordant ainsi un temps important pour les visites d'immeubles et les échanges avec le conseil syndical. Le syndic se donne également pour mission d'outiller les copropriétaires pour faire un choix éclairé sur la responsabilité sociale et environnementale des prestataires et fournisseurs tout en cherchant à réaliser des économies.

« Si on veut que les gens puissent décider collectivement, il faut faire un effort. Si on fait des AG le jeudi à 14h il n'y aura personne. On fait également des efforts de pédagogie, en créant des supports de présentation du fonctionnement de la copro, en adaptant les documents légaux pour les rendre compréhensibles. Si les gens comprennent, ils pourront se sentir concernés. » (Co-fondateur de Partie commune)

Créé en mai 2022, Partie commune est en plein développement et accompagne à ce jour une vingtaine de petites copropriétés en Loire-Atlantique. Son modèle économique et juridique est encore en construction et vise à terme une transformation en société coopérative d'intérêt collectif (SCIC), *« afin de créer une plateforme où toutes les parties prenantes peuvent être autour de la table : collectivités publiques, entreprises, associations… ».*

Un des objectifs à terme de ce syndic est de promouvoir des « conseils d'habitants » permettant de redonner du pouvoir aux habitants, y compris les locataires.

Les syndics ne sont toutefois pas les seuls professionnels mis en cause dans le processus de dégradation d'une copropriété. En amont de la chaîne, les aménageurs et promoteurs immobiliers, peuvent être à l'origine de malfaçons techniques dans la construction du bâti, avec l'utilisation de matériaux de faible qualité ou des techniques architecturales inadaptées aux usages. Ils peuvent aussi avoir inventé des constructions juridiques inadaptées, engendrant des complexités de gestion et des charges supplémentaires. En aval, les administrateurs judiciaires, dont la rémunération est largement supérieure à celle des syndics, ont également parfois une responsabilité, faute d'une véritable connaissance des enjeux de gestion d'une copropriété.

A Bayonne, un collectif de locataires mobilisés contre des malfaçons du promoteur

A Bayonne, un immeuble d'une vingtaine d'appartements a été livré en 2019, majoritairement habité par des locataires. Six mois après l'emménagement,

certains habitants ont commencé à voir apparaitre des problèmes dans leur logement : moisissures, ponts thermiques, fissures infiltrantes, infiltrations sur les toits-terrasses, baies vitrées mal fixées laissant entrer l'eau... Beaucoup rencontrent des dégradations d'affaires personnelles liées à l'humidité et une locataire est affectée par des « troubles respiratoires liés à un milieu excessivement humide attestés par son médecin ». Certains locataires sont partis car il y avait trop de moisissures. « L'agence a dit à une locataire qui partait à cause des moisissures, que si elle ne repeignait pas les murs impactés par la moisissure elle perdrait sa caution ».
Début octobre 2023, les locataires ont reçu une régularisation de charges allant de 200 à 880 euros par locataire. « Ma voisine était bénévole à l'association Alda, et quand Alda nous a dit que ce n'était pas normal ce qu'on vivait, on a décidé de mettre toutes nos forces ensemble pour ne pas se laisser faire et faire bouger les choses, pour fédérer les locataires contre l'agence en charge de la gestion locative et avoir des réponses à ces problèmes de malfaçons ». Un collectif de 15 locataires s'est constitué et a été accompagné par Alda : « on a fait une mise en demeure pour le remboursement des charges, exiger les rapports d'expertise des dommages ouvrages constatés ». Aujourd'hui, le collectif n'a pas reçu de réponse de l'agence sur l'augmentation des charges. « Nous on veut pouvoir vivre normalement dans notre appartement dont on paye déjà le loyer très cher. Ce promoteur continue de produire des résidences dans la ville et tous les habitants ont les mêmes problèmes. »

• Désordres dans le parc social : un phénomène sous contrôle ?

La problématique de l'habitat indigne dans le parc social est un enjeu bien souvent clivant. Alors que certains en rejettent le principe même, la couverture médiatique de situations particulières peut à l'inverse donner le sentiment d'un phénomène massif. La réalité est plus nuancée. Les désordres constatés sont le plus souvent dus à des problèmes d'humidité et de qualité thermique des bâtiments, et portent moins fréquemment sur des défauts structurels liés au bâti. L'enquête de satisfaction auprès des locataires du parc social vient conforter l'idée que les situations de dégradation restent minoritaires. Ainsi 83 % des locataires se disent satisfaits de leur logement et 88 % sont satisfaits en particulier de son confort. Le niveau de satisfaction baisse en revanche concernant la consommation d'énergie et le confort thermique (76 %)[21].

Une fois ces éléments de contexte posés, on ne peut nier l'existence de segments dégradés ou de moindre qualité du parc social, soumis, entre autres, à des problèmes de vieillissement. En effet, 50 % du parc de logement social a été construit avant 1975 et donc antérieurement à l'arrivée des premières normes de réglementations thermiques. **Sur le volet énergétique, le parc social reste sensiblement moins énergivore que le parc privé puisque 3 % des**

[21] USH, Qualité de vie dans l'habitat, Édition 2022.

logements sociaux sont classés F et G (soit 175 000 logements)[22], contre 16 % des résidences principales et 17 % pour le parc locatif privé[23]. Cette différence tient notamment à la proportion moindre de logements individuels dans le parc social. Cela résulte également du mode de chauffage : le parc social est plus souvent chauffé au gaz ou à l'électricité tandis que le parc privé concentre la majorité des logements chauffés au fioul, parmi les moins performants énergétiquement d'après le calcul du DPE. À raison d'un objectif fixé à 100 000 rénovations annuelles par le gouvernement, ce stock de logements énergivores devrait donc être résorbé dans les prochaines années.

Certaines résidences ont fait l'objet de rénovations massives dans le cadre des programmes nationaux de rénovation urbaine mis en œuvre depuis le début des années 2000, ou ont bénéficié d'opérations de rénovation au cas par cas, notamment sur le volet énergétique grâce aux fonds propres des bailleurs et à des financements publics. Sur les 2,2 millions de logements sociaux en France construits avant 1975, **plus d'un million ont fait l'objet d'une rénovation depuis le début des années 2000**. Mais pour les autres, l'attente se mesure parfois en dizaines d'années.

« L'ANRU 1 était assez dynamique. En 10 ans, l'essentiel était réalisé. Mais pour ceux qui n'étaient pas dans la première vague, c'est très long. Le NPNRU a mis beaucoup de temps à démarrer. On sait qu'il y a dans les sites NPNRU beaucoup de sites dégradés. » (Responsable Hlm)

De plus, la rénovation du patrimoine social composé de maisons individuelles est plus coûteuse. C'est pourquoi le patrimoine social minier du Nord de la France est complexe à rénover car il ne peut se traiter de façon massive et doit faire l'objet d'interventions à l'échelle de chaque logement. Le problème se pose également pour les territoires ruraux ou péri-urbains où le parc social est relativement dispersé.

La situation financière du bailleur va également influer sur sa capacité à entreprendre des travaux de rénovation. En dépit des aides publiques à la rénovation du parc social (voir partie 3), les organismes Hlm sont contraints de prioriser leurs interventions, cela d'autant plus dans un contexte de renchérissement du coût des matériaux, de moindre disponibilité des entreprises et de la fragilisation de la situation financière des bailleurs (du fait de la réduction du loyer de solidarité). D'autre part, les organismes détenant peu de logements sociaux, dont les niveaux de loyers sont bas (et sans possibilité de les augmenter en raison de populations très modestes), ont peu de capacité à investir des fonds propres dans la rénovation.

[22] Ce chiffre est issu d'une enquête réalisée auprès des bailleurs sociaux par la DHUP avec le cabinet Alenium. Il est deux fois moindre qu'un chiffre apporté par l'ONRE qui estimait au 1er janvier 2023 à 380 000 le nombre de logements sociaux F et G, soit 8 % des Hlm. Ce dernier chiffre provient d'une simulation du SDES sur la base du RPLS, sur laquelle l'USH a émis des réserves.

[23] Observatoire national de la rénovation énergétique, *Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1er janvier 2023*, novembre 2023.

Ensuite, pour les 40 % de logements sociaux détenus par un Office public de l'habitat (OPH) et donc directement rattachés à la collectivité locale, la prévalence de logements indignes dépend de l'implication de cette collectivité dans l'entretien de son parc. Ce niveau d'investissement se manifeste notamment dans une attention et un suivi des signalements émis par les locataires.

À Nice par exemple, la situation de certains logements sociaux est particulièrement préoccupante, notamment dans la cité Hlm des Liserons, à l'Est de Nice, gérée par Côte d'Azur Habitat. Ascenseurs en panne, cages d'escalier vétustes, humidité et moisissures dans les logements, balcons menaçant de s'écrouler, chauffage en panne… Les signaux d'alerte attestant de la dégradation du bâti sont nombreux[24]. Un programme de rénovation urbaine est programmé d'ici 2025, mais pour certains habitants, l'attente dure depuis 20 ans.

Les défaillances de la collectivité se font ressentir non seulement sur la qualité des logements sociaux mais également sur la capacité à actionner des solutions pour les locataires. *« On a un mal fou à faire constater l'insalubrité. Les rapports ne sont pas donnés aux familles. Soit il [le service communal d'hygiène et de santé] constate qu'il n'y a rien, soit il ne nous donne pas le rapport. Mais je ne peux pas faire le dossier DALO insalubrité si je n'ai pas un constat. »* (Association ALAID, Nice)

À Nice, des locataires du parc social désemparés devant l'inaction de leur bailleur

L'association ALAID qui accompagne les personnes dans l'accès au logement à Nice et à Cannes, fait le constat d'une augmentation des demandes concernant le logement insalubre. De plus en plus de ménages manifestent le souhait de quitter leur logement social en raison des mauvaises conditions à l'intérieur du logement et du cadre de vie insécurisant.

En 2022, l'association a accompagné plus de 300 ménages pour des motifs d'insalubrité. Ce chiffre est toutefois une estimation basse de la réalité des besoins selon l'association, en raison des difficultés à obtenir des constats d'insalubrité de la part de la mairie et des réticences de certains ménages à se manifester, de peur de se retrouver sans logement.

« Le parc des logements sociaux de Roquebillière est vieillissant et de nombreuses personnes font état de l'insalubrité de leur logement en dénonçant des fuites d'eau récurrentes, des fenêtres laissant passer le froid, des moisissures, des passoires énergétiques, la présence de nuisibles et même de rats dans les logements au rez-de-chaussée ou au premier étage. » (Association ALAID)

Dans son travail d'accompagnement des locataires, l'association déplore les délais des bailleurs et de la collectivité pour apporter une réponse aux mauvaises conditions d'habitat, que ce soit pour la réalisation de travaux

[24] Lucie Delaporte pour Médiapart, À Nice, le logement social au mérite, 9 avril 2023.

ou pour un relogement. L'association est fréquemment obligée de faire un recours DALO et d'aller jusqu'au recours indemnitaire. *« Pour le relogement c'est minimum un an et plus souvent trois ans. On accompagne des gens qui sont reconnus prioritaires depuis 2019. »* (Association ALAID)[25]
D'après l'association, les réponses du bailleur social à la situation d'indignité du logement portent trop souvent sur le traitement des symptômes et non l'éradication de la cause : *« le bailleur donne aux ménages des conseils comme frotter avec de l'eau de javel. On leur apprend à faire le ménage. Les gens s'exécutent mais la moisissure vient de l'extérieur donc ça revient. Il y a des gens qui reviennent nous voir chaque hiver. Et rebelotte, on refait le signalement et on essaye de faire constater l'état du logement ».*

Mme M., mère seule avec son enfant dans un logement social insalubre à Nice

Mme M., assistante d'éducation dans un lycée, a obtenu après trois ans d'attente un appartement Hlm de 56 m² où elle vit seule avec son fils. Selon elle, l'appartement est très ancien et n'a pas été bien rénové. Des travaux légers de peinture ont caché les moisissures à son arrivée. Avec les années, Mme M. explique que d'importantes moisissures apparaissent, sur le plafond de la salle de bains et sur les murs de sa cuisine. *« Mon fils est asthmatique, son asthme a empiré. Moi je suis allergique aux moisissures. Nous suivons tous les deux un traitement. Je trouve ça grave : on est malades parce qu'on habite ici.* ***C'est déjà arrivé qu'on aille aux urgences****, mon fils a eu une quinte de toux très forte qui ne s'arrêtait pas. »*
Mme M. explique avoir fait remonter la situation à son bailleur social qui, après un certain délai, a finalement fait appel à un technicien. Toutefois, les recommandations de ce dernier visant le changement du système de ventilation n'ont pas été suivies par le bailleur.

Néanmoins, dans la majorité des cas, les signalements sont liés à des désordres qui touchent quelques logements et non l'ensemble du bâti (fuite d'eau, VMC défaillante, ponts thermiques…), qui ont tardé à être résolus et dont les effets se sont accentués au fil du temps (humidité, moisissures…). Les causes de ces désordres sont généralement multifactorielles (problèmes de conception, d'isolation, de gestion, de rapports entre locataires et avec les assurances en cas de dégât des eaux avec un voisin…).

À Paris, l'Espace Solidarité Habitat (ESH) de la Fondation Abbé Pierre a mené une étude sur un panel de 64 ménages logés dans le parc social ayant alerté l'ESH sur des désordres dans leur logement. **Les difficultés rencontrées sont assez fréquemment liées à des problèmes d'humidité, le plus souvent dus à un dégât des eaux, à des infiltrations, des fuites ou des problèmes de VMC, qui tardent à être résolus.** En effet, les recommandations faites au

[25] Fondation Abbé Pierre, *Le mal-logement sur le territoire de la Métropole Nice Côte d'Azur*, 2023.

bailleur émanant des services de la commune ou de la commission de conciliation sont rarement suivies d'effets. Quand le bailleur social intervient, il s'agit en général de solutions temporaires, ne permettant pas de résoudre le problème sur le fond. L'étude réalisée pointe également **les problèmes de communication en interne** entre les différents services du bailleur et échelons de compétences (gardien, responsable d'agence, responsable technique, conseiller social…). Sur ce point, l'USH souligne que les bailleurs désormais ne prennent plus uniquement le problème sous l'angle technique mais l'articulent à la qualité de service rendu aux locataires. C'est pourquoi, l'USH a développé un label « quali-Hlm » pour travailler sur la relation bailleur-locataires et notamment sur la réactivité apportée aux demandes des locataires[26].

Dans la métropole du Grand Lyon, l'ARS signale une augmentation de 180 % d'alertes de logements indécents provenant du parc social entre 2019 et 2022, ce qui représente 40 % des signalements qu'elle reçoit (75 logements en 2022). Pour la ville de Lyon, qui reçoit 860 signalements par an, plus de 400 concernent des logements sociaux. Face à l'augmentation des signalements au sein du parc social, une étude a été engagée par l'association Alpil. Elle révèle que les désordres concernent à la fois le parc ancien qui n'a pas ou peu été rénové mais aussi le parc plus récent, provenant surtout de malfaçons ou d'un manque d'entretien. Il semblerait que les publics les plus fragiles (avec des problématiques de handicap, aux minima sociaux, ou ayant connu un parcours de rue) soient les plus exposés au parc social dégradé, acceptant des logements indécents faute de mieux.

Ces désordres liés aux logements ont des répercussions directes : problèmes respiratoires, stress et fatigue liés aux démarches d'alerte. De plus, un certain isolement se met en place car les ménages n'osent plus inviter à leur domicile et certains font héberger leurs enfants en-dehors du logement pour leur bien-être. Le coût humain et financier (factures d'énergie, remplacement de mobilier, literie, travaux de peinture) est donc important.

Du côté des bailleurs, les pratiques de sous-traitance pour les travaux, l'organisation en plusieurs services distincts et la progressive réduction des temps d'ouverture des guichets tendent à réduire les opportunités pour les résidents d'avoir un échange direct avec une personne connaissant leur situation et pouvant leur apporter une réponse. Certaines informations remontées se sont perdues ou sont partielles, si bien que les travaux demandés aux techniciens ne concernent qu'une partie des problèmes. Devant l'absence d'action directe, certains ménages s'endettent afin de faire, à leurs frais, des travaux, sans que cela résolve le problème général de la résidence. Face à l'inaction de la part du bailleur, la mairie lui adresse une injonction administrative mais qui reste souvent sans effet, la ville privilégiant au final une gestion à l'amiable en raison de la proximité entre la commune et les bailleurs.

[26] Pour plus d'informations, voir : https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/innovation-qualite-de-service/dossier-quali-hlmr-le-label-qualite-de-service.

Le collectif Alda Habas mobilisé contre l'humidité et les moisissures dans une résidence Hlm à Bayonne

Il y a deux ans, le collectif s'est constitué en faisant du porte-à-porte dans une résidence hlm de 500 logements. « D'abord c'était pour rencontrer les gens, et immeuble après immeuble, il y avait toujours ce problème d'humidité qui remontait. Les gens nous disaient : je repeins pour la dixième fois, mais ça revient tout le temps » (Karine, habitante du quartier, membre du collectif). Quand un signalement est fait au bailleur, celui-ci renvoie à la responsabilité des locataires : « vous ne chauffez pas assez, vous n'aérez pas assez… »
A l'issue d'une assemblée de quartier, les habitants présents votent la création de ce collectif. Des problèmes d'humidité ont été répertoriés dans 137 logements. Avec l'accord des habitants, le collectif a signalé 36 logements au bailleur, dont l'expert a reconnu des problèmes de ventilation, des ponts thermiques, des remontées d'humidité par le sol et les caves, etc.
« J'ai accepté ce logement dans l'urgence, je suis seul avec mes trois enfants, je ne voyais pas l'envers du décor quand je suis arrivé, tout était repeint à neuf. Dans les 15 jours qui ont suivi mon emménagement les moisissures sont apparues. Quand je l'ai signalé au gardien il m'a dit que le bailleur ne ferait rien et qu'il fallait simplement nettoyer les murs à la javel et repeindre. Mais au début de l'hiver, avec les pluies, des infiltrations d'eau ont commencé, avec cette fois des champignons verts dans toutes les pièces. Je me battrai pour qu'on soit relogé, car ce logement nous rend malades. On tousse tous : le médecin a fait des certificats médicaux pour attester que ces champignons sont toxiques. Je suis obligé d'aérer en permanence, et de surchauffer comme c'est très humide. C'est compliqué avec mon salaire pour 3 enfants de gérer ce surcoût de chauffage mais je n'ai pas le choix, je ne veux pas que mes enfants soient encore plus malades. » (Rudy, habitant du quartier, membre du collectif, dont le logement a été considéré comme indécent par l'opérateur Soliha)
« Je me doute que c'est long d'engager des travaux mais en attendant rien est fait, ça fait 2 ans que j'attends, on ne nous informe pas, heureusement qu'avec le collectif on leur met la pression, sinon rien ne se passerait. » (Habitante du quartier membre du collectif). Un plan de rénovation est prévu en 2028 sur le quartier et le bailleur s'est engagé à faire des travaux intermédiaires en 2024.

A Marseille, des habitantes s'organisent

Après un long silence du bailleur suite à de multiples signalements individuels, le combat commence en mars 2020 dans ce quartier HLM en deux parties à la lisière du parc national des Calanques : des locataires des Néréides et du Bosquet s'unissent grâce au collectif des Tables de quartier pour signaler au bailleur social 13 Habitat les problématiques d'humidité, d'infiltration, de chauffage et de nuisibles qui touchent une grande partie des 750 logements que comptent ces résidences des années 1970. « J'ai fait des dizaines de signalement au bailleur : ça rentrait d'une oreille et ça sortait de l'autre. Les infiltrations d'eau dans mon

appartement venaient du toit de l'immeuble, mais je ne connaissais pas les lois ni mes droits, je ne savais même pas qu'on pouvait se défendre. » (Naïma).
Après un courrier collectif adressé au bailleur resté sans réponse, une conseillère médicale en environnement intérieur intervient pour réaliser des prélèvements dans une dizaine d'appartements, révélant des moisissures pathogènes. Trente signalements individuels pour logement indigne ont été transmis à la Préfecture : « J'avais fait une conciliation à la mairie, mais ça n'avait rien donné. Le service municipal hygiène et salubrité est passé chez moi cinq ans après grâce à la pression du collectif, 13 Habitat est venu pour repeindre, pour cacher la misère, mais c'est revenu, ils n'ont pas fait de diagnostic sur l'origine des moisissures. Pendant quatre ans, je n'avais pas d'eau courante tous les jours car il n'y a pas assez de pression pour atteindre le 14e étage. Les cafards mangent les conduits électriques, j'ai déjà changé plusieurs fois mon électro-ménager, je deviens folle. En 2017, des rats sont entrés par les canalisations de la baignoire » (M'Barka), « une personne s'est fait mordre la lèvre durant son sommeil. » (Aïcha Hattab).
En 2021, le collectif organise une exposition de photos des moisissures dans les logements et fait venir la presse qui publie des articles dans les journaux locaux : un rendez-vous est obtenu avec le responsable territorial du bailleur. « Des petits travaux ont été effectués, partiellement et dans certains bâtiments seulement mais ils ne sont pas satisfaisants au vu de la gravité des dégâts. Il n'y a pas de suivi, par exemple les nouvelles fenêtres ont été posées sur les anciens cadres donc l'air passe, ça n'a rien changé. » (Françoise).
Début 2023, un rassemblement est organisée par le collectif au Vieux Port de Marseille pour visibiliser leur situation, les élus sont interpellés, et huit dossiers sont déposés au tribunal contre le bailleur. « Tant qu'ils ne referont pas les façades, l'isolation, et les canalisations, les problèmes ne se résoudront pas. » (M'Barka). « On a été écarté de l'ANRU, on nous a promis un plan de rénovation en 2027 pour les Néréides et 2032 pour le Bosquet, on sait que le bailleur n'a pas assez d'argent pour faire ces travaux, il faut que l'Etat aide le bailleur à payer. On attend beaucoup du plan Marseille en Grand pour changer enfin nos conditions de vie. Notre vie reste en suspens. » (Aïcha Hattab).

1.3 La LHI comme réceptacle des incohérences/insuffisances des politiques publiques

La responsabilité de l'habitat indigne ne repose pas uniquement sur les propriétaires ou les professionnels de l'immobilier. Les politiques publiques contribuent également au développement de situations d'habitat indigne, notamment en raison des incohérences ou des insuffisances de certaines politiques sectorielles.

On peut citer par exemple **les politiques migratoires, qui maintiennent une frange de la population dans la précarité et alimentent un marché parallèle du logement** où les personnes immigrées et a fortiori celles en situation administrative précaire sont sur-représentées.

Les opérations de renouvellement urbain ont fait l'objet également de critiques lorsqu'elles **ont contribué à déplacer des populations, à faire disparaître un parc à bas prix sans reconstituer une offre équivalente**, poussant certaines populations à trouver des solutions dégradées de logement.

Autre incohérence, **la suppression depuis le 1er janvier 2018 (sauf dans les Outre-mer) de l'allocation logement (APL accession)** pour le financement de travaux par les propriétaires-occupants accédants aux revenus modestes a fait disparaitre un levier utile pour lutter contre l'habitat indigne. L'équilibre financier des travaux est devenu plus difficile avec pour conséquences leur limitation, voire leur blocage. À titre d'exemple, en 2018, le nombre de dossiers aidés par le programme SOS Taudis de la Fondation Abbé Pierre en Bretagne a été quasiment divisé par deux.

Le désengagement de l'État dans la régulation du marché du logement tout en contribuant à un processus de financiarisation du logement, via les dispositifs de défiscalisation notamment, est également mis en cause. Ainsi, la construction insuffisante de logements sociaux d'une part et le déficit de régulation et de contrôle sur la qualité de la construction immobilière privée d'autre part, se traduit par un déficit structurel de logements abordables et dignes et la constitution d'un parc privé de faible qualité, prompt à basculer dans une spirale de dégradation. **De plus en plus de problématiques sont ainsi identifiées dans des bâtiments récents. Les dispositifs de défiscalisation de type Robien ou Scellier, ont notamment une part de responsabilité dans la fragilisation et la dégradation d'une frange du patrimoine immobilier construit dans les années 2000.** Ils ont contribué à la production d'un parc de logements où les propriétaires sont avant tout des investisseurs, n'ayant pour certains jamais mis les pieds dans l'immeuble, et se désengageant de tout investissement dans la gestion du bâti.

« L'Anah commence à financer les premiers plans de sauvegarde sur des copropriétés de logements défiscalisés des années 2000. Des résidences où il n'y a personne en AG, des appartements vendus comme des produits financiers avec des investissements dépourvus de logique d'entretien. La défiscalisation permet de produire des logements mais sur la durée, ça nous interroge beaucoup. Le Pinel, c'est une vraie bombe à retardement, qu'on va voir surgir dans 10 ans. » (CDC Habitat social)

La financiarisation du logement, mais aussi l'augmentation du coût du foncier et des matériaux de construction, auraient conduit à faire baisser la qualité des matériaux utilisés et la conception des espaces. C'est le constat d'une étude réalisée en Île-de-France sur 1 703 appartements, construits entre 2000 et 2020[27]. Que ce soit en termes de surface, de luminosité ou de capacité d'ameublement, la qualité d'usage des logements semble avoir diminué en 20 ans.

[27] IDHEAL Recherche, *Nos logements, des lieux à ménager - Étude sur la qualité d'usage des logements collectifs construits en Île-de-France entre 2000 et 2020*, août 2021.

Normes sur la hauteur sous plafond, éclairement, ventilation… : un décret habitat de 2023 en recul

La qualité d'un logement loué à un locataire par un propriétaire-bailleur est régie par plusieurs textes dont :
- Le **décret décence** n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent, relevant de procédures civiles.
- Le code de la santé publique, notamment **le règlement sanitaire départemental** et aujourd'hui le **décret habitat** n°2023-695 du 29 juillet 2023, relevant de procédures administratives.

Le décret habitat applicable depuis le 1er octobre 2023 harmonise les règles d'hygiène jusqu'alors définies localement. Cette harmonisation par le bas réduit la qualité attendue des logements locatifs et constitue de fait un recul important en matière de protection des habitants, vis-à-vis des normes en vigueur depuis la circulaire du 9 août 1978 sur les RSD. **Certains logements, qui pouvaient être déclarés inhabitables par nature par application du Code de la santé publique, seront désormais conformes aux règles minimales demandées par le décret habitat. Celui-ci harmonise vers le bas la dimension minimale des pièces. De plus, sur plusieurs points comme l'éclairement naturel ou le renouvellement de l'air, la rédaction ouvre la voie à des régressions importantes et complexifie une réglementation que les acteurs s'accordaient déjà à trouver difficile.**

Ce nouveau décret pourrait permettre notamment de louer un logement en sous-sol, un logement de 1,80 mètre sous plafond, un logement couloir de moins de 2 mètres de large, une pièce sans autre ventilation que la porte ouverte ou les fenêtres, un logement sans autres ouvertures sur l'extérieur que des vasistas ou une porte.

En effet, ce nouveau décret parle de « volume habitable suffisant » fixé à 20 m^3. Cette formulation moins contraignante permet donc à des typologies de logement, souvent rencontrées dans le cas de combles aménagés ou d'appartements sous-divisés, d'être considérées comme valables au regard de la loi, quand bien même elles auraient pu faire l'objet d'une procédure préfectorale auparavant. Or, vivre dans un logement avec des pièces bas de plafond ou de très petites surfaces crée une impression d'exiguïté, une sensation d'écrasement, voire d'oppression. Au-delà des problématiques de santé mentale que pourraient engendrer de faibles hauteurs sous plafond, ce décret interroge sur la possibilité qu'une personne de grande taille à se mouvoir dans un logement dont la hauteur n'excède pas 1,80 mètre. L'enjeu est important car, d'après l'Enquête logement 2020, 250 000 ménages vivent avec une hauteur sous plafond inférieure à 2,20 mètres. Comme le résume le directeur de la santé publique de l'ARS-IDF Luc Ginot, *« juger salubres des logements de 1,80 mètre sous plafond est un recul de la santé publique »*.

Également, l'interprétation la plus défavorable de ce décret considèrerait que les pièces de vie doivent être équipées d'une ouverture sur l'extérieur, mais qu'une seule pièce pourrait bénéficier d'un éclairement naturel suffisant.
Il est inquiétant de constater que ce décret favorise la pratique de divisions de logement alors même que celle-ci crée souvent, à moyen terme, des poches d'habitat indigne car les logements ne respectent généralement pas les critères du décret décence et les réseaux de fluide ne sont pas adaptés, sous-calibrés par rapport à la nouvelle occupation issue des divisions.

1.4 L'habitat indigne dans les Outre-Mer

Compte tenu des spécificités de l'habitat dans les DOM-TOM, une analyse propre à ces territoires apparait nécessaire pour mieux appréhender les facteurs à l'origine de la production d'habitat indigne[28]. D'après le ministère des Outre-mer, l'habitat insalubre concernerait près de 110 000 logements sur un parc total de près de 900 000 logements (soit 12 %). De même que dans l'Hexagone, la connaissance du parc de logements indignes reste néanmoins parcellaire et insuffisante dans les territoires.

• L'habitat informel et spontané : une alternative au manque de logements

On observe dans les territoires ultramarins, en particulier à Mayotte et en Guyane, un habitat informel souvent issu de situations foncières complexes, non régularisées, accueillant des populations de fait exclues des autres formes de logement. Cet habitat « informel » ou « spontané » (sans permis de construire) est précaire du fait de l'« illégalité » de son occupation et très massivement insalubre car construits en matériaux précaires.

D'après la loi Letchimy[29] de 2011, l'habitat informel *« est constitué par des locaux ou installations à usage d'habitation édifiés majoritairement sans droit ni titre sur le terrain d'assiette, dénués d'alimentation en eau potable ou de réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales ou de voiries ou équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité dans des conditions satisfaisantes ».*

L'habitat spontané peut prendre la forme d'importants bidonvilles qui se sont développés autour ou dans la continuité des centres urbains mais également de

[28] Fondation Abbé Pierre, *Agir contre le mal-logement dans les départements et territoires d'Outre-mer*, état des lieux 2023.

[29] Loi n°2011 - 725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'Outre-mer, dite loi Letchimy.

constructions plus diffuses. *« Faisant partie intégrante des modes d'habiter et des modes de production de la ville, l'urbanisation spontanée concerne toutes les catégories de population, de précaire à aisée, rompant ainsi avec la représentation commune du bidonville, et regroupe une large gamme d'habitats, de l'abri en tôle à la villa en dur »* souligne le GRET. L'ensemble des territoires d'Outre-mer a ainsi connu un développement important de l'habitat informel au cours du XXe siècle en réponse à l'exode rural et dans un contexte de déficit de logements disponibles.

Une partie de ces auto-constructions génère de l'insalubrité à moyen/long terme du fait de l'absence de viabilisation primaire, d'absence généralisée d'assainissement, d'absence fréquente d'eau potable ou d'électricité, du non-accès aux services de base et d'une localisation parfois en zones à risque. Cet habitat informel, parfois en dur ou semi-dur existant depuis longtemps, comme en Guadeloupe et en Martinique, y demeure encore, y compris en quartiers entiers.

En Guyane et à Mayotte, cet habitat informel est en partie alimenté par l'immigration depuis les pays voisins qui, faute notamment d'un dispositif d'accueil organisé, s'est traduite par des installations anarchiques à divers endroits parfois très exposés aux risques naturels. Ce phénomène connaitrait une croissance exponentielle en Guyane notamment (plus de 1 000 nouvelles constructions par an depuis 2001)[30].

Ces quartiers, contrairement aux représentations couramment véhiculées, accueillent une population relativement mixte. Si les étrangers dits en situation irrégulière y sont effectivement présents dans des proportions importantes, y cohabitent également des personnes en situation régulière (dont, à Mayotte, de nombreux habitants disposant d'une carte de séjour d'un an qui leur donne le droit au logement social mais pas à l'allocation logement) ainsi que des citoyens français.

Parmi les critiques énoncées de la lutte contre l'habitat informel dans les Outre-mer, celle d'une approche sécuritaire est récurrente, qui contribue essentiellement à déplacer la problématique plutôt qu'à la résoudre durablement. *« Considérés comme illégitimes ou dangereux, ces quartiers ont souvent été ignorés voire violemment détruits par les pouvoirs publics »* constate ainsi le GRET[31]. Force est de constater que les opérations d'évacuation des quartiers d'habitat spontané continuent de se multiplier, en Guyane et à Mayotte, au nom de la lutte contre l'immigration dite irrégulière, sans pour autant organiser la chaine du relogement et de la construction d'une offre

[30] AUDeG (Agence d'urbanisme et de développement de la Guyane), *Rapport d'observation, novembre 2018 et Rapport d'évaluation du Schéma d'Aménagement Régional*, 2022.

[31] COLOMBIER, Renaud, DELUC, Bérangère, RACHMUHL, Virginie, PIANTONI, Clarisse. « Relever le défi de l'habitat spontané en Guyane », *Territoire en mouvement*, Revue de géographie et aménagement, n° 36, 2017.

de logements abordables et décents. En Guyane, l'État s'est d'ailleurs engagé sur l'accélération des procédures avec la mise en place fin 2016 d'un pôle de lutte contre les constructions illicites, témoignant d'une approche encore essentiellement « répressive » malgré les efforts de planification et de pilotage partenarial. L'article 57 bis de la loi Elan votée le 16 octobre 2018 s'inscrit dans cette continuité et prévoit la possibilité pour les préfets de Mayotte et de Guyane de procéder à la démolition de constructions illicites sur un secteur homogène sans décision de justice. C'est sur ce fondement qu'a été menée l'opération Wuambushu à Mayotte en 2023, démonstration de force de l'État contre les bidonvilles, marquée par des centaines de décasages sans concertation ni proposition de relogement adaptée.

• L'habitat « traditionnel », dépourvu des normes actuelles de confort

L'Insee définit l'habitat traditionnel comme une habitation qui *« recouvre la case de base en bois, mais aussi les cases améliorées par des agrandissements successifs dont certaines parties peuvent être en dur »*. La notion de *« tradition »* mérite toutefois d'être questionnée au regard de sa définition anthropologique, mais également de l'usage des matériaux précaires en fonction du développement de l'Île et du mode d'habiter.

D'après le recensement de la population (hors Mayotte), la part de l'habitat traditionnel dans les différents types d'habitat est la plus élevée en Guyane et à La Réunion, où elle représente respectivement 3 % et 6 % du parc de logements. L'Insee comptabilisait en 2019 plus de 26 000 cases traditionnelles sur les quatre DROM (hors Mayotte) dont près de 21 000 sur le seul territoire réunionnais.

En revanche, la part de maisons en bois, végétal ou terre a considérablement diminué à Mayotte pour ne représenter en 2017 plus qu'1 % des logements, au profit des logements en tôle dont la part atteint pas moins de 4 logements sur 10[32].

Ces habitats traditionnels, souvent anciens, n'ont en général pas été rénovés en profondeur et de ce fait, ne sont plus conformes à des normes minimales d'habitabilité. Ces logements sont le plus souvent situés dans les écarts, voire dans des zones rurales, agricoles ou à risque naturel et habités par des occupants souvent âgés.

D'après l'Insee, les conditions de logement des Ultramarins sont encore significativement marquées par la persistance de « défauts graves » et l'importance de la suroccupation. En Guyane, ce sont 10 % des logements qui sont encore dépourvus d'électricité. L'absence d'eau chaude touche 45 % du parc des résidences principales guyanaises, 25 % en Martinique et 19 % en Guadeloupe, alors que, dans l'Hexagone, moins d'1 % des logements ne disposent pas d'eau chaude, de W.-C. intérieurs et d'une installation sanitaire[33].

[32] Insee, *Analyses Mayotte*, n°18, août 2019.

[33] Insee, ENL 2020.

Ce manque de « confort » dans les habitats « traditionnels » mais aussi dans les habitats plus modernes est accentué par le fait que certains critères de décence tels que définis par les textes ne sont pas applicables dans les Outre-mer : il s'agit de l'étanchéité à l'air (et donc de la performance énergétique du logement mais aussi d'infiltration) ainsi que de l'accès à l'eau chaude et d'une installation de chauffage.

Avant 2010, il n'existait aucune réglementation thermique relative aux logements en Outre-mer. L'introduction d'un critère de performance énergétique dans les critères de décence par un décret de 2017 n'est pas valable dans les départements ultramarins, notamment en l'absence d'un diagnostic de performance énergétique (DPE). L'habitat ultramarin n'est pourtant pas exempté des difficultés liées à l'isolation et l'aération du bâti (notamment en raison de l'humidité engendrée par le climat tropical).

En matière d'isolation, il convient de rappeler que l'habitat individuel représente les deux tiers de l'ensemble des logements ultramarins, une proportion nettement plus élevée que dans l'Hexagone, exposant leurs occupants à des taux de déperdition énergétique bien plus élevés qu'en habitat collectif.

Quelle perspective de mise en place d'un diagnostic de performance énergétique (DPE) dans les territoires ultramarins ?

La Réunion (comme les autres DOM) n'est pas concernée par le diagnostic de performance énergétique (obligatoire depuis 2006 dans l'Hexagone). Faute de DPE, le programme Habiter Mieux d'aide à la rénovation énergétique de l'Anah n'a pas pu être déployé à La Réunion… Les Antilles ont néanmoins mis en place leur propre DPE (en 2011 en Guadeloupe et 2013 en Martinique), adapté aux territoires. Sous la forme de certificats établis par des professionnels certifiés, les DPE-M et DPE-G renseignent sur la performance énergétique du bâtiment. Ils préconisent également d'éventuelles améliorations possibles. Ces DPE sont obligatoires en cas de transaction immobilière.

• Les autres formes d'habitat indigne ou dégradé dans les Outre-mer

On retrouve également de l'habitat dégradé dans les centre-bourgs, dans des petits habitats collectifs, le plus souvent abandonnés et squattés mais parfois encore habités par leurs propriétaires ou des locataires. À La Réunion, on y retrouve également des habitations « découpées » par des marchands de sommeil pour accueillir des populations en exclusion et plus particulièrement des familles originaires de l'océan Indien, dans des conditions de logement extrêmement dégradées, voire dangereuses[34]. Ces centres anciens font aujourd'hui pour certains l'objet d'interventions dans le cadre d'Action cœur de ville et/ou de Petites villes de demain.

[34] Fondation Abbé Pierre, *Éclairage régional Île de La Réunion*, 2021.

L'enjeu des copropriétés dégradées est encore peu investi, un seul plan de sauvegarde existe actuellement dans les Outre-mer, à La Réunion. En outre, des effets néfastes des dispositifs de défiscalisation ont été pointés sur la qualité des logements produits et leur adéquation aux besoins de la population locale[35].

Enfin, le parc social est également concerné par un état de dégradation important. Cela tient notamment à des modalités particulières de production du logement social en accession à la propriété dans ces territoires privilégiant des coûts de production les plus bas possibles afin de proposer des niveaux de charges adaptés aux très faibles revenus des habitants. C'est ainsi que des logements ont été attribués à des accédants alors qu'ils étaient partiellement achevés, afin qu'eux-mêmes terminent les travaux, entrainant dans la durée des problématiques structurelles. À cela s'ajoutent des matériaux de construction (bétons, seconds œuvres et enduits…) peu adaptés aux conditions climatiques entrainant une dégradation plus rapide du bien et des défaillances de gestion et d'entretien sur la durée.

Au-delà des enjeux spécifiquement liés à l'habitat dans les Outre-mer, plusieurs éléments de contexte sont susceptibles d'accentuer la production d'habitat indigne dans ces territoires :
- la faible disponibilité de foncier à prix abordable liée à l'environnement naturel et à l'absence de politique publique de planification (absence de documents d'urbanisme) ;
- des coûts de construction de plus en plus élevés (normes inadaptées, coût élevé des matériaux, faiblesse des filières locales, faiblesse des infrastructures préexistantes, etc.) ;
- une faible implication des collectivités (du fait notamment de leur fragilité financière, ainsi qu'un déficit en moyens humains et en ingénierie) et un réseau d'opérateurs très limité ;
- un déficit global de connaissances et de suivi/évaluation ;
- des risques environnementaux accrus dans un contexte de dérèglement climatique.

1.5 La montée en puissance de l'habitat indigne face aux risques environnementaux

L'habitat peut comporter un risque pour la santé et l'intégrité des habitants du fait de son environnement. Par exemple, en cas d'exposition à des sources de pollution ou dans les zones de bruit (axes routiers, proximité de sites industriels, zones d'épandages de pesticides, etc.).

Le changement climatique fait également apparaître de nouveaux facteurs de mal-logement et de dégradation de l'habitat, en exposant la population à des phénomènes naturels extrêmes de plus en plus fréquents : vagues de chaleurs révélant l'existence des bouilloires énergétiques, séismes, feux de forêts, grandes

[35] Cour des comptes, *La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement,* mars 2019.

précipitations et inondations, érosion côtière et submersion marine, tempêtes et ouragans, dans l'Hexagone et encore plus dans les territoires d'outre-mer. Dans les zones côtières, un peu plus de 1 400 communes sont déclarées à risque d'inondation par submersion marine selon le ministère de la Transition écologique. De l'ordre de 2 % de la population française vit dans l'emprise approchée du risque inondation potentiel par submersion marine.

Le changement climatique amplifie également le phénomène de retrait-gonflement des argiles, qui fragilise les bâtis. D'après la mission du député Vincent Ledoux de 2023 : 48 % du territoire métropolitain est exposé au risque de sécheresse fort ou moyen ce qui correspond à 54 % des maisons individuelles, soit 11,1 millions de maisons individuelles sur un parc de 20,3 millions en 2022.

Le changement climatique aggrave les situations existantes d'habitat indigne avec des logements moins résistants, plus vulnérables, qui vont se dégrader plus rapidement et plus fortement encore que tout autre logement. L'habitat indigne surexpose donc ses occupants aux changements climatiques.

La France est l'un pays européens les plus impactés par les évènements climatiques extrêmes. Alors que les trois-quarts des communes françaises sont exposées à au moins un aléa naturel susceptible d'être aggravé par le changement climatique, et que 6 Français sur 10 sont concernés (CGDD, 2020), la prise en considération des conséquences du changement climatiques demeure très insuffisante dans les politiques de lutte contre l'habitat indigne.

En Outre-mer, par exemple, le texte initialement proposé pour la loi Letchimy prévoyait d'indemniser les occupants délogés lorsqu'ils vivent dans une zone présentant des risques naturels prévisibles. Mais la direction générale de la prévention des risques a réduit les possibilités d'indemnisation, en ne les ouvrant qu'aux occupants des zones présentant des risques naturels menaçant gravement des vies humaines.

« Le changement climatique est un facteur de mal-logement qui risque d'être de plus en plus prégnant. Il y aurait une réflexion à avoir sur l'habitat résilient. » (Acteur guadeloupéen)

Le traitement de l'habitat indigne apparaît donc aussi comme un élément de la stratégie d'adaptation aux conséquences du changement climatique.

II - Vivre en habitat indigne et pouvoir en sortir

Encore trop souvent, l'habitat indigne est abordé sous l'angle du bâti dégradé et par conséquent fait l'objet de réponses avant tout techniques plus que sociales. Pourtant, l'habitat indigne n'existe que parce qu'il y a des personnes pour y vivre. Dès lors, la recherche de solutions ne peut faire l'impasse sur la connaissance de ces occupants, de leur parcours et des raisons qui les ont conduits à être captifs d'un

logement qui porte atteinte à leur santé, leur sécurité et leur dignité. Cette partie s'attachera à décrire les conséquences sanitaires de la vie en habitat indigne ainsi que les freins et leviers pour en sortir.

2.1 Des trajectoires marquées par la vulnérabilité économique et sociale

Si chaque situation est singulière par son histoire et le vécu des personnes, des points communs permettent de tirer les traits caractéristiques des occupants d'habitats indignes.

La pauvreté des ménages est bien entendu une cause majeure à l'origine des situations d'habitat indigne, de l'obligation d'habiter là, de l'absence de choix. Pour les locataires, c'est la difficulté d'accéder à un logement de qualité, l'impossibilité de présenter les garanties exigées et de supporter le coût du loyer, qui conduit à accepter un logement dégradé, ou une situation de suroccupation. Pour les propriétaires, c'est l'achat d'un logement à bas coût et de piètre qualité, voire en mauvais état, ou situé en copropriété dégradée ; des acquisitions qui se font parfois par défaut, parce qu'on ne peut se loger ailleurs, poussées par le rêve de devenir propriétaire ; c'est aussi l'impossibilité d'assumer les travaux d'entretien, de mise aux normes de confort du logement.

À la situation de pauvreté s'ajoute la plupart du temps une accumulation de difficultés, qui est le fruit de l'histoire des personnes, récente ou plus ancienne, faite de ruptures (séparation, veuvage, perte d'emploi…), de parcours résidentiels accidentés par l'exil ou encore des problèmes de santé physique, psychique ou d'isolement. *« Dans 9 cas sur 10, il y a une problématique sociale avérée. »* (GIP Charentes). Il s'agit bien souvent de personnes qui sont peu visibles. Parmi elles, une forte prédominance de personnes seules, de personnes âgées et de familles monoparentales.

Autant que le type de territoire (urbain ou rural), le statut dans le logement (propriétaire ou locataire) et les trajectoires résidentielles dessinent à grand trait des « profils » d'occupants en habitat indigne[36].

> Les propriétaires-occupants « ancrés » : il s'agit de situations souvent anciennes s'étant dégradées peu à peu, et qui concernent en grande partie des personnes âgées en milieu rural ou urbain, des actifs dont des agriculteurs contraints de rester dans des logements vétustes, dégradés voire dangereux. En milieu rural, il s'agit souvent de maisons individuelles anciennes, parfois héritées de leurs parents, qui ont vieilli avec leurs occupants, et qui se sont dégradées progressivement faute de réinvestissement suffisant. Avec le vieillissement et l'apparition ou l'aggravation des problèmes de santé, l'inconfort se révèle plus difficile à vivre (l'absence de toilettes par exemple, l'impossibilité de gravir les escaliers du logement qui confine le quotidien dans un espace de vie réduit et inapproprié…) ; et il est en même temps de plus en plus difficile de se projeter dans des travaux qui bousculeront le

[36] Les « profils » présentés ci-dessous ont été élaborés dans le cadre d'un cahier du logement de la Fondation Abbé Pierre, *L'accompagnement des personnes en situation d'habitat indigne*, septembre 2022.

quotidien ou, pire, d'imaginer quitter un logement dans lequel ces personnes ont toujours vécu, voire où elles sont nées. L'attachement à un logement, à des relations de voisinage, à un quartier peut expliquer que certaines personnes demeurent dans un logement en mauvais état pendant de nombreuses années. Aussi paradoxal que celui puisse paraître, plus de 60 % des ménages mal-logés au titre de la privation de confort interrogés dans le cadre de l'Enquête logement 2013 de l'Insee ne souhaitent pas changer de logement, qui ne se résume donc pas à leurs yeux à ses défauts. Bien souvent les personnes ne se manifestent pas par honte, par méconnaissance ou bien parce qu'elles craignent le risque d'un arrêté de péril les obligeant à quitter le logement. Pour ces propriétaires-occupants, leur logement est souvent de plus leur seul capital économique.

Deux frères agriculteurs en habitat indigne, Tarn-et-Garonne[37]

Philippe et Emmanuel sont deux frères. La cinquantaine, ils ont grandi dans la ferme de leurs parents où ils ont commencé à travailler dès l'âge de sept ans. *« Nous, on est nés ici, c'est l'exploitation de nos parents. Ils faisaient de l'élevage de bovins. Nous avons continué tous les deux. Nos parents ont acheté en 1962, mais la maison est plus vieille, je ne pourrais pas vous dire ».* La maison de 150 m² est peu investie par les deux hommes. Leur quotidien se passe à l'extérieur, ils consacrent leur vie aux travaux de l'exploitation.
« Le projet de rénovation est parti par l'intermédiaire d'un monsieur qui est venu à la maison pour proposer une pompe à chaleur et il m'a parlé des aides. Je suis allé à Urbanis pour me renseigner et c'est parti comme ça ». L'urgence, c'est la rénovation de la toiture en très mauvais état. Une partie est tombée dans le salon. Les deux hommes avaient mis des palettes en équilibre pour tenir le plancher. Le plafond d'une des chambres tenait par des étais. Le temps des travaux, le charpentier a condamné le salon dans lequel le froid est saisissant.
Le projet de rénovation est de grande ampleur. Après la toiture et les plafonds, d'autres travaux vont suivre : rénovation totale de la cuisine, de la salle de bains, des menuiseries, de l'électricité et du chauffage… Les démarches ont débuté il y a trois ans, grâce à une dynamique entre partenaires qui perdure. Dans quelques temps, dans la ferme familiale, les deux hommes pourront vivre dans un confort qu'ils n'ont encore jamais connu.

> **Les accédants en échec :** ces ménages, bien souvent des jeunes couples, ont fait l'acquisition d'un logement, généralement à rénover, mais ont sous-estimé le coût des travaux et/ou des charges afférentes à l'entretien du logement ou ont subi un imprévu (perte d'emploi, maladie, séparation…). Ils se retrouvent contraints de vivre dans un logement inconfortable au départ et qui a continué à se dégrader.

[37] Fondation Abbé Pierre, *Éclairage régional Occitanie*, 2023.

Face au renchérissement du coût de l'immobilier dans les centres-villes, ces *« naufragés de l'acquisition »*[38] sont de plus en plus fréquents dans les territoires ruraux ou péri-urbains. Certains ménages éprouvent le sentiment d'avoir été dupés ou mal conseillés par l'agence immobilière, la banque ou le notaire, parce qu'ils se retrouvent endettés et coincés par l'impossibilité de financer les travaux nécessaires. Ils sont pris au piège : le logement est invendable et le crédit à rembourser ne permet pas de repartir vers la location.

Monsieur et Madame T., primo-accédants naufragés en Bretagne[39]

Mme T. a 24 ans, elle est animatrice socioculturelle. M. T., 32 ans, exerce comme naturaliste indépendant. C'est avec l'assurance-vie du père de Monsieur qu'ils ont acheté une maison en pierre de 36 000 euros dans la commune de L. Le logement est situé à cinq kilomètres du bourg. Une départementale, un bois et deux champs bordent le terrain de quatre hectares qui accueille une roulotte, deux serres et des constructions temporaires.

« On est venus ici aussi parce que les maisons étaient plus abordables, notre budget est très limité. On a la possibilité de faire un potager sur le terrain, c'est aussi notre objectif, viser l'autonomie pour avoir le moins de dépenses possibles... »

La maison est une ancienne étable, avec une pièce à vivre au rez-de-chaussée et un étage aménagé. Lorsqu'ils y emménagent en 2016, le vent passe à travers les menuiseries des portes et fenêtres. Le toit n'est pas isolé et la chaleur produite par le poêle à bois de la pièce à vivre s'échappe rapidement.

« Avant d'emménager, on s'est dit que ça allait le faire. C'est vrai que quand on n'était pas dans le vif du sujet, j'étais hyper enthousiaste et puis quand on est rentrés dans le truc, j'ai déchanté, maintenant je me demande comment on va résoudre ça... »

Au détour d'un prospectus de l'Agence Locale de l'Énergie du Centre Ouest Bretagne (ALECOB), ils accèdent à une mallette énergétique qui va leur permettre de se rendre compte des performances thermiques de leur logement. L'organisme les guide vers les Compagnons Bâtisseurs pour un projet de rénovation accompagnée. Isolation, fenêtres, installations électriques, drainage, chaux : le couple n'avait pas anticipé l'ampleur des travaux à réaliser. *« C'est vrai que ce n'est pas toujours facile de trouver les bons interlocuteurs ou les bonnes personnes quand on a besoin d'aide : soit on ne sait pas à qui s'adresser, soit on n'ose pas. »*

Si le début des travaux se conjugue avec une précarisation des conditions de vie (la famille vit sous une tente pendant un an), l'aide des Compagnons Bâtisseurs leur permet d'effectuer en quatre ans la plupart des travaux préconisés : mise aux normes de

[38] Expression utilisée par le directeur des Compagnons Bâtisseurs lors du séminaire du PNLHI à Laval le 3 juillet 2023.

[39] Fondation Abbé Pierre, *Éclairage régional Bretagne*, 2020.

l'électricité, ouvertures pour l'isolation, isolation des murs… *« Ça a changé notre façon de vivre. On vivait serrés dans la pièce principale pour rester au chaud avec notre enfant en bas âge, maintenant on a du confort. Ça nous a émancipés. On n'y pense plus. On réfléchit à autre chose. »*

La survenue d'un « accident de la vie » (veuvage, séparation…) peut être à l'origine d'un choix précipité dans l'acquisition d'un bien, expliquant le fait de n'avoir pas pris le temps d'examiner plus en détail l'état du logement. La méconnaissance de la performance énergétique d'un bâtiment est fréquemment à l'origine de déconvenues. De plus en plus de ménages sont également victimes d'entreprises frauduleuses profitant des financements publics destinés aux opérations d'amélioration de la performance énergétique pour vendre à des particuliers peu avisés des solutions inadaptées (pompes à chaleur dans une maison non isolée et où le rendement est très mauvais et à des coûts d'électricité exorbitants : une pratique bientôt interdite…) ou pire, prennent l'argent et disparaissent.

Madame B., logée avec ses deux enfants dans une passoire énergétique dans les Vosges, victime d'une société frauduleuse

Madame B. est âgée de 36 ans et vit avec ses deux enfants âgés de 9 ans et 6 ans dans les Vosges. Elle est professeure des écoles à mi-temps. Séparée du père de ses enfants depuis 6 ans, Mme B. alterne entre plusieurs logements avant d'acquérir un bien dans une commune rurale des Vosges au prix de 125 000 euros. Il s'agit d'une maison datant de 1929 de 82 m². *« Je savais à l'achat que c'était mal isolé mais je ne pensais pas qu'on aurait aussi froid et je ne pensais pas que les murs étaient aussi fins en fait. Je me suis retrouvée du jour au lendemain chez mes parents avec les deux enfants après la séparation avec mon ami. Il fallait que je trouve un logement, je ne voulais pas de location, j'avais fait plusieurs visites, c'était cher et en sale état. J'ai fait une offre pour cette maison et je l'ai obtenue ».*

Or, cette maison s'avère être une véritable passoire énergétique. Mme B. y passe un premier hiver particulièrement rude, la température descendant jusqu'à 9 degrés. En attendant de faire de plus amples travaux, Madame B. utilise de la mousse polyuréthane pour réduire le froid. Avec le recul, elle pense que **l'utilisation de cette mousse a pu avoir des effets sur les allergies de ses enfants** qui se sont déclenchées de manière parfois violente au moment où elle en a utilisé.

En 2021, elle prend contact avec une association locale spécialisée dans les aménagements durables qui la redirige vers Soliha. Elle reçoit pour ses travaux des aides de l'Anah et des collectivités locales pour changer le système de chauffage, isoler les combles, le plancher et changer les menuiseries. Le reste à charge d'environ 8 000 euros est entièrement pris en charge par une aide de la Fondation Abbé Pierre. **Toutefois, l'isolation des murs par l'extérieur, prévue dans l'enveloppe, n'a toujours**

pas été réalisée malgré le versement d'un acompte de 6 000 euros à un artisan en 2021. En effet, Mme B. est tombée sur une société frauduleuse, qui ne lui a jamais rendu l'argent versé : *« Ça s'est mal passé car l'entreprise a ouvert, puis a fermé. J'ai payé un acompte mais je n'ai jamais eu de travaux. On va encore avoir froid cet hiver ».*
Aujourd'hui, même si la situation s'est améliorée, il reste difficile de bien se chauffer en hiver dans la maison, qui demeure également exposée à des problèmes d'étanchéité et à des infiltrations d'eau. Les sociétés de travaux qui devaient intervenir chez Mme B. sont en liquidation judiciaire.

Plusieurs territoires portent une réflexion pour éviter des accessions à la propriété qui virent à des situations d'habitat indigne. Un projet d'expérimentation dans la Creuse avec la Fédération du bâtiment et plusieurs acteurs du logement a pour objectif de financer aux ménages ayant des revenus peu élevés et se portant acquéreurs d'un bien ancien, un pré-diagnostic des travaux de remise aux normes du logement au moment de l'achat, afin de prévenir les déconvenues. Des réflexions similaires existent en Bretagne pour financer des diagnostics-accession à tout nouveau ménage sollicitant un prêt à taux zéro. Si des expérimentations sont menées à petite échelle, les acteurs locaux militent avant tout pour la formation des notaires et des agents immobiliers afin de renforcer leur devoir d'information et de conseil sur la qualité des biens.

Ce mouvement d'accession à la propriété dans des biens de mauvaise qualité est plus large que celui qui se limite au gisement des maisons individuelles anciennes en zone rurale. On retrouve également dans cette situation les propriétaires-occupants de copropriétés en difficulté.

Pour certains ménages, l'achat d'un logement est la seule issue face à l'échec de démarches pour accéder au parc social et à l'impossibilité d'accéder à un logement décent à prix abordable dans le parc privé faute de revenus suffisants ou de garants.

L'accession à la propriété est également la solution pour laquelle finissent par opter de nombreuses populations primo-arrivantes en France. Qu'il s'agisse d'hommes seuls avec le désir de mettre en œuvre un regroupement familial, ou encore de familles nouvellement arrivées sur le territoire, ces ménages disposent de ressources souvent précaires et insuffisantes pour satisfaire aux garanties de location.

Monsieur G., l'accession à la propriété comme seule solution pour se loger (Torcy)

Monsieur G., réfugié politique du Bangladesh, est arrivé en France en 2000. Il trouve rapidement un emploi dans la restauration, rémunéré au SMIC. Lorsque sa femme et ses deux filles le rejoignent, un collègue lui propose de louer un appartement attenant à son pavillon. *« Lorsque mon collègue m'a*

proposé cette solution j'étais très content. Avant cela, j'étais hébergé à droite et à gauche, mais je ne pouvais pas imaginer continuer cette vie de vagabond avec ma femme et mes deux filles. Ça a été un véritable soulagement. »
Pressé par l'urgence de loger sa famille, M. G. accepte cette proposition. Pour autant, la situation devient rapidement très complexe. L'appartement est en réalité une chambre vétuste, en sous-sol de la maison, ce qui contraint toute la famille à dormir dans la même pièce.
S'en suit, pendant un an, un parcours du combattant afin de trouver un appartement dans le parc social ou privé. Toutes ces démarches restent cependant lettre morte. Pour M. G., les propriétaires sont frileux en raison du salaire jugé insuffisant et du manque de garanties du ménage.
Sur les conseils d'un ami, il prend rendez-vous avec son conseiller bancaire afin d'envisager un emprunt. Guidés par l'urgence, ils acceptent le premier logement proposé par l'agence. Bien que les conditions offertes par ce logement ne soient pas optimales puisqu'il s'agit d'un T2, où les deux filles dorment dans le salon, ce logement est jugé le plus apte à offrir les conditions d'une vie de famille au regard du budget dont ils disposent.
« On a pris le premier appartement proposé. Un T2, pour quatre. On l'a payé 80 000 euros. Avec le recul, je me dis que l'on ne savait même pas ce que signifiait devenir propriétaire en France, ce n'est pas du tout la même chose qu'au Bangladesh, où les terres sont transmises de génération en génération : la maison où l'on naît, c'est celle où l'on meurt. Lorsque l'on a acheté, on cherchait un logement et des conditions de vie décentes plus qu'autre chose. »

> **Les locataires victimes de bailleurs indélicats :** il s'agit de ménages aux parcours résidentiels contraints qui, faute d'alternative, louent un logement dégradé voire insalubre. Les séparations sont bien souvent à l'origine de ces ruptures biographiques obligeant certains ménages à quitter un logement et à en chercher un autre dans l'urgence. Ayant souvent une demande de logement social en cours, ils n'envisagent parfois qu'un bref passage au sein du logement, raison pour laquelle on peut observer un important taux de rotation de ces ménages locataires.

Les mères célibataires sont un profil fréquemment rencontré par les opérateurs de la LHI, et particulièrement recherché par les marchands de sommeil dont la stratégie financière repose sur la solvabilisation maximale par les APL.

Beaucoup sont des ménages vulnérables, au statut parfois précaire voire en situation administrative irrégulière. La surreprésentation des populations primo-arrivantes dans les logements indignes résulte de divers facteurs : davantage exposées à des phénomènes de discrimination dans l'accès au logement, elles se heurtent également aux temps longs d'attente dans le parc social, ou en sont exclues pour des raisons administratives.

On retrouve également au sein du parc privé indigne le profil des travailleurs migrants vieillissants (qui n'ont pas pu accéder à un foyer de travailleurs migrants), dont une partie substantielle des revenus est envoyée au pays d'origine et qui eux-mêmes réalisent des allers-retours au pays pendant des périodes plus ou moins prolongées.

Les travailleurs saisonniers, souvent étrangers, sont également fortement concernés par cette problématique. La précarité des ressources et l'espoir de retour au pays les poussent à accepter des conditions de logements indignes. Lorsque le logement est assuré par l'employeur, la relation de dépendance forte à l'employeur-logeur rend d'autant plus difficiles le repérage et le signalement des situations.

Ces locataires sont particulièrement la cible de propriétaires indélicats, pratiquant des loyers qui ne sont pas nécessairement moins chers que sur le marché, mais proposant un niveau d'exigence moindre (caution, garants, régularité du séjour…). Les profils de ces propriétaires-bailleurs sont divers : propriétaires passifs ignorant leurs obligations, propriétaires impécunieux, propriétaires de mauvaise foi cherchant à maximiser la rentabilité de leur logement, véritables marchands de sommeil multipropriétaires et ayant des comportements quasi mafieux…

Monsieur J., locataire d'un logement insalubre depuis sept ans à Montpellier[40]

En 2014, Monsieur J. arrive du Maroc pour s'installer à Montpellier. Il trouve rapidement un emploi et, par l'intermédiaire d'un client, un appartement. Il constate les défaillances du logement mais espère que le propriétaire réalisera des travaux de rénovation par la suite : *« Dès que je suis rentré on m'a dit ne t'inquiète pas, on va faire les travaux. Ils n'ont pas dit non, mais ensuite, c'était toujours attends, attends, attends… »*. Or, depuis son emménagement dans ce logement il y a sept ans, le propriétaire n'a jamais réalisé les travaux. Il n'a d'ailleurs jamais rencontré son propriétaire. Ce sont différents intermédiaires qui viennent chercher le loyer qu'il paie en espèces.

Son logement a fait l'objet de plusieurs arrêtés d'insalubrité et de mesures d'urgence : un arrêté pour mise en sécurité de l'installation électrique avec une mesure urgente, un arrêté pour présence de plomb et un troisième pour insalubrité ordinaire (humidité, ventilation, étanchéité). Du fait de cette insalubrité, Monsieur J. ne peut accueillir sa fille de 11 ans.

Il est accompagné dans ses démarches par un binôme de travailleur social et juriste de la plateforme inter-associative ADLH (Accompagnement aux Droits Liés à L'Habitat). L'équipe ADLH s'est rapidement rendu compte que le bailleur de Monsieur J. possède une trentaine de biens immobiliers à Montpellier, dont la majorité sont insalubres, et pour la plupart sous arrêtés. Elle accompagne donc actuellement plusieurs locataires, logés à différentes adresses, dans des procédures au tribunal.

[40] Fondation Abbé Pierre, *Éclairage régional Occitanie*, 2023.

Face à l'inaction du propriétaire, la mairie s'est substituée en réalisant des travaux d'office. Ces travaux ont contribué à améliorer partiellement la situation du logement, comme en témoigne Monsieur J. : *« L'électricité a été changée. Il y a enfin un chauffage dans la chambre. Ils ont aussi repeint le volet et vont revenir pour le plomb ».*
Une procédure DALO (droit au logement opposable) a été ouverte pour Monsieur J. afin qu'il soit relogé. Monsieur est aujourd'hui usé par cette situation qui perdure et espère pouvoir très bientôt accéder à un logement décent : *« Pour moi, l'important, c'est d'accéder à un logement propre, c'est la première chose dans ma vie ».*
La plateforme ADLH poursuit quant à elle les démarches au niveau juridique pour que le propriétaire réalise les travaux restants et indemnise son locataire pour le préjudice subi.

De fait, les relations entre locataires et propriétaires peuvent rapidement se tendre, si le locataire entame des premières démarches auprès des autorités (médiations, mises en demeure, signalement de son mal-logement…).

« Les pressions des propriétaires sont très fortes pour que les locataires se taisent et renoncent à leurs droits, pour qu'ils ne demandent pas la consignation des APL par exemple. Parfois le propriétaire donne au locataire un congé pour le faire partir, ou le menace de couper l'eau ou les fluides. C'est très difficile pour les locataires que l'on accompagne de déposer plainte, ils ont peur et les commissariats acceptent très rarement les plaintes pour ces motifs, ils renvoient sur du civil, en disant que ce n'est pas du pénal. » (Alpil, Lyon)

« J'ai été très étonnée de voir en l'appelant [la propriétaire de l'appartement dégradé] que c'était elle qui était agressive avec moi. Je ne pouvais pas comprendre sa situation de propriétaire. Et c'était incroyable de voir qu'une propriétaire me disait qu'elle part en vacances, qu'elle s'occuperait de mon problème après être revenue, alors que je n'ai pas d'eau chaude, et que, finalement, presque, c'était elle qui était à plaindre. L'agence n'a absolument rien fait du tout. Ils nous ont clairement dit de voir avec la propriétaire. » (Mme G., locataire à Grenoble)

Le statut de locataire en habitat indigne n'est pas uniquement l'apanage des villes. En milieu rural ou péri-urbain, l'existence d'un parc de logements locatifs avec des loyers peu élevés attire également des ménages en situation de précarité, guidés parfois par l'idée que la vie à la campagne sera plus simple, ne prenant pas en compte le budget lié à la voiture et l'isolement social. Outre les loyers peu chers, le milieu rural est également propice à trouver des grandes surfaces habitables, agrémentées de terrain, correspondant aux besoins de certaines grandes familles aux revenus modestes, parmi lesquelles on retrouve les personnes issues de la communauté des Gens du voyage sédentarisées.

En matière d'habitat indigne, les « problèmes d'occupation » sont fréquents. Si les conditions d'occupation des logements peuvent constituer un aspect du problème

(manque d'aération du logement, suroccupation…), elles sont souvent brandies comme prétextes par des propriétaires indélicats pour justifier l'état du logement et l'absence d'investissement dans des travaux de rénovation.

> **Les situations d'incurie dans le logement :** ces situations concernent des personnes en souffrance psychique, présentant des carences d'hygiène, un encombrement du logement par des déchets ou un attachement parfois pathologique à des animaux. Ces situations compliquent les interventions de lutte contre l'habitat indigne. Elles génèrent des nuisances vis-à-vis du voisinage qui peuvent conduire jusqu'à l'expulsion de la personne.

Ces situations entrainent des difficultés encore marquées de prise en charge, provoquant le sentiment d'être démunis chez les professionnels du secteur. Les étapes entre le premier signalement, la prise de contact avec le ménage et la mise en place d'un accompagnement personnalisé impliquant des interventions régulières dans des domaines divers – psychologie, santé, vie quotidienne, gestion du budget, entretien du lieu de vie… – peuvent être encore plus diluées dans le temps que pour une situation qui ne relèverait pas de l'incurie. La caractérisation de l'état de dégradation du logement est également rendue plus difficile, voire impossible, en raison d'obstacles – comme l'accumulation d'objets, le désordre ou la saleté, qui empêchent les techniciens d'analyser le bâti et la structure, et donc d'en juger l'état.

Le traitement des situations d'incurie reste encore largement balbutiant, comme c'est le cas en Isère. La question du débarrassage, pour répondre aux spécificités des personnes concernées, demande de faire appel à des entreprises spécialisées. En Isère, le débarrassage se gère au coup par coup, avec l'aide souvent des CCAS et le financement de l'ARS. Des dispositifs se mettent en place, dans le cadre de conseils locaux de santé mentale – comme à Grenoble ou Saint-Martin-d'Hères – ou de partenariats – comme celui passé entre l'ARS et la MRSI (Maison Ressource Santé en Isère).

Monsieur L., une situation d'incurie résolue grâce à un accompagnement adapté[41]

Le service d'hygiène municipal a dû intervenir auprès de M. L. suite à des plaintes de voisinage pour manque d'entretien de son logement. En effet, des odeurs fortes se dégageaient de son logement, dues notamment à la présence de 13 chats. Dans les faits, M. L. n'entretient plus son logement depuis plusieurs années, après le décès de sa mère. Il y a des excréments de chats et toutes sortes d'objets entassés, prospectus, articles achetés dans des vide-greniers, objets publicitaires, restes de nourriture. Par ailleurs, son logement a manifestement des problèmes électriques, mais M. L. n'ose pas interpeller son propriétaire au vu de l'état de son logement. Quand l'association Julienne Javel rencontre M. L. à son domicile, il parle de ces « choses de valeur » dont il ne veut pas se séparer.

[41] Fondation Abbé Pierre, *L'accompagnement des personnes en situation d'habitat indigne*, 2022.

Il finit par vider l'appartement… mais en remplissant une cave et un garage. Les chats sont confiés, sauf un, à la SPA. M. L. ayant évoqué ses problèmes de santé (il connaît des épisodes de dépression), l'association le met en contact avec un médecin psychiatre. Dans la perspective d'un déménagement, qui ne se fera finalement pas, une première pièce est rénovée rapidement avec le soutien de la Fondation Abbé Pierre, pour que M. L. voie que la situation avance, puis la réfection des autres pièces est réalisée avec lui par l'association. M. L. achète des meubles et investit son logement. Deux années après la fin de l'accompagnement, M. L. continue de respecter ses engagements. Le service communal d'hygiène l'a rencontré, l'appartement est correctement tenu. La méthode d'accompagnement (être attentionné, prendre le temps, expliquer, aider au débarras, envisager des travaux d'embellissement…) et la stratégie d'associer au plus près la personne participent à ce résultat. Cet accompagnement a été très long (plus de trois ans) et chronophage. Cela peut paraitre excessif, compte tenu du fait que cela représente environ deux fois le temps réglementaire d'une mesure classique d'ASLL (accompagnement social lié au logement). Néanmoins, le résultat est là et l'association pense avoir évité à M. L. un certain nombre de catastrophes, notamment celle de l'expulsion. Le relogement n'aurait pas été accepté et le passage par la case hébergement aurait très certainement été préconisé… Dans ce cas-là, le coût social serait sûrement supérieur au coût de l'accompagnement réalisé.

De façon générale, les opérateurs rencontrés témoignent également du fait qu'il n'est pas rare que les membres d'un ménage sorti d'une situation de logement indigne – quel qu'en soit le profil – se retrouvent quelques années plus tard dans un logement semblable. Cela pourrait s'expliquer outre par leur état de vulnérabilité sociale et financière, par une méconnaissance des droits auxquels ils pourraient accéder, par honte d'exposer leur situation ou encore par le fait d'avoir intériorisé qu'ils ne peuvent prétendre à un logement digne.

2.2 Les conséquences sanitaires et sociales de la vie en habitat indigne

De nombreuses pathologies trouvent leur origine dans un habitat dégradé et insalubre, souvent en lien avec de l'humidité et des moisissures dans le logement : pathologies allergiques et respiratoires, inflammation de la peau et des muqueuses (eczéma), maux de tête et de gorge, infections pulmonaires… Plusieurs études épidémiologiques ont permis d'établir que la prévalence de l'asthme ou de symptômes respiratoires était associée à la présence de moisissures dans les espaces intérieurs[42].

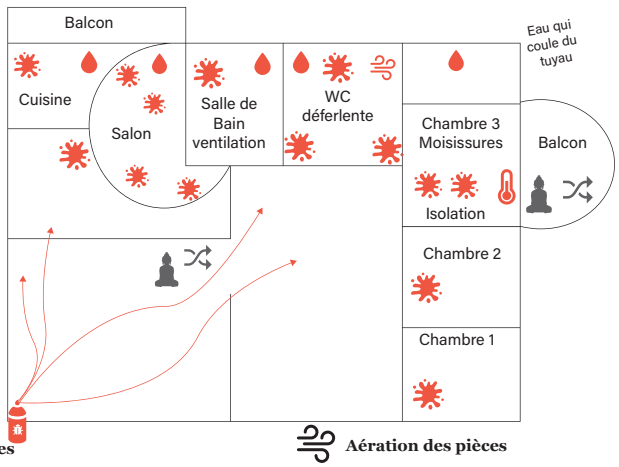
Si la présence de troubles psychiques peut être à l'origine de situations d'incurie (cf. syndrome de Diogène), les professionnels de santé repèrent également l'impact

[42] Bush RK, Portnoy JM, Saxon A, Terr Al et Wood RA, « The medical effects of mold exposure », *Journal of Allergy Clinical Immunology,* 2006.

de l'habitat indigne ou non-décent sur la santé mentale et psychique des ménages : troubles du sommeil, troubles de l'humeur (tristesse, colère, perte d'énergie, etc.), stress, anxiété, dépression, dégradation de l'image de soi, troubles du comportement... Ces habitants sont nombreux à évoquer la honte d'inviter chez soi, le **sentiment de dévalorisation personnelle qui accompagne la dépréciation de leur logement**. Dans ce contexte, certains se replient sur leur logement, désinvestissant progressivement toute vie collective quand d'autres choisissent au contraire de fuir, autant que possible, leur logement. Ce lien entre santé mentale et habitat indigne s'est concrétisé par exemple à Paris par l'embauche d'un infirmier psychiatrique au sein de l'équipe habitat indigne. Globalement, les acteurs de la lutte contre l'habitat indigne déplorent un manque de lien avec le secteur de la psychiatrie pour résoudre les situations où l'occupant souffre de troubles de la santé mentale.

Pour illustrer à quel point les effets négatifs de l'habitat dégradé sont omniprésents et envahissent l'intégralité de l'espace mental des personnes qui le subissent, l'Observatoire de l'Hébergement et du Logement à Grenoble a utilisé le recours à la schématisation. Ci-dessous un exemple de « plan sensoriel » d'un logement réalisé par son occupante, qui illustre les sources de nuisances (en rouge) et de bien-être (en vert).

Plan sensoriel de l'appartement de Mme A. (locataire dans le parc social, Grenoble)



Moisissures

«Donc du coup, il y avait des problèmes de moisissures, d'isolation, les meubles qui sont... je sais même pas comment qualifier ça.»

«La cuisine aussi: moisissures sur moisissures. le salon, ici: moisissures sur moisissures. [...] La moisissure a fait que même m'a télé a été gâtée. Ça, j'ai oublié de vous dire, ça: j'ai perdu une télé écran 64.»

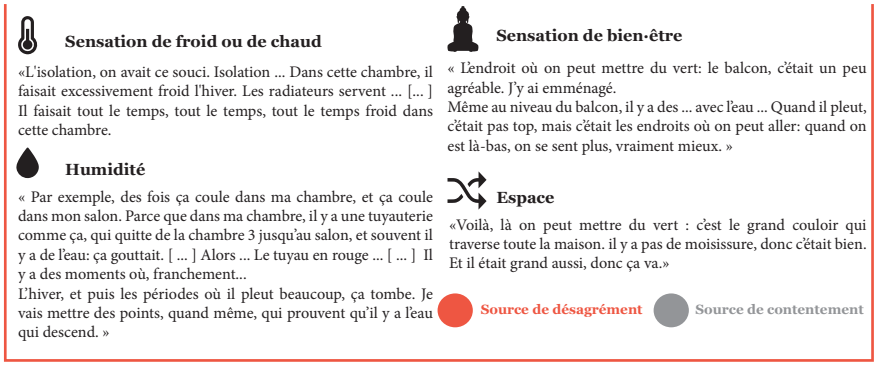
« La chambre 2, on peut mettre du vert, et on le colore avec un peu de rouge: on le mélange. C'était, genre, il y avait de la moisissure, mais c'était pas autant que ça. »

Aération des pièces

« Les WC, [...] ils avaient même mis un truc pour aspirer, qui n'a jamais fonctionné. [...] Ventilation défaillante dans les WC et la salle-de-bain. »

Présence de nuisibles

« On a commencé à avoir - comment on appelle ça ? - des cafards. C'est quelque chose qui nous a vraiment traumatisés. On a mis tous les produits. »



Parmi les maladies les mieux identifiées figure le saturnisme (intoxication par le plomb contenu dans certaines peintures majoritairement utilisées avant 1948, touchant principalement les enfants), qui fait l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics depuis les années 1990. Il provoque des troubles du système nerveux ainsi que des maladies rénales et des retards psychomoteurs. Il n'existe pas de traitement du saturnisme, ni des troubles irréversibles qu'il entraîne. Malgré des résultats encourageants depuis 30 ans, le fléau reste préoccupant dans certaines régions, alors que des études de l'institut national de veille sanitaire (INVS) ont pointé un recul des dépistages ainsi que des carences dans le suivi des enfants intoxiqués.

La lutte contre le saturnisme : une loi et un plan d'action national

Suite à plusieurs cas découverts à Paris et à l'alerte d'associations et de professionnels de santé, c'est au début des années 1990 en France qu'un plan national d'actions, puis un texte de loi, ont permis de mettre sur pied une méthode efficace d'éradication reposant sur des instruments de mesure du taux de plomb dans le sang, une obligation légale de déclarer tout cas de saturnisme, et la mise en place de zones à risque. À partir de 2001, le dépistage du saturnisme est rendu gratuit.

En France, en 1996, près de 85 000 enfants âgés d'un à six ans étaient concernés par une intoxication par le plomb. Si le nombre de cas signalés a depuis fortement baissé, le saturnisme infantile reste une problématique de santé publique importante avec encore de **500 à 700 cas diagnostiqués par an** entre 2015 et 2018 en France, selon Santé Publique France. Trois incidents sur quatre avaient des facteurs de risques liés au logement. C'est pourquoi, d'après l'Association des Familles Victimes du Saturnisme (AFVS), *« une sensibilisation des professionnels de santé à rechercher les facteurs d'exposition au plomb en lien avec l'habitat est à poursuivre, en particulier dans les quartiers où subsistent des poches d'habitat indigne ».*

La Fondation Abbé Pierre a initié une étude en 2013 sur les conséquences sanitaires de la précarité énergétique[43]. Celle-ci a montré que **48 % des adultes exposés à la précarité énergétique souffrent de migraines et 22 % de bronchites chroniques contre 32 % et 10 % des personnes qui n'y sont pas exposées. Les enfants exposés, quant à eux, souffrent à 30 % de sifflements respiratoires, contre 7 % chez les autres.** La précarité énergétique conduit en outre de nombreux ménages à utiliser des chauffages inadaptés, avec un risque d'intoxication au monoxyde de carbone, éventuellement accentué par l'absence d'aération. Dans ces conditions, on observe plus fréquemment un phénomène de condensation et l'apparition de moisissures, avec des impacts sanitaires multiples. Enfin, l'humidité du logement accroît le risque d'intoxication au plomb contenu dans les peintures.

En 2015, une étude économétrique de l'OFCE a montré que, toutes choses égales par ailleurs, le fait d'être dans un logement surpeuplé, bruyant ou humide, augmentait de 40 % le risque pour ses occupants de se déclarer en mauvaise santé. Pour un logement difficile à chauffer, ce risque accru s'élève à 50 %[44].

Au-delà des conséquences sanitaires, vivre en habitat indigne accroit également les situations de pauvreté des occupants, qu'il s'agisse des factures d'énergie démesurées dans les passoires énergétiques ou des augmentations de charges dans les copropriétés en difficulté du fait de carences d'entretien et de mauvaise gestion. L'ensemble de ces charges apparaissent lourdes pour des ménages aux revenus modestes, et les frais exceptionnels peuvent mettre en péril des budgets déjà très serrés, au détriment d'autres postes budgétaires comme la santé, ou les loisirs.

Ces difficultés peuvent se trouver renforcées lorsque la copropriété fait l'objet d'une intervention publique. L'obtention des aides est en effet conditionnée à la réalisation de certains types de travaux, qui ne correspondent pas forcément aux besoins immédiats des propriétaires et s'avèrent parfois en décalage avec les capacités financières des occupants. Les propriétaires sont ainsi nombreux à ne pas savoir comment ils vont pouvoir assumer financièrement les travaux à venir. Ils sont pour la plupart encore accédants et remboursent un emprunt qui grève leur budget déjà contraint, et ces incertitudes génèrent des angoisses très fortes.

> *« J'ai aucune idée du montant. J'aurais du mal, je ne me vois pas reprendre un prêt, et beaucoup vont avoir du mal, je ne sais pas si on va faire la totalité des travaux. Si les gens pouvaient sortir 24 000 euros, ils n'habiteraient pas dans ce quartier. Je suis actuellement en train de rembourser mon crédit pour l'appartement. Si les travaux sont votés, je devrai payer entre 10 et 15 000 euros. J'ai la corde au cou. Je ne peux pas demander un emprunt supplémentaire à la*

[43] Fondation Abbé Pierre et CREAI-ORS Languedoc-Roussillon, *Liens entre précarité énergétique et santé*, novembre 2013.

[44] « La mesure du coût économique et social du mal-logement » réalisé par l'OFCE (Pierre Madec) pour l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) et le Plan urbanisme construction architecture (PUCA) in *Revue de l'OFCE*, n° 146, 2016.

banque. Et il me reste actuellement 150 euros par mois pour manger. La seule solution alors est de vendre. Je ne vois pas comment faire autrement. » (Mère seule avec un enfant, propriétaire depuis deux ans, Torcy)

Les copropriétaires concernés par une opération de requalification (Orcod) voient leur patrimoine immobilier dévalué dans le cadre des rachats par la puissance publique, conduisant à accroitre une situation de précarité et d'endettement lorsque l'emprunt n'a pas pu être remboursé.

Les locataires quant à eux s'acquittent bien souvent d'un loyer dont le montant peut aller jusqu'à représenter près de la moitié de leurs ressources, lorsqu'ils ne bénéficient pas de l'allocation logement.

« Le drame c'est que ces familles, assez souvent monoparentales, sont coincées dans ces logements et dans la pauvreté, car ce sont des logements qui coûtent cher en termes d'énergie. Ce sont de vraies passoires thermiques. Donc la pauvreté rend encore plus pauvre. »[45] (Acteur social à Roubaix)

Les mauvaises conditions d'habitat peuvent également avoir des effets sur la vie professionnelle des occupants (arrêts maladie prolongés, perte d'emploi…), sur leur vie personnelle (séparation ou violence engendrée par la promiscuité…).

« J'avais du mal à dormir, j'étais tout le temps malade, donc du coup ça ne le faisait pas au boulot. Des fois je suis là sans être là, moralement je n'étais pas bien. Donc finalement, j'ai demandé une rupture conventionnelle… » (Mme A, locataire du parc social, Grenoble)

Les coûts évités par la lutte contre l'habitat indigne

La question des coûts évités grâce à l'éradication de l'habitat indigne peut être abordée de plusieurs façons, dont celle que l'on doit à l'économiste Pierre Madec qui a essayé de mesurer le coût économique et social du mal-logement[46] et propose d'estimer, à partir de cette évaluation, le gain que représenterait le traitement de situations relevant de l'habitat indigne.
Ces travaux économétriques montrent l'importance de l'environnement sur l'ensemble de la situation sociale des membres du foyer et sur les politiques publiques chargées de prendre en charge les carences ou dysfonctionnements qui peuvent affecter ces personnes.

[45] Fondation Abbé Pierre, *L'articulation entre la Politique de la Ville et les politiques d'habitat dans la ville de Roubaix–Métropole Européenne de Lille*, 2020.

[46] « La mesure du coût économique et social du mal-logement » réalisé par l'OFCE (Pierre Madec) pour l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) et le Plan urbanisme construction architecture (PUCA) in *Revue de l'OFCE*, n° 146, 2016.

Si l'on retient les composantes du mal-logement suivantes : **la précarité énergétique et l'habitat sans confort (bruit, humidité)** et que, toutes choses égales par ailleurs, on les confronte aux probabilités de subir un retard scolaire, d'être au chômage ou en mauvaise santé, les liens statistiques mis en évidence à travers l'analyse économétrique concluent à un impact important. *« Ainsi, entre 8 % et 10 % du retard scolaire mesuré serait en partie expliqué par des conditions de logement dégradées. Les résultats obtenus mettent également en évidence une corrélation importante entre logement et probabilité de retrouver un emploi. Enfin, la probabilité d'un individu à juger sa santé dégradée semble fortement liée à la situation de logement de ce dernier puisqu'entre 16 % et 30 % de la perception de l'état de santé semble expliquée par la qualité de l'habitat.* ***Au total, entendus au sens le plus large, les coûts directs et indirects engendrés par l'existence de situations de mal-logement pourraient dépasser les 30 milliards d'euros par an.*** *»*

Le collectif multi-acteurs Initiative Rénovons estime quant à lui dans son scénario 2020 que la rénovation des 5 millions de logements passoires thermiques (étiquetés F ou G) permettrait d'économiser 500 millions d'euros chaque année pour le système de soins[47].

Ce calcul donne un ordre d'idée de ce que pourraient représenter les financements à déployer pour une politique offensive de réduction de l'habitat indigne, avec un effet neutre à terme sur les dépenses publiques.

2.3 Sortir de l'habitat indigne : un long processus qui va bien au-delà des enjeux techniques

• Les enjeux du repérage

Les estimations du nombre de logements potentiellement indignes reposent sur un outil statistique qui n'a pas été mis à jour au niveau national depuis 2013 (PPPI), et sur des évaluations cadastrales encore plus anciennes. En l'absence d'un outil de repérage fiable, la détection des situations d'habitat indigne repose majoritairement sur des signalements effectués par les habitants eux-mêmes, généralement lorsqu'ils ont quitté leur logement, ou par des tiers (entourage ou professionnels). Les acteurs locaux susceptibles d'« ouvrir les portes » sont nombreux : élus, CCAS, CAF, MSA, organismes de tutelle, familles, voisins, aides ménagères, associations d'aide à domicile, professionnels de santé, travailleurs sociaux du département… C'est bien la coopération entre ces acteurs attachés à divers dispositifs ou institutions qui apparait comme un enjeu fort du repérage.

[47] Scénario Rénovons 2020 – France, Coûts et bénéfices d'un plan de rénovation des passoires énergétiques en 10 ans.

En Centre Bretagne : construire une communauté d'acteurs, première étape d'une politique de lutte contre l'habitat indigne

Avec de petits moyens et sans outils particuliers, la communauté de communes de Kreiz-Breizh (CCKB), un EPCI rural de 18 000 habitants dans le Centre Bretagne, s'est mobilisé il y a un peu plus d'un an pour proposer des réponses à l'habitat indigne sur son territoire. Grâce à un portage politique et à l'implication de techniciens, la CCKB a défini une chaîne d'intervention pour identifier et répondre aux situations d'habitat indigne. Cela s'est notamment structuré en trois volets :

• La constitution d'un **réseau de donneurs d'alerte** incluant un large panel d'acteurs pour le repérage et le signalement.
Ces donneurs d'alerte (CCAS, associations de solidarité, médecins, infirmiers, élus, France services, Espace France Rénov', opérateurs, etc.), ont comme caractéristiques communes d'être en contact étroit avec la population au premier rang pour repérer des situations de mal-logement. Cette modalité de repérage en circuit court est assez opérante dans un petit territoire où les acteurs se connaissent et permet d'intervenir rapidement.

• **La mise en place d'un service local d'intervention pour la maîtrise de l'énergie (SLIME)** pour diagnostiquer les situations d'habitat énergivore/indigne et amorcer de premières interventions.
Après cette première étape du repérage, la CCKB a mis en place un SLIME. La collectivité s'est fixée un objectif de 80 visites par an, réalisées par un salarié d'un opérateur local (l'ALECOB). Ces visites sont une première étape pour amener des ménages vers un accompagnement social avec une entrée par l'énergie, qui se veut non-stigmatisante. Un diagnostic sociotechnique est réalisé au domicile sur l'état du bâti, les équipements, les usages mais aussi sur la situation sociale du ménage. Des petites installations visant à faire des économies d'énergie (changement de l'électroménager, des ampoules…) peuvent également être réalisées. Le ménage est ensuite orienté vers des solutions de travaux de rénovation énergétique et est accompagné dans ce processus.

• **Le montage d'une « cellule mal-logement »** visant à traiter les situations complexes.
Cette cellule rassemble l'ensemble des acteurs concernés (l'ALECOB, les Compagnons Bâtisseurs, la FAP, Soliha, l'ADIL, le Secours Catholique, la CAF, le conseil départemental...) qui examinent ensemble des situations de mal-logement et recherchent des solutions de manière partenariale. Elle a vocation à se réunir tous les deux à trois mois. La mise en lien avec des partenaires dans des instances dédiées pour le repérage et le traitement des situations complexes a été une première étape pour constituer une réponse à l'habitat indigne présent sur la CCKB. Dans les années à venir, la CCKB souhaite poursuivre la structuration de cette communauté d'acteurs afin d'amplifier sa capacité d'action.

Les plaintes sont assez rarement le fait des personnes concernées directement lorsqu'elles sont dans leur logement, en raison de freins divers, qui parfois se cumulent : sentiment de peur devant l'ampleur des procédures que cela pourrait déclencher ou devant les réactions du propriétaire dans le cas des locataires, manque d'information et de connaissances sur ses droits, complexité des démarches à réaliser, sentiment de honte, non prise de conscience de l'état du bâti dans lequel on évolue, difficultés à exprimer clairement ses problèmes de logement…

La multitude d'acteurs différents impliqués dans le repérage ou le signalement d'une situation d'habitat indigne entraine une succession d'interventions et de décisions qui doivent être prises avant toute action concrète sur un logement potentiellement indigne.

Le repérage et l'orientation vers le bon dispositif d'intervention publique appelle un travail de médiation indispensable. Depuis le 1er janvier 2022, France Rénov' regroupe l'ensemble des espaces conseils et des dispositifs d'aides pour accompagner les ménages dans les travaux de rénovation énergétique de leur logement. Ces guichets uniques demeurent hétérogènes dans leur mise en œuvre selon les territoires et mal identifiés du grand public. En outre, ils ne concernent que les démarches liées à la rénovation énergétique et ne sont pas outillés pour répondre aux demandes liées à l'insalubrité ou aux situations de péril.

Parmi cette multitude d'acteurs impliqués dans le repérage, le rôle des associations et des bénévoles apparait primordial pour toucher les nombreux ménages en grande précarité qui se détournent des dispositifs institutionnels d'accompagnement social.

« Les Locaux-Moteurs » : lutter contre le non-recours des personnes en habitat indigne

Le projet porté par l'association les « Locaux-Moteurs » part du constat que les dispositifs existants de type OPAH ne sont pas suffisamment inclusifs et ne permettent pas de toucher toutes les personnes concernées. La méthode repose sur la constitution d'un réseau d'habitants, capables d'entrer plus facilement en relation avec les personnes. Appelés des Locaux-Moteurs, ces habitants ont un rôle de « facilitateurs » pour encourager les personnes à se saisir de l'accompagnement proposé dans le cadre d'une OPAH. L'association est missionnée par la collectivité qui porte l'OPAH et va à la rencontre des ménages qui n'étaient pas prêts à engager un programme d'habitat, majoritairement des ménages très modestes, de centre-bourg de communes rurales. L'association compte aujourd'hui 38 Locaux-Moteurs, salariés une dizaine d'heures par mois.

« L'intervention des Locaux-Moteurs rassure, permet le dialogue de pair à pair. Beaucoup de ménages rencontrés sont des retraités, parfois isolés, qui n'auraient pas osé actionner le dispositif habitat parce qu'ils ne pensent pas être concernés, qu'ils ont peur d'être stigmatisés comme étant en grande précarité, il y a aussi une forme de honte, ils ne veulent pas rendre leur

situation visible. Tout en informant, ils sont à l'écoute des préoccupations des ménages. Ainsi, ils instaurent des liens de confiance et ouvrent la voie à de nouveaux modes de coopération en expliquant comment ce type de programme [les OPAH] pourrait les aider. On fait de la relance relationnelle envers des personnes qui sont dans des postures de méfiance, voire de défiance vis-à-vis des politiques publiques. » (Claudine Pézeril – Fondatrice de l'association les Locaux-Moteurs).
Depuis 2017, l'association a rencontré plus de 6 000 personnes, pour donner un premier niveau d'information et a relayé 1 000 demandes auprès des opérateurs habitat, 80 % des dossiers ayant abouti. L'association a aujourd'hui la volonté d'expérimenter la formation pour essaimer la méthodologie des Locaux-Moteurs[48].

• Les besoins en accompagnement des ménages

Compte tenu du cumul des problèmes financiers, sociaux et parfois de santé, rencontrés par les personnes vivant en habitat indigne, la sortie d'une telle situation n'est pas qu'un problème technique. Elle requiert bien souvent un accompagnement global et au long cours des ménages. D'après les opérateurs interrogés, les accompagnements s'échelonnent généralement sur plusieurs années (un à deux ans dans le meilleur des cas et plus souvent de six à huit ans).

En plus des contraintes techniques et financières, des freins d'ordre psychologique peuvent complexifier les démarches de sortie d'insalubrité. Pour certains ménages propriétaires-occupants, qui ne sont pas en demande mais dont le signalement a été réalisé par l'entourage, le frein majeur sera d'accepter que soient réalisés des travaux pour remédier à l'indignité du logement. *« Les personnes qui sont dans le logement depuis de nombreuses années ne comprennent pas ce qu'est l'insalubrité ou l'incurie, elles ont toujours vécu comme ça. »* (GIP Creuse habitat)

Pour d'autres, il s'agira d'accepter un programme de travaux qui ne correspond pas à leurs attentes initiales, car restreint par leur budget et des aides de l'Anah insuffisantes. Dans le cas de logements avec de grandes surfaces (tels que des fermes), les travaux doivent généralement se concentrer sur quelques pièces seulement.

À ce titre, l'auto-réhabilitation accompagnée (ARA), consistant à réaliser de petits travaux d'amélioration de l'habitat par l'occupant, peut constituer un levier pour mobiliser les ménages et/ou boucler un budget de travaux. *« L'ARA peut changer la vie des personnes. Des petites choses comme changer un robinet, refaire des peintures… Ça nous permet d'entrer en contact avec le ménage, ça nous donne une accroche, pour ensuite travailler sur des solutions plus lourdes. »* (Association Julienne Javel, Doubs)

[48] Fondation Abbé Pierre, *Éclairage régional Bretagne*, page 35, 2019.

Au-delà des contraintes financières, certains opérateurs déplorent le manque de flexibilité dans les critères d'octroi des subventions de l'Anah. Les objectifs de rénovation globale, quand ils sont atteignables au regard des financements, peuvent mettre en péril le projet car le ménage n'est pas toujours prêt à transformer autant de choses d'un coup dans son logement.

« Nous on revendique une intervention à petits pas, pour limiter le sentiment d'intrusion dans le domicile. On aimerait avoir un chantier par étape. Mise en sécurité sanitaire, mise en sécurité structurelle. Puis on voit sur le programme de travaux. » (Conseil départemental du Puy-de-Dôme, service habitat durable)

Pour mener à bien ces missions d'accompagnement dans la durée, les financements alloués aux opérateurs ne suffisent pas toujours, comme le soulignent les Compagnons Bâtisseurs à Marseille : *« On a très peu de financements pour accompagner des propriétaires-occupants. On ne fait pas qu'aider au dépôt du dossier Anah. On fait des demandes de financements complémentaires, des visites de chantier… C'est super long. »*[49]

Une fois les travaux engagés, les ménages sont rarement en capacité de faire le suivi de chantier. *« On n'est pas censé aller sur ce terrain-là, mais on doit parfois le faire. On essaye d'être médiateur, de faciliter la communication avec le propriétaire et les entreprises. On sort de nos missions. La maitrise d'œuvre, c'est ce qui saute dès le début du projet car il n'y a pas les budgets. »* (Creuse habitat)

Les financements incertains, au coup par coup, des appels à projets et la mise en concurrence des opérateurs impactent la pérennité des actions et engendrent un chainage d'intervention fragile. L'engagement des collectivités locales dans le financement de la lutte contre l'habitat indigne ainsi que les financements accordés par des fondations privées deviennent incontournables pour boucler les budgets de financement de travaux et financer les accompagnements dans la durée.

Face à des politiques publiques de lutte contre l'habitat indigne jugées insuffisamment efficaces, la Fondation Abbé Pierre a créé en 2007 **le programme SOS Taudis** avec plusieurs objectifs :
- s'appuyer sur des opérateurs associatifs pour le repérage et l'accompagnement des ménages en situation d'habitat indigne et mobiliser les acteurs locaux ayant un « rôle à jouer dans la lutte contre l'habitat indigne » pour rechercher conjointement des solutions ;
- développer une interpellation des pouvoirs publics afin de les renvoyer à leurs responsabilités ;
- mettre en place un numéro d'appel pour les locataires en habitat indigne d'où le programme a tiré son nom.

[49] Entretien réalisé par FORS-RS en juin 2022 dans le cadre d'une mission confiée par l'agence régionale PACA de la Fondation Abbé Pierre.

Si à l'origine le programme ne finançait pas de travaux, afin de ne pas se substituer au droit commun, et centrait son intervention sur l'accompagnement des ménages, ses objectifs ont sensiblement évolué afin de renforcer son soutien aux propriétaires-occupants, par l'attribution de subventions aux travaux. L'expérience a prouvé qu'il était pertinent de contribuer au financement des travaux afin de faire évoluer les pouvoirs publics par la démonstration.

Afin de capitaliser l'expertise des opérateurs qu'elle soutient dans la lutte contre l'habitat indigne, la Fondation Abbé Pierre a élaboré un cahier du logement dédié à « l'accompagnement des personnes en situation d'habitat indigne » et a soutenu l'association Droits et habitat dans la production d'un « guide de l'accompagnant – habitat indigne et droit des occupants »[50]. Il est souligné l'importance accordée à la capacité d'adaptation des professionnels à chaque situation, afin de proposer un accompagnement au plus près des besoins de la personne. La méthode visant à mettre la personne au centre de la démarche, en recherchant sa participation active au diagnostic des freins et des leviers et pour construire avec elle les réponses les plus adaptées, est au cœur de la réussite des projets. S'adapter au rythme des ménages, tenir compte des moments de ralentissement et d'accélération, composer avec les réticences et le découragement, sont les clés pour que la confiance s'installe. Enfin, dans les situations les plus complexes, il s'agira de pouvoir inventer des réponses qui sortent des schémas habituels.

Étude sur le coût et le financement de l'accompagnement des ménages propriétaires-occupants en matière de lutte contre l'habitat indigne

La Fondation Abbé Pierre a pris l'initiative en 2018 de faire réaliser par le Bureau d'études et de Recherches Scoliotiques (BERS) une étude sur les coûts et les financements de l'ingénierie d'accompagnement des propriétaires-occupants d'un logement indigne afin d'étayer les remontées des opérateurs, selon lesquels leur financement était sous-évalué et mettait en péril leur action sur le terrain.
L'étude a montré que cette fragilisation pouvait les conduire à n'intervenir que sur des opérations rentables, les détournait des secteurs diffus et, du même coup, laissait de nombreuses personnes dans des situations de logements indignes. L'étude préconise ainsi de mieux prendre en compte les coûts réels des prestations tout en les rendant plus transparents.
Ainsi les tâches et les temps de l'accompagnement seraient très divers et étalés dans le temps :
- les visites dans la phase de qualification ;
- une coordination entre les intervenants ;
- la préparation et la réalisation du projet en lien avec la maîtrise d'œuvre ;
- le suivi auprès des ménages, dont l'intensité peut varier selon ses particularités et son degré d'adhésion à la démarche. Dans les situations les

[50] Ces deux documents sont téléchargeables sur le site de la Fondation Abbé Pierre.

plus complexes, on observe la multiplication des visites et un temps important à consacrer à la création d'un lien de confiance. Pour les ménages en difficulté, il faut compter en moyenne sept visites par logement : « pré-chantier » (deux visites), « chantier » (deux visites), « ré-emménagement » (une visite), « appropriation » (deux visites).
L'éloignement géographique, plus marqué dans les territoires ruraux, joue également sur le temps consacré par les opérateurs.
Si l'on se réfère aux coûts estimés et aux financements possibles, en prenant tout d'abord pour référence le financement en diffus de l'Anah, il apparaît que ce montant reste inférieur, pouvant même ne représenter que 50 % des estimations de coûts des opérateurs.

Malgré la démonstration de l'importance de cette ingénierie technique, juridique et sociale pour la sortie d'habitat indigne, des territoires demeurent aujourd'hui dépourvus d'opérateurs pour réaliser l'accompagnement.

« L"accompagnement peut être fait par l'assistante sociale, le mandataire judiciaire, le maire, parfois c'est le policier.... C'est au cas par cas. On n'a pas de procédure. On essaye de trouver la personne qui va réussir à avoir l'oreille de l'occupant. Nous, on n'a pas le temps suffisant pour accompagner les personnes comme on le souhaiterait. Actuellement on fait avec les moyens, les personnes volontaires... Mais ce n'est pas qu'une question de moyens, c'est aussi une question de maillage d'acteurs. » (PDLHI Dordogne)

« Les assistantes sociales de secteur du département ne font pas les visites à domicile, comment voulez-vous qu'il y ait du repérage sans aller-vers ? » (Soliha Indre)

• Faire respecter le droit des locataires

Que ce soit dans la lutte contre les passoires thermiques, la réglementation sur la décence ou l'insalubrité, le respect des droits des locataires apparait comme un enjeu fort. L'accompagnement juridique n'est pas assez fréquemment mobilisé par les pouvoirs publics, notamment pour faire mieux connaitre leurs droits aux locataires les plus fragiles.

C'est dans cette optique que la Fondation Abbé Pierre finance depuis plus de 10 ans des permanences associatives **d'Accompagnement à l'Accès aux Droits Liés à l'Habitat** (ADLH) dans 38 territoires. L'ADLH vise à accompagner les ménages à faire valoir leurs droits à un logement décent et adapté. Allant de la simple information jusqu'à l'accompagnement dans les démarches administratives et juridiques, l'ADLH est fondé sur la mobilisation du droit, repose sur une prise en compte globale des besoins des personnes et conjugue, autour du ménage accompagné, un ensemble de compétences sociales, juridiques et administratives.

L'Espace Solidarité Habitat (ESH) : rendre effectifs les droits des Parisiens mal logés

Créé en 2000, l'Espace Solidarité Habitat (ESH) de la Fondation Abbé Pierre est un lieu d'accueil et d'Accompagnement aux Droits Liés à l'Habitat (ADLH) des Parisiens mal logés. Le soutien proposé dans la durée est gratuit. Il aide les ménages à appréhender les procédures juridiques et à les mobiliser. L'objectif visé est de les placer en position de faire des choix éclairés quant à la stratégie à mettre en œuvre pour sortir de leur situation de mal-logement.
L'aide aux démarches et la coordination des interventions juridico-sociales sont assurées par les six chargés de mission, travailleurs sociaux, juristes et urbanistes de formation, en lien étroit avec un réseau d'avocats et 26 bénévoles. Les architectes ou ingénieurs bénévoles réalisent quant à eux des visites à domicile pour qualifier les désordres au sein des logements rapportés par les ménages.
En 2022, 157 ménages en situation d'habitat indigne ont été suivis, dont 38 nouvelles situations ; 26 visites à domicile ont été effectuées, conduisant à la rédaction de rapports. Ceux-ci sont versés dans le cadre des procédures judiciaires engagées : ils permettent parfois au juge d'ordonner une expertise, de qualifier le caractère non-décent d'un logement, de condamner le bailleur à payer au locataire des dommages et intérêts ou l'obliger à faire des travaux ; 45 procédures ont été engagées devant le juge civil, initiées dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne ou, en défense, pour faire valoir des désordres dans le logement dans le cadre d'une procédure d'expulsion. Parmi les 45 ménages concernés, 20 ménages ont pu obtenir des dommages-intérêts allant de 500 à 21 000 euros, un maintien dans les lieux, un échéancier de la dette, une réduction des indemnités d'occupation de 30 %, une expertise judiciaire ou faire invalider un congé pour vente.
Le travail de terrain nourrit une expertise susceptible de visibiliser les réalités vécues par les ménages, les limites des dispositifs existants, de renforcer la connaissance sur ces problématiques et in fine de proposer des pistes d'amélioration des politiques publiques. En 2022, l'ESH a poursuivi son travail de mobilisation des acteurs par le biais d'organisation de formations sur le sujet de l'habitat indigne (auprès des magistrats notamment) et de sensibilisation aux difficultés rencontrées dans le cadre de l'accompagnement.

Le droit au relogement des ménages sortant d'habitat indigne est un enjeu particulièrement sensible. Alors que la loi prévoit une obligation incombant au propriétaire du logement d'assurer l'hébergement temporaire des locataires pendant le temps des travaux, dans la pratique, ce droit au relogement est encore très inégalement appliqué. En cas de défaillance du bailleur, la commune ou l'État a la responsabilité de se retourner contre lui, et de reloger les

locataires en titre ou les occupants « de bonne foi »[51] concernés par l'évacuation d'un immeuble suite à un arrêté d'insalubrité ou de péril ou dans le cadre d'une opération d'aménagement mais cette procédure est très peu mise en œuvre. Par ailleurs, la notion d'occupant « de bonne foi », avant d'être établie devant un juge, est soumise en premier lieu à l'appréciation du bailleur ou de l'aménageur et donc à des divergences d'interprétation. « La qualification de mauvaise foi ne devrait être établie que sur décision du juge, sinon le locataire perd des droits sur cette simple présomption. » (Juriste à l'ESH)

Ces **difficultés sont exacerbées lorsqu'il s'agit de reloger des occupants en situation administrative irrégulière**, quand bien même la loi prévoit que ces derniers doivent être relogés indépendamment de leur statut administratif[52]. Ce relogement ne pouvant pas s'effectuer dans le parc social faute de titre de séjour, il est très difficile à mettre en œuvre. L'hébergement d'urgence à l'hôtel est donc pour beaucoup d'entre eux la seule solution qui se présente mais, en plus d'être inadapté aux besoins des familles, il représente un coût non négligeable pour la collectivité locale en charge d'une opération de résorption de l'habitat indigne. En outre, l'hébergement d'urgence ne répond pas à l'obligation de relogement pérenne qui s'applique aux opérateurs publics impliqués dans la lutte contre l'habitat indigne.

Afin de rechercher des solutions plus adaptées aux personnes et moins coûteuses que l'hôtel, la Soreqa (société de requalification des quartiers anciens), qui opère sur la métropole du Grand Paris a recours ponctuellement à des logements-relais : il s'agit de logements vacants dont elle est propriétaire le temps de réaliser une opération d'aménagement ou bien de logements mis à disposition par la collectivité locale.

Suite aux effondrements de deux immeubles rue d'Aubagne à Marseille en 2018, **une charte de relogement** a été élaborée afin de veiller à la qualité des relogements, sous l'impulsion de collectifs d'habitants et d'associations, dont la Fondation Abbé Pierre, et co-signée par la mairie. Cette charte rappelle notamment le droit à l'intermédiation locative pour les personnes en situation administrative irrégulière, le temps de leur régularisation : *« Pour les publics n'ayant pas accès au logement social, le portage du bail pourra être réalisé par un opérateur, via un dispositif adapté, en vue d'un relogement définitif, sous conditions de ressources »*.

Par ailleurs, il n'est pas rare qu'une procédure d'expulsion vienne court-circuiter des démarches pour faire reconnaitre le droit au relogement des occupants d'un logement indigne. Cela arrive notamment quand les personnes, par méconnaissance de la législation, ont cessé le paiement des loyers pour faire pression sur leur

[51] Défini à l'article 72 de la loi n° 82-526 du 22 juin 1982, pour désigner les occupants qui n'ont pas signé de bail écrit mais qui habitent effectivement les lieux et exécutent les obligations d'un locataire.

[52] L'article L521-1 du Code de la construction et de l'habitation prévoit de reloger les occupants visés par un arrêté d'insalubrité ou de péril quel que soit leur statut administratif. Le Conseil constitutionnel saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité renvoyée par la Cour de cassation confirme que le droit au relogement est indépendant du regard du droit au séjour (Décision n° 2016-581 QPC du 5 octobre 2016).

propriétaire pour qu'il engage des travaux en amont de l'arrêté d'insalubrité ou de péril. Elles se retrouvent alors assignées pour dette de loyer et peuvent être expulsées sans aucun droit à être relogées et cela en dépit de l'article 1719 du Code civil qui précise que *« lorsque des locaux loués à usage d'habitation sont impropres à cet usage, le bailleur ne peut se prévaloir de la nullité du bail ou de sa résiliation pour demander l'expulsion de l'occupant »*. (Juriste au sein de l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre)

« Si l'arrêté de péril a été pris postérieurement au jugement d'expulsion, la personne est considérée comme "de mauvaise foi" et ne peut pas être relogée au titre de l'insalubrité. » (Juriste au sein de l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre)

Expulsion et arrêté de péril :
la double-peine pour les personnes « sans-papiers »

Depuis 2015, Mme H. vit dans un local impropre à l'habitation. Un jugement d'expulsion a été rendu en 2019. En septembre 2020, son immeuble tombe sous le coup d'un arrêté de péril. Elle est en attente de renouvellement de son titre de séjour. La préfecture lui demande, en plus de son contrat de location et d'une facture EDF, une attestation signée par le propriétaire en tant que justificatif de domicile. Étant donné qu'elle se trouve en procédure d'expulsion, il lui est impossible de l'obtenir de la part du propriétaire et elle ne dispose donc pas de justificatif de domicile valable selon la préfecture. Madame H. ne pourra pas non plus être relogée dans le parc social tant que son titre n'a pas été renouvelé et est considérée comme occupante de « mauvaise foi » du fait de la procédure d'expulsion préalable à l'arrêté de péril[53].

Certains propriétaires-bailleurs parviennent également à se dégager de toute obligation de relogement en adressant un congé (vente ou reprise) aux locataires ayant dénoncé une situation d'habitat indigne. **La protection des occupants à compter du premier signalement aux autorités compétentes jusqu'à la prise de la décision administrative d'arrêté ou de classement le cas échéant n'est pas effective.**

L'action de la Fondation Abbé Pierre pour faire reconnaitre le droit des occupants en habitat indigne se concrétise également par son engagement sur le **plan pénal**, en se portant notamment partie civile dans le cadre de procès (celui de la rue Marx Dormoy à Paris en 2018, de la rue d'Aubagne à Marseille en 2020, de la résidence Font del Rey à Montpellier en 2023). Elle contribue également à faire évoluer la jurisprudence en sensibilisant les juges sur certains points de la législation tels que

[53] Fondation Abbé Pierre, *Fabrique des personnes « sans-papiers »*, fabrique des mal-logés, 2021.

le délit lié à la soumission de personnes vulnérables[54], encore insuffisamment pris en considération dans le cadre des affaires d'habitat indigne, alors même que de nombreux locataires sont en situation de vulnérabilité face à leur bailleur.

Dans le procès qui s'est tenu en novembre 2023 contre des anciens propriétaires de la résidence Font del Rey à Montpellier, la Fondation Abbé Pierre s'était portée partie civile aux côtés de la ville de Montpellier et de l'association Habiter Mieux. Les propriétaires ont été reconnus coupables de loger des personnes vulnérables dans des conditions déplorables et ont été condamnés à des peines allant de 6 à 12 mois de prison avec sursis et des amendes jusque 50 000 euros. Les accusés ont fait appel de cette décision. Pour la Fondation, il s'agit d'une victoire importante puisque la justice a sanctionné des propriétaires pour leurs agissements en tant que marchands de sommeil et les parties civiles ont été reconnues comme victimes.

La mobilisation collective des occupants en habitat indigne peut être un véritable levier d'action face à l'inaction des propriétaires ou des institutions. Ces mouvements émergent parfois de façon spontanée comme cela a été le cas à Marseille suite aux effondrements de la rue d'Aubagne avec la constitution de deux collectifs d'habitants (le Collectif du 5 novembre et Marseille en Colère) ou bien le fruit d'un travail de mobilisation par l'intermédiaire d'acteurs locaux, à l'instar du travail mené sur le quartier de la Belle de Mai par l'association l'An 02. Grâce aux méthodes du *« community organizing »*, elle encourage les habitants à revendiquer leurs droits collectivement et à opérer un changement dans les rapports de pouvoir et de domination vis-à-vis des institutions. Ce travail a contribué à la création du Collectif des Habitants Organisés du 3e arrondissement (CHO 3) qui coordonne un réseau d'entraide entre voisins.

À Marseille, une mobilisation citoyenne sans précédent suite aux effondrements de la rue d'Aubagne

Créé à la suite des effondrements de la rue d'Aubagne, le Collectif du 5 novembre rassemble des habitants du quartier de Noailles et d'autres soutiens qui agissent pour *« interpeller les pouvoirs publics mais également pour organiser des rencontres dans le quartier avec les habitant·es et les délogé·es de toute la ville, informer tout le monde de ses droits, dénoncer les violences policières, faire de la vigilance citoyenne en cas d'évacuation, entamer des démarches juridiques, faire de la communication, imaginer un autre projet pour Noailles, créer de la solidarité ».* (Site internet du collectif)
Au lendemain des effondrements, le Collectif du 5 novembre organise une marche blanche qui rassemble plus de 10 000 personnes, puis dans les jours qui suivent, est organisée une assemblée populaire et citoyenne des évacués et

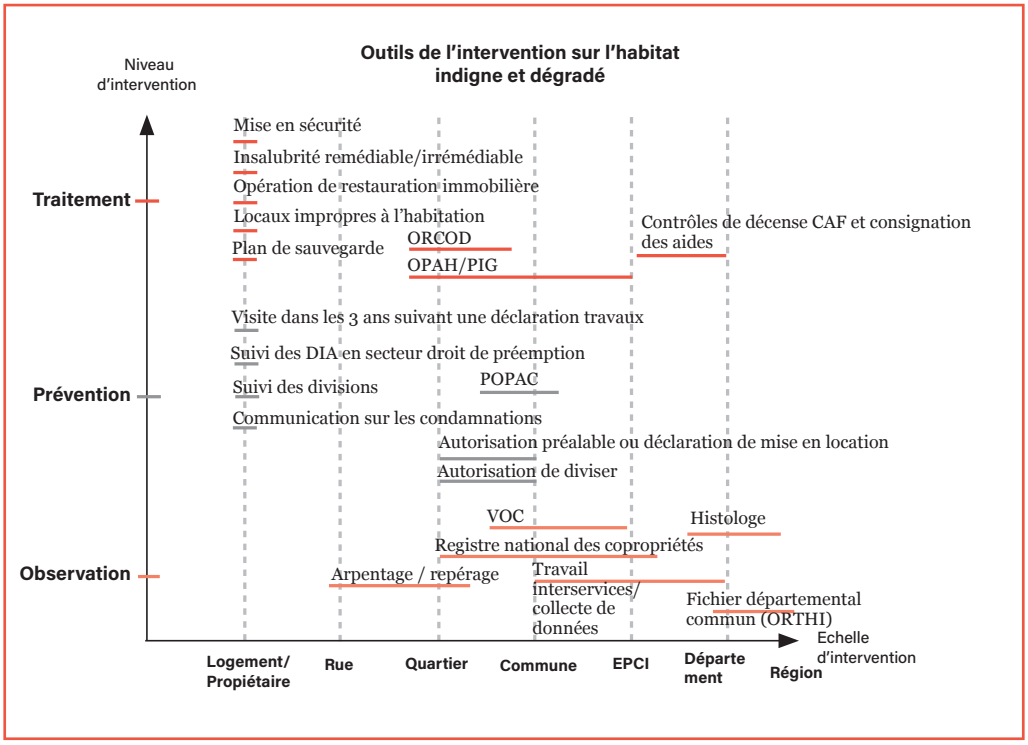
[54] Article 225-14 du Code pénal.

mal-logés de Noailles. En peu de temps, le Collectif rassemble 400 adhérents et 100 bénévoles. Ils tiennent des permanences de conseil et de soutien sur place, 7j/7. Leur rôle d'organisation collective et de porte-parole des délogés est prépondérant en dénonçant leurs conditions de prise en charge.
D'autres dynamiques relatives au mal-logement et issues de la société civile préexistaient à l'émergence des Collectifs du 5 novembre et de Marseille en Colère. Ces acteurs associatifs (Un centre-ville pour tous, Destination familles, les conseils citoyens), ainsi que des avocats engagés ont été aussi très impliqués dans l'après 5 novembre 2018.

Parallèlement, la diffusion de témoignages de personnes ayant subi, à un moment de leur vie, une situation d'habitat indigne peut aussi venir débloquer une situation. Ces témoignages, faisant office de référence, sont une source d'inspiration pour des personnes en train de vivre une situation similaire, complexe. Porter la parole et faire émerger le témoignage de ceux qui se sont sortis d'un habitat dégradé est nécessaire pour que d'autres puissent à leur tour s'en sortir, et que les différents acteurs se saisissent également de la question.

III - Politiques publiques de lutte contre l'habitat indigne : les raisons d'un bilan en demi-teinte

Depuis la fin du XIXe siècle, l'État français a développé toute une série de dispositifs destinés à réduire les différentes formes de mal-logement que génère l'habitat indigne. Il s'agit d'un système d'actions en permanente évolution qui a encore été récemment enrichi notamment par le renforcement de l'arsenal juridique, par la création des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) et par des dispositions permettant de mieux lutter contre la précarité énergétique et agir en faveur des copropriétés dégradées. À première vue, la boîte à outils pour agir de façon incitative et coercitive apparait relativement complète. Les acteurs disposent d'une palette d'outils permettant d'agir de façon préventive ou curative à l'échelle du logement mais aussi à l'échelle du quartier, de la commune voire de l'intercommunalité.



Source : Espacité – pour la Journée nationale du réseau des villes contre l'habitat indigne – novembre 2023.

Sans prétendre à l'exhaustivité, cette partie tente de dresser un bilan des apports et des limites des politiques publiques mises en œuvre pour lutter contre l'habitat indigne.

3.1 Une boîte à outils régulièrement enrichie, de la prévention au traitement de l'habitat indigne

• Des outils pour améliorer le repérage et le signalement des situations

À ce jour, **les outils de signalements demeurent dispersés entre de nombreux acteurs** (DDT, ARS, EPCI, commune…) **et varient également d'un territoire à l'autre.**

En 2019, l'État lance le numéro unique « Info logement indigne » destiné au signalement, par toute personne, locataire, propriétaire ou tierce personne, d'une situation d'habitat indigne. Ce numéro donne accès à un conseiller de l'Agence départementale d'information sur le logement (ADIL) qui pourra évaluer et orienter la personne dans les démarches à effectuer.

Ce numéro d'appel unique est complété, depuis 2022, par **la plateforme internet « Histologe »** visant à centraliser l'ensemble des signalements concernant les logements non décents. Cette porte d'entrée via l'outil numérique est ouverte aussi bien aux particuliers qu'aux professionnels souhaitant signaler des désordres dans un logement. Son déploiement est encore aujourd'hui très inégal selon les territoires et nécessite une adaptation aux modes de fonctionnement locaux. L'efficacité d'un tel outil dépend en effet de son appropriation par les acteurs locaux, et des moyens dont ils disposent pour effectuer le repérage, sans lesquels la vision globale sur les situations d'habitat indigne demeurera lacunaire.

Outre l'enjeu d'observation, **la capacité des acteurs à apporter une réponse aux signalements effectués** est une problématique tout aussi centrale. La création de l'outil en ligne Histologe est un progrès utile, mais la question du suivi effectif des signalements pose question : sur 22 000 signalements, à peine 10 % ont donné lieu à des travaux de mise en conformité. De manière générale, certains signalements d'habitat indigne tombent à l'eau car les responsabilités de la puissance publique ne sont pas assumées. En effet, une prise d'arrêté implique ensuite souvent d'accompagner et reloger les ménages, de prendre en charge les occupants sans titre de séjour et de mettre en œuvre les poursuites judiciaires du propriétaire. C'est pourquoi, certains territoires sont encore frileux à la mise en place de tels outils de signalements, en l'absence de moyens humains pour assurer un suivi de chaque situation.

Dans le Finistère, par exemple, l'organisation territoriale de la lutte contre l'habitat indigne est répartie entre trois collectivités (Brest métropole, Quimper Bretagne Occidentale et le département) rendant complexe l'instauration de ce guichet unique du signalement. L'ADIL a ainsi sollicité à l'été 2023 la fermeture de la plateforme Histologe dans le département, faute d'une coordination entre les échelles territoriales permettant une réponse adéquate aux usagers déclarant une situation de mal-logement.

• Des outils de contrôle et de coercition renforcés

Dans les 20 dernières années, plusieurs dispositions législatives ont permis de renforcer la lutte contre l'habitat indigne par des moyens d'action préventifs (contrôle de la décence) et coercitifs (envers les propriétaires récalcitrants).

L'inscription dans la loi en 2002 des critères permettant de caractériser un logement « décent » est une avancée majeure pour clarifier les attendus en matière de décence, malgré les insuffisances de ce décret. Mais en l'absence d'un contrôle systématique de l'état de chaque logement, ces critères n'exercent pas de contrainte sur le propriétaire du logement. Le contrôle de la décence ne fonctionne en effet que lorsque les CAF jouent le jeu, sans quoi il ne repose que sur l'action des locataires, souvent précaires. D'ailleurs, comme le montre l'analyse du contentieux de la décence, l'immense majorité des cas étudiés naissent d'une assignation de locataires par leur bailleur pour impayé de loyer.

En 2014, la loi ALUR a ouvert toutefois la possibilité aux collectivités d'instaurer **une déclaration ou autorisation préalable à la mise en location d'un logement (« permis de louer »).** Cet outil vise à vérifier, sur un périmètre défini, si les logements mis en location respectent les critères de décence ou de salubrité. Ainsi, grâce à cette expérimentation, plusieurs propriétaires ont procédé à la mise en conformité du logement notamment sur les anomalies électriques qui sont le problème le plus fréquent.

S'il n'existe pas de liste officielle des collectivités qui mettent en œuvre le permis de louer, une étude recense au moins 388 communes appliquant le dispositif[55]. Les collectivités locales qui expérimentent ce dispositif pointent d'ores et déjà plusieurs limites. D'une part, l'efficacité du dispositif est conditionnée à l'existence de moyens de suivi et de contrôle pour instruire les autorisations préalables de mise en location et pour visiter les logements *a posteriori* pour constater les infractions. Ces exigences de moyens limitent bien souvent l'étendue du dispositif. D'autre part, les collectivités font remonter des difficultés d'ordre organisationnel : les délais courts d'instruction imposés par la loi (15 jours ou 1 mois) nécessitent une organisation permettant de traiter rapidement les dossiers déposés, faute de quoi l'autorisation est tacitement accordée. Une autre difficulté réside dans la faiblesse des pièces rendues obligatoires pour le dépôt des autorisations, permettant rarement d'instruire ces demandes et rendant nécessaire d'organiser des visites *in situ*.

Enfin, la difficulté majeure se situe pour les logements qui ne demandent pas le permis de louer. L'étude citée précédemment montre que le permis de louer demeure très largement méconnu des propriétaires-bailleurs et des agences immobilières dans les villes concernées. De plus, beaucoup de propriétaires indélicats préféreront ne pas déposer de demande plutôt que de se faire connaitre et de prendre le risque d'une interdiction, et tenteront d'invoquer leur bonne foi et l'ignorance de l'obligation

[55] https://www.smartloc.fr/blog/permis-de-louer/

de déposer une autorisation s'ils sont contrôlés. Pour contrer cette absence de sollicitation de la part des propriétaires, plusieurs collectivités ont mis en place un partenariat avec la CAF pour un échange de données afin d'identifier les propriétaires recourant à l'APL en tiers payant sans disposer d'autorisation préalable de mise en location. Pour ce qui concerne les logements qui n'ouvrent pas de droits CAF et dont les propriétaires ne se signalent pas, il apparait très difficile pour la collectivité de vérifier la régularité des mises en location, d'autant plus que les visites ne sont pas prévues… À noter que les premières sanctions (amendes pouvant aller jusqu'à 15 000 euros) ont été prononcées en 2021, dont une dizaine dans la ville de Grigny (Essonne).

Mise en œuvre du permis de louer à Montpellier[56]

La ville de Montpellier s'est dotée de cet outil depuis le 1er avril 2021 sur le quartier de Celleneuve. Le dispositif retenu est celui de l'autorisation préalable, avec transmission des diagnostics techniques obligatoires et visite des logements. Le service communal d'hygiène et de santé (SCHS) est en charge de ce programme et deux postes sont dédiés à l'instruction des dossiers de demandes, à la visite des logements, au suivi des décisions rendues et à l'identification des logements pour lesquels aucune demande n'a été déposée. Une convention a été signée avec la CAF de l'Hérault afin que les ouvertures de droits (allocation logement) soient communiquées au SCHS. Ce partenariat permet de vérifier qu'une partie des biens nouvellement mis à la location ont bien été visités.

Au 31 décembre 2022, 347 décisions ont été délivrées, dont 159 autorisations sans réserve, 161 autorisations de mise en location avec prescription de travaux et 27 refus. Deux propriétaires ont été condamnés à une sanction administrative par le préfet de l'Hérault pour non-respect de l'obligation de demander un permis de louer avant de contracter un bail alors même que ces habitations présentaient des dysfonctionnements susceptibles de porter atteinte à la santé et à la sécurité des occupants.

À partir du bilan dressé de cette expérimentation, la Métropole de Montpellier a décidé d'étendre le permis de louer sur un secteur du Faubourg de Figuerolles à partir du 1er octobre 2023.

La loi ALUR a ajouté également **une autorisation relative à la création de logement dans un logement existant (« permis de diviser ») :** cette autorisation permet à la collectivité de refuser une division et éventuellement de la contrôler en offrant l'opportunité d'effectuer des visites aléatoires a posteriori des divisions autorisées. Mais pour certaines villes, comme Bordeaux par exemple, d'après son adjoint à l'habitat Stéphane Pfeiffer, l'outil du permis de diviser arrive déjà trop tard, du moins pour les immeubles du centre-ville qui ont déjà été divisés pour la plupart.

[56] Fondation Abbé Pierre, *Éclairage régional Occitanie*, 2023.

Si ces outils (permis de diviser et permis de louer) semblent pouvoir être utiles auprès des propriétaires « ordinaires », plusieurs éléments font craindre une efficacité réduite auprès des marchands de sommeil. Outre le manque de temps et de compétences des collectivités pour instruire et suivre les dossiers, des dispositions législatives semblent encourager l'activité des marchands de sommeil, notamment concernant la location à la découpe facilitée par la loi Elan en 2018.

En Île-de-France, un opérateur public face aux divisions pavillonnaires

Depuis 2017, un opérateur public a été créé par Action Logement et l'Établissement public foncier d'Île-de-France pour contribuer à la régulation du phénomène. Cela a permis l'acquisition de pavillons concernés par le phénomène de division, pour en assurer le portage foncier, les transformer ou les réinjecter sur le marché. L'opérateur assure en cela un rôle de prévention pour éviter que les pavillons ne rentrent dans un processus de division, créateur d'habitat indigne, ou de traitement par l'acquisition de pavillons déjà divisés et mal habités, en vue de les transformer.

La politique de conservation des aides au logement, instaurée par la loi ALUR de 2014, apporte un levier supplémentaire pour faire pression sur les propriétaires-bailleurs. Elle prévoit ainsi la possibilité de suspendre le versement des aides au logement pendant 18 mois, au cours desquels le bailleur doit rendre décent le logement loué, tandis que le locataire n'est redevable que du loyer résiduel. Si la majorité des procédures de conservation des aides au logement donnent lieu à la réalisation des travaux dans les 18 mois, la mise en œuvre de la procédure demeure hétérogène selon les territoires[57]. *« Ce délai est vraiment long, quand il s'agit d'une situation où il n'y a pas le chauffage, ou pas d'eau chaude, ou avec une électricité qui n'est pas aux normes avec de gros risques d'incendie. »* (Si Toit Lien, Vandœuvre-lès-Nancy). Si le nombre de conservations est en augmentation (1 952 conservations en cours au 1er janvier 2019 contre 2 912 conservations en cours en mars 2023 au titre de l'indécence), le rapporteur spécial du budget logement 2024 observe que les CAF ne disposent pas de moyens suffisants pour mener des contrôles sur place concernant la décence de logements et le DPE des logements loués. *« La décence énergétique est une avancée législative intéressante, mais dans les faits la plupart des locataires que l'on rencontre n'ont pas de DPE. Il n'y a rien pour obliger le propriétaire à faire un DPE, aucun outil de contrôle n'est prévu par les pouvoirs publics, tout repose donc sur la responsabilité des locataires d'aller lutter contre leur propriétaire. »* (Alpil, Lyon). Quand le locataire n'est pas

[57] Aline Abauzit, Nicole Maury (ANIL) et Emily Normand (CNAF), Mise en place de la mesure de conservation de l'allocation de logement en cas de non-décence du logement. Organisation partenariale, mise en œuvre opérationnelle et premiers résultats. Enquête des réseaux ANIL/ ADIL et CNAF/CAF, octobre 2019.

allocataire CAF, *« la seule réponse de l'État quand il y a de la non-décence c'est de saisir le tribunal. Alors que les temps d'attente sont extrêmement longs, un an et demi pour la première audience, rien d'autre n'est prévu pour faire pression sur le propriétaire »*. (Si Toit Lien, Vandœuvre-lès-Nancy)

La loi Elan poursuit cette politique en direction des propriétaires-bailleurs de logements indignes, notamment **grâce à la systématisation du recours aux astreintes administratives**, pour inciter les propriétaires à mettre en œuvre les mesures prescrites par les arrêtés de police. En 2022, 301 arrêtés ont été pris, ce qui représente de très faibles volumes[58].

D'autres dispositions gouvernementales ont été prises dans le but de renforcer le lien entre justice et lutte contre l'habitat indigne ; d'abord, une circulaire en 2007 organisant la collaboration entre les Parquets et les services d'hygiène, avec la désignation d'un magistrat référent. Par la suite, en 2019, une circulaire prévoit la création de groupes locaux opérationnels de traitement de la délinquance dédiés à la lutte contre l'habitat indigne (GLTD-LHI). Ces instances associent notamment les Parquets à l'action des PDLHI pour diligenter des enquêtes sur des situations de marchands de sommeil présumés. Des moyens ont notamment été développés en ce sens à Marseille et à Bobigny.

À Marseille, des avancées en matière de procédures pénales qui restent à conforter[59]

L'action en matière pénale contre l'habitat indigne a connu un tournant à Marseille grâce à la nomination en janvier 2020 d'une nouvelle procureure de la République, Dominique Laurens, qui a impulsé une dynamique partenariale renouvelée. *« Elle a tapé du poing sur la table et a exigé 10 dossiers par mois. Elle a mis les moyens pour la LHI. Chaque fois il y avait tous les services d'enquête à chaque GLTD [groupe local de traitement de la délinquance]. Elle a mis la pression à tout le monde : Ville et police nationale. Grâce à elle, ça a avancé. Elle a condamné plusieurs marchands de sommeil et ça continue. Avant ça n'avançait pas. »* (Sandrine Dujardin, ex-directrice des services de prévention des risques au sein de la Ville de Marseille)

Cette dynamique partenariale s'appuie entre autres sur des moyens renforcés. **Depuis 2021, une équipe de police judiciaire s'est constituée à Marseille pour travailler dans la lutte contre les marchands de sommeil.** Mais leur intervention reste soumise au

[58] Mathieu Hanotin et Michèle Lutz, Mission relative aux outils d'habitat et d'urbanisme à créer ou améliorer pour renforcer la lutte contre l'habitat indigne, octobre 2023.

[59] Rapport 2022 de la Fondation Abbé Pierre concernant l'évaluation de l'action de la Fondation à Marseille en matière de lutte contre l'habitat indigne depuis les effondrements de la rue d'Aubagne en novembre 2018.

dépôt de plainte des particuliers qui bien souvent sont réticents face aux risques de représailles de la part de leur propriétaire, ou se heurtent aux réticences de la police. *« C'est très régulier qu'on ait des refus de plainte dans les commissariats. Il y a une tendance à considérer que ce ne sont pas des infractions pénales, mais que ça relève du civil, parce qu'il s'agit de problèmes entre un locataire et son propriétaire. »* (ASMAJ)
Ces avancées dans la mise en œuvre des procédures pénales sont à nuancer également au regard de l'insuffisance des moyens dédiés aux magistrats. *« Au niveau judiciaire, c'est la catastrophe. Pour avoir des dates d'audience, on est rendu à un an. En référé, qui est soi-disant la procédure d'urgence, à huit mois. Les magistrats ne s'en sortent pas. Ils ne sont pas assez nombreux, pas assez formés. »* (Avocat)

Bien que l'arsenal juridique ait été renforcé pour lutter contre les marchands de sommeil[60], le combat reste très déséquilibré et peu de propriétaires sont condamnés, ou le cas échéant à des amendes peu dissuasives. Même dans les grandes agglomérations, mieux dotées en moyens humains et financiers, la complexité et la lenteur des procédures juridiques, notamment concernant le droit de l'expropriation, découragent plus d'un élu à s'engager dans de telles procédures.

À Aubervilliers, malgré une longue expérience, les difficultés à enrayer l'habitat indigne perdurent

Aubervilliers, ancienne ville ouvrière aux portes de Paris, a été touchée par les effets de la désindustrialisation. Elle concentre une part importante de logements potentiellement indignes (20 % d'après le PPPI en 2013) et a acquis de longue date une expertise dans la mobilisation des différents outils de lutte contre l'habitat indigne.
Le service d'hygiène de la commune existe depuis les années 1980 et s'est étoffé pour atteindre aujourd'hui une vingtaine d'ETP (inspecteurs de salubrité, ingénieurs, architectes…). Il est mobilisé fortement sur les procédures de péril, pour des bâtiments datant de la première moitié du XXe siècle, où les planchers risquent de s'effondrer en raison de l'accumulation de fuites. La commune a ainsi renforcé son action coercitive par la réalisation de travaux d'office dont les coûts s'élèvent en moyenne à 600 000 euros par immeuble, auxquels s'ajoutent les frais d'hébergement des occupants. Le recouvrement des frais auprès des propriétaires étant bien souvent incomplet, l'État finance une partie, via le FARU – fonds d'aide

[60] La loi ALUR a renforcé l'arsenal législatif contre les marchands de sommeil : création d'un nouveau délit pénal prévoyant l'interdiction de l'achat de nouveaux biens immobiliers pour les marchands de sommeil et instauration d'une astreinte administrative à l'encontre des bailleurs indélicats, en amont des procédures pénales, pour les conduire à réaliser les travaux prescrits par les arrêtés de police, pouvant aller jusqu'à 1 000 euros par jour de retard.

au relogement d'urgence.
« Si le propriétaire ne fait pas les travaux, on les fait à sa place et à ses frais. On fait beaucoup d'évacuations, en moyenne un immeuble par mois. On a plus de 100 000 euros par an de frais d'hébergement à l'hôtel. Les villes sont tenues de le faire, mais en fonction de leurs moyens, elles le peuvent plus ou moins. » (Directeur de l'habitat, mairie d'Aubervilliers)
Dans la lutte contre l'habitat indigne, la ville d'Aubervilliers bénéficie de l'appui de son intercommunalité, Plaine Commune, intervenant plus spécifiquement en matière de prévention et d'accompagnement pour le redressement des copropriétés et sur les interventions de recyclage.
Aubervilliers est également la première commune de l'intercommunalité à avoir instauré le permis de louer. Déployé actuellement sur deux quartiers, le dispositif mobilise un ETP au sein du SCHS pour l'instruction des demandes. Un partenariat avec la CAF permet de signaler au SCHS tout nouveau versement d'allocation logement en tiers payant. *« C'est un outil vraiment pertinent qui permet d'aller sur le terrain et de mener une action préventive. Il y a ainsi des visites de toutes les nouvelles mises en location dans le parc privé. »*
La commune opère également une stratégie de repérage par secteur, sans attendre les signalements qui arrivent au fil de l'eau, pour avoir une vision plus complète de l'état du parc de logements : *« On a visité l'ensemble des logements de l'avenue Jean Jaurès en trois ans. On est rentré dans les logements sans attendre de signalements. On va le faire sur deux autres secteurs ».*
La commune n'est toutefois pas parvenue à enrayer définitivement le phénomène. Des nouvelles formes d'habitat indigne apparaissent depuis plusieurs années, ou certaines déjà présentes prennent de l'ampleur. On peut citer par exemple les phénomènes de division pavillonnaire, de logements-dortoirs en copropriétés, ou de mise en location de locaux d'activité.

Le coût, la complexité de mise en œuvre et la lenteur des opérations de recyclage figurent parmi les nombreux freins rencontrés par les collectivités locales, notamment dans les centres anciens dégradés. Les opérations de recyclage sont des procédures d'acquisition de logements ou d'immeubles par la puissance publique, en vue d'une restructuration et d'une revente à un aménageur ou un bailleur social. Ces opérations sont complexes, avec de potentiels recours contentieux, un niveau de technicité dont sont bien souvent dépourvues les collectivités. De plus, les coûts d'intervention et les déficits d'opération souvent élevés (dépenses liées aux acquisitions/travaux de restructuration…) découragent les territoires à agir, *a fortiori* lorsqu'ils sont dépourvus d'opérateurs publics fonciers et/ou d'aménageurs. Ainsi, le coût moyen d'une opération de recyclage est de 100 000 euros par logement, si on inclut le prix d'achat, l'accompagnement social des occupants, le relogement, la démolition le cas échéant, les frais financiers. Si ces opérations sont financées à 80 % par l'Anah et l'ANRU, les collectivités n'ont pas toutes la possibilité de financer les 20 % restants.

« Le temps de la maîtrise foncière est à intégrer : procédures DUP aux délais contraints ou négociations amiables privilégiées par les collectivités pour éviter les éventuels recours et « contrôler » les coûts d'acquisition, pouvant prolonger la durée des opérations (durée estimée de sept ans à dix ans en fonction de la complexité des interventions) » (ANRU)

Ces difficultés révèlent un fort besoin d'appui opérationnel et d'échanges d'expériences entre communes, auquel vient répondre en partie le réseau des villes contre l'habitat indigne initié en 2023 par Marseille et Saint-Denis.

• Le déploiement d'interventions à l'échelle du projet urbain (PNRU, PNRQAD, Action cœur de ville…)

Des dispositifs publics sont déployés à des échelles plus larges permettant aux acteurs locaux de transformer significativement l'offre de logement et l'image d'un quartier. Ces dispositifs s'inscrivent dans une **méthodologie à l'échelle du projet urbain.**

C'est le cas du **programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD)** initié en 2009 et prévu pour s'achever en 2025, qui met en œuvre des projets globaux de requalification urbaine sur des quartiers d'habitat privé ancien. Vingt-cinq collectivités ont pu bénéficier de ce programme pour un budget global de 380 millions d'euros. Plus connus pour leur action sur les quartiers d'habitat social, les programmes nationaux de rénovation urbaine (PNRU) permettent également une action sur l'habitat privé dégradé et les copropriétés en difficulté sur 200 sites.

D'après l'ANRU, ces programmes ont permis, en plus de dégager des moyens financiers, de relancer une dynamique d'acteurs sur la lutte contre l'habitat indigne et de mieux articuler les différents dispositifs existants : *« Si l'intervention sur le bâti dégradé en centre ancien demeure complexe, la dynamique et la concentration des moyens importants (en ingénierie et financement) pouvant être mobilisés dans les programmes nationaux (PNRQAD, PNRU et le NPNRU) ont permis aux collectivités de s'emparer de la problématique de la lutte contre les marchands de sommeil et ont permis l'articulation entre des dispositifs incitatifs (OPAH) et des dispositifs plus coercitifs ».*

Ces programmes permettent également de mobiliser des outils juridiques et des moyens financiers pour transformer de l'habitat privé dégradé en logement social et ainsi contribuer à rénover l'habitat tout en permettant à des populations à faibles revenus de s'y maintenir.

L'intégration de la lutte contre l'habitat indigne à l'échelle d'un projet urbain facilite également la gestion du relogement, par la mise en place de stratégies foncières et opérationnelles à l'échelle globale du projet, par la mise en place de chartes de relogement et la mobilisation d'acteurs associatifs.

L'opération Grand Cœur à Montpellier : précurseur d'une intervention globale à l'échelle d'un quartier ancien dégradé

Initiée en 2003 par la Ville et la Métropole, Montpellier Grand Cœur est une opération de renouvellement urbain (OPAH-RU) ciblant le cœur historique de Montpellier avec pour objectif de renforcer l'attractivité du centre-ville.
En réponse à la déqualification du centre ancien, l'opération Grand Cœur s'articule sur trois volets : les logements, les commerces et le cadre de vie. Entre 2003 et 2021, plus de 2 000 logements ont été produits dont 500 logements sociaux (majoritairement issus du conventionnement de logements dans le parc privé) et le centre-ville est redevenu attractif. L'objectif de maintenir une mixité sociale s'est traduit notamment par le relogement dans le centre-ville d'une majorité de ménages concernés par une démolition de leur immeuble.
Le succès du projet tient à plusieurs facteurs : une action publique volontariste associant l'échelle communale et métropolitaine, une gouvernance forte portée par la Ville sur près de 20 ans, une équipe pluridisciplinaire dédiée, réunissant une vingtaine d'agents de la Ville et de la SERM (Société d'Équipement de la Région de Montpellier), une méthode d'intervention bien au-delà de l'îlot, en intégrant des quartiers entiers, des espaces publics, des commerces, la mobilisation de divers outils d'aménagement urbain et de rénovation de l'habitat privé (incitatifs et coercitifs).
Toutefois, des signaux relatifs à un processus de gentrification peuvent être observés avec la montée en gamme d'une offre commerciale, culturelle et de restauration dans certains quartiers et un renchérissement des coûts de l'immobilier dans certains des secteurs rénovés.

Que ce soit en secteur de rénovation urbaine ou en quartier ancien dégradé, l'efficacité des opérations conduites est nuancée par certains acteurs en raison d'un effet de gentrification induit par la démolition d'une offre de logements à très bas coût n'ayant pas été compensée par une offre équivalente[61]. Le choix de la démolition de logements très sociaux a souvent été trop systématique dans les opérations ANRU, parfois sans grande concertation avec les habitants, alors que des réhabilitations lourdes auraient pu être moins traumatisantes et moins polluantes.

Des acteurs soulignent également les effets négatifs des opérations sectorisées, qui concentrent des moyens importants sur un quartier, avec parfois pour effet collatéral d'accentuer le décrochage des périmètres limitrophes où se reportent les populations les plus précaires. *« […] Quand on a traité une zone, c'est le quartier voisin qui décroche, donc même si les moyens financiers et humains consentis ont été énormes, cela demeure encore insuffisant face à l'ampleur du problème. »* (Acteur à Roubaix)

[61] Mathilde Costil, « L'habitat indigne aux portes de Paris : le cas de Saint-Denis, entre idéal et realpolitik », Hérodote, vol. 162, no. 3, 2016, pp. 175-192.

Lancé plus récemment en 2018 avec un budget de cinq milliards d'euros sur cinq ans, **le programme national Action cœur de ville (ACV)** a pour ambition de redynamiser le centre des villes moyennes en requalifiant le bâti ancien. Il se déploie sur 234 villes moyennes. En intégrant la ville-centre et l'intercommunalité à laquelle elle appartient, il permet d'identifier les interactions entre certaines fonctions du cœur d'agglomération et le reste du bassin de vie[62]. Ces programmes nationaux permettent en outre de « donner un cadre » à des initiatives locales qui avaient parfois tendance à se multiplier voire à se disperser sans parvenir à une mise en cohérence de l'ensemble (superposition de dispositifs de type OPAH, PIG, ORT, THIRORI[63]…). Mais les moyens financiers, pour cinq années d'action dans plus de 200 villes, restent pour le moins limités.

Les organismes Hlm sont des acteurs centraux de ces opérations de revitalisation des centres-bourgs, par l'accompagnement de la production nouvelle de logements abordables mais aussi par l'acquisition-amélioration de bâtiments publics ou privés vacants ou dégradés, pour les transformer en logements sociaux[64].

En 2020, le ministère de la Cohésion des territoires a lancé le programme « Petites villes de demain », un dispositif d'accompagnement pour la revitalisation de 1 600 communes de moins de 200 000 habitants qui exercent une fonction de « centralité ». Les financements, à hauteur de trois milliards d'euros d'ici à 2026, sont portés par l'État, l'ANCT, la Banque des Territoires, l'Anah, le Cerema et l'ADEME et permettent l'installation de maisons France Services, la réhabilitation de friches, l'installation de tiers-lieux et la lutte contre l'étalement urbain.

En termes de méthodologie d'intervention, la fin programmée des PNRQAD, compensée partiellement par la mise en œuvre des programme ACV et PVD qui sont moins directement centrés sur la résorption de l'habitat indigne, soulève des inquiétudes quant à l'avenir de la politique de lutte contre l'habitat indigne. Les enjeux d'habitat indigne vont-ils constituer un volet à part entière dans ces projets de territoire ou être dilués parmi d'autres enjeux ?

• Une prise de conscience des enjeux des copropriétés en difficulté, à conforter

Longtemps ignoré, l'enjeu des copropriétés en difficulté a fait son apparition dans le débat public au cours des deux dernières décennies, notamment à travers la médiatisation des grandes copropriétés situées dans les métropoles parisienne et marseillaise.

---

62 https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/action-coeur-de-ville-42.

63 Le dispositif Thirori (Traitement de l'Habitat Insalubre, Remédiable ou dangereux, et des Opérations de Restructuration Immobilière) vise la réhabilitation lourde d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles acquis par expropriation ou à l'amiable.

64 USH, Action cœur de ville : *les Hlm engagés auprès des collectivités*, juillet 2022.

La loi ALUR de 2014 a notamment introduit le dispositif des Orcod (opérations de requalification des copropriétés dégradées) permettant une action renforcée sur un périmètre associant notamment la collectivité, l'État, l'Anah, l'ANRU, l'Établissement public foncier et les bailleurs sociaux, dans le but de requalifier des copropriétés en état de dégradation très avancé au moyen d'interventions immobilières et foncières (acquisition de logements, requalification et portage de lots de copropriété), d'un plan de relogement et d'accompagnement social des occupants et de la mise en œuvre des outils classiques de lutte contre l'habitat indigne (OPAH, plan de sauvegarde…). Neuf Orcod sont actuellement déployées en France : cinq d'intérêt national dans les villes de Clichy-sous-Bois, Grigny, Mantes-la-Jolie, Nîmes, et Villepinte ; ainsi que dans les villes de Metz, Saint-Etienne-du-Rouvray, Sarcelles et Argenteuil. D'autres projets sont à l'étude comme à Garges-Lès-Gonesse ou Marseille.

Les Orcod d'intérêt national, des dispositifs exceptionnels pour des situations éminemment complexes

L'Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF) pilote les quatre Orcod-IN d'Île-de-France et dispose d'un financement dédié à hauteur de 62 millions d'euros par an : *« les situations dans ces copropriétés sont particulièrement complexes et justifient la mobilisation de moyens financiers et d'ingénierie jamais mis en œuvre auparavant pour des copropriétés »* (EPFIF). Si pour la grande majorité des ménages qui résident encore dans ces copropriétés, la mise en œuvre de l'Orcod n'a pas toujours des effets perceptibles immédiats sur leur quotidien, des améliorations voient le jour notamment grâce à la mise en œuvre de travaux d'urgence de sécurité incendie, la remise en fonctionnement des ascenseurs ou du chauffage, ainsi que des travaux de remise aux normes de logements insécures ou dangereux par l'opérateur public au fil des acquisitions.

Les opérations de relogement sont très lentes à se mettre en œuvre du fait du déficit de logements très sociaux en Île-de-France et de la complexité administrative de nombreuses situations ne permettant pas un relogement immédiat. De plus, l'action en direction des propriétaires les plus endettés est un point de fragilité dans le dispositif. Malgré le rachat de leur bien par l'EPF, à des prix bas vu l'effondrement des marchés locaux, des propriétaires restent encore débiteurs de sommes importantes. Certaines ventes sont également bloquées par les créanciers (notamment banques et syndics) qui refusent la répartition du prix proposée car elle ne couvre pas l'intégralité de la dette. À ce stade, la seule solution réside dans la saisine de la Banque de France pour un passage en commission de surendettement, solution qui n'est pas toujours souhaitée par le ménage.

Afin de prévenir une rechute de la copropriété dans la spirale de la dégradation, plusieurs dispositions sont prises dans le but de sécuriser leur fonctionnement. Dans le cadre des plans de sauvegarde, des travaux

de rénovation thermique seront réalisés permettant de diminuer à terme le niveau des charges énergétiques des copropriétaires. La transformation de logements privés en logements sociaux permet également d'intégrer à la gouvernance un acteur public et de garantir une certaine stabilité dans le fonctionnement de la copropriété. Des ateliers sont également organisés dans le cadre de l'Orcod pour former les copropriétaires aux enjeux et modalités de gestion et de gouvernance de leur copropriété.

Une limite majeure concernant les dispositifs de type Orcod ou plans de sauvegarde réside dans leur mise en œuvre tardive au regard de la situation de la copropriété, généralement en bout de chaîne, quand les difficultés au niveau du bâti sont déjà largement visibles. L'action préventive apparait d'autant plus nécessaire que le temps de redressement d'une copropriété en difficulté est un processus long : il faut parfois compter 10 à 15 ans pour redresser une copropriété et reloger certains occupants qui n'ont pas la possibilité ou le désir d'y demeurer. La prise de conscience des enjeux des copropriétés en difficulté s'illustre également par le Plan Initiative Copropriétés (PIC) lancé en 2018 par l'État et piloté par l'Anah, qui mobilise plus de 2 milliards d'euros sur 10 ans (jusque 2028) et 500 millions d'euros de l'ANRU. Le PIC a été pensé comme un « accélérateur » de l'action publique et un « agrégateur » de partenariats. Il vise notamment à redonner de la cohérence entre différents programmes existants.

Un rapport intermédiaire de la Cour des comptes publié en janvier 2022 pointe cependant son lent démarrage, avec seulement 14 % des crédits de l'enveloppe initiale engagés depuis 2018 et des premiers résultats difficiles à identifier[65]. Parmi les difficultés identifiées réside l'engagement des collectivités locales et des bailleurs sociaux dans les projets. De plus, le rapport pointe une lacune importante du PIC : *« ce plan ne renforce pas, comme il serait souhaitable, le rôle des professionnels de la gestion immobilière sur qui devrait reposer la détection et la prévention des difficultés »*.

Les enquêtes réalisées auprès des habitants de copropriétés ont mis en exergue **un décalage parfois important entre les préoccupations quotidiennes de ménages enlisés dans des difficultés financières ou victimes de conditions de vie parfois indignes et des interventions techniques axées sur le bâti.** Tardives, complexes et s'inscrivant dans un temps long, les interventions publiques peinent à résoudre les problèmes quotidiens rencontrés par les habitants. *« On continue de traiter l'urbain sans traiter l'humain. On manque cruellement d'accompagnement social renforcé. »* (Caroline Spault, cheffe de projet Compagnons Bâtisseurs Provence)

[65] Cour des comptes, *Copropriétés dégradées, mieux répondre à l'urgence*, octobre 2021.

La lutte contre l'habitat indigne à Paris : 2 200 immeubles rénovés en 20 ans [66]

Dès 2001, le maire de Paris, Bertrand Delanoë, a décidé de faire de l'éradication de l'habitat indigne une priorité de l'action municipale. Cette volonté s'est traduite par un plan d'une ampleur inédite. Un mandat n'aura pas suffi à venir à bout du stock de 1 000 immeubles identifiés en 2002, d'autant qu'au fil des ans, plus de 1 200 immeubles supplémentaires ont été identifiés par les acteurs de l'habitat. Vingt ans plus tard, **près de 2 200 immeubles ont été traités par réhabilitation ou démolition-reconstruction.**

Ce fort engagement politique s'est traduit par une stratégie d'intervention claire et des moyens financiers très important. De 2002 à 2018, la Ville de Paris a consacré plus de 426 millions d'euros à la lutte contre l'habitat indigne, sous la forme d'aides aux travaux en complément des aides de l'Anah, de subventions aux opérateurs et exécution de travaux d'office.

Entre 2002 et 2018, **450 immeubles ont été acquis par la puissance publique**. Ils ont été démolis et reconstruits ou ont fait l'objet d'une réhabilitation lourde en vue de créer des logements sociaux. Ces interventions ont été confiées à des opérateurs spécialisés : la SIEMP et la SEMAVIP, puis la Soreqa. De 2002 à 2018, **5 315 logements sociaux ont ainsi été créés**, soit 5 % des logements sociaux créés à Paris sur la période.

Plusieurs outils complémentaires ont permis de faciliter la mise en œuvre des travaux de réhabilitation dans les copropriétés ciblées :

- **Le préfinancement des subventions :** alors que les montants de travaux de réhabilitation sont élevés et que les subventions ne sont versées qu'après leur réalisation, des dispositifs de préfinancement ont permis aux propriétaires privés modestes de faire face à des travaux coûteux.
- **L'aide à la gestion des copropriétés :** à partir de 2005, la Ville de Paris verse une aide susceptible de bénéficier à tous les syndics afin de financer leurs prestations dépassant le cadre d'une gestion classique pour assainir le fonctionnement des copropriétés en difficulté et leur permettre ensuite de voter les travaux nécessaires.
- **Le recours au portage temporaire :** face à des situations de blocage, la SIEMP puis la Soreqa ont pu acquérir des lots dans des copropriétés pour faciliter le vote des travaux.

Dès 2008, la Ville de Paris a mis en place **un observatoire pour prévenir la dégradation des immeubles**. Une liste des immeubles « à surveiller », en raison d'un risque de dégradation de leur bâti, est établie chaque année par l'Apur. En 2022, l'Apur a ainsi expertisé un parc de 49 000 immeubles d'où il est ressorti que 264 immeubles devaient être surveillés car ils présentaient des facteurs de fragilité de leur bâti. De moins en moins de nouveaux immeubles sont repérés chaque année comme étant dégradés par les acteurs parisiens de l'habitat.

La Ville de Paris a également été précurseur en matière de simplification des

[66] Apur, *Lutte contre l'habitat indigne à Paris*, note n° 185, 2020.

polices de l'habitat puisque dès 2017, **le service technique de l'habitat est devenu le guichet unique sur les questions d'habitat indigne**, en charge des procédures liées au péril et à l'insalubrité dans l'habitat. L'expertise et l'ingénierie déployées au cours des 20 dernières années bénéficient désormais au suivi ainsi qu'à la poursuite de la démarche dans un second volet concernant plus directement la rénovation énergétique à travers le programme « Éco-Rénovons Paris ».

3.2 Des moyens qui demeurent insuffisants, complexes à mettre en œuvre et inégalement mobilisés

En dépit d'une boîte à outils relativement complète dans la lutte contre l'habitat indigne, que ce soit en matière incitative ou coercitive, force est de constater la relative faiblesse des résultats qui conduisent à s'interroger sur le niveau des moyens mobilisés, les conditions requises pour la mobilisation de ces aides et sur l'adéquation des dispositifs aux besoins.

• Une montée en puissance des aides à la rénovation, fortement polarisée sur la performance énergétique plutôt que sur la lutte contre l'habitat indigne

Les aides destinées à la rénovation de l'habitat privé, pilotées par l'Anah au niveau national, sont organisées entre plusieurs dispositifs, en fonction de l'objectif poursuivi et du public cible (rénovation énergétique, adaptation du logement, habitat indigne…). Elles sont plafonnées à un certain montant de travaux et soumises à des critères de ressources, à l'exception de MaPrimRénov', ouverte à tous[67]. Ces aides ont fortement évolué dans leurs critères au cours des dernières années, rendant complexe leur appropriation pour les ménages et professionnels.

On peut toutefois se féliciter que la rénovation du bâtiment soit devenue un enjeu de premier plan grâce à la montée des préoccupations concernant le changement climatique : **en cinq ans, le budget de l'Anah pour la rénovation de l'habitat privé, en intégrant les dépenses fiscales de l'ex-Crédit d'impôt transition énergétique (CITE) a été quadruplé** (700 millions d'euros en 2018 contre 3,4 milliards d'euros en 2022) et le nombre de logements du parc privé ayant bénéficié d'une aide à la rénovation a été multiplié par sept (94 000 logements en 2018 contre 718 000 en 2022).

On observe toutefois que **la part du traitement de l'habitat indigne dans l'action de l'Anah demeure limitée**. En 2022, sur 718 555 logements rénovés grâce aux aides de l'Anah, seuls 2 % relevaient du traitement de l'habitat indigne (soit 14 555 logements)[68]. En volume financier, ce sont 438 millions d'euros d'aides investis

[67] Pour plus de détails, voir le site de l'Anah : https://www.anah.gouv.fr/action/aides

[68] Les chiffres clés de l'Anah, 2022.

par l'Anah pour la résorption de l'habitat indigne et le redressement des copropriétés en difficulté contre 3,1 milliards d'euros d'aides pour la rénovation énergétique.

L'augmentation des budgets pour la rénovation énergétique s'accompagne également d'un rehaussement des exigences de performance énergétique après travaux, sans rehausser le plafond total de travaux financés. Ceci a pour conséquence une priorisation des travaux de rénovation énergétique au détriment des travaux de résorption de l'habitat indigne. *« Les exigences thermiques sont plus importantes qu'avant, de ce fait les travaux thermiques doivent être plus nombreux et sur l'enveloppe globale on a moins d'argent à dédier aux travaux structurels. Le plafond global n'a pas augmenté alors que les coûts des matériaux et les normes ont augmenté. »* (Creuse habitat)

Pourtant, la rénovation thermique peut constituer un levier intéressant pour travailler plus globalement sur des situations d'habitat indigne. En effet, l'entrée par la précarité énergétique peut apparaitre moins stigmatisante (pour les intéressés comme pour les élus) que celle ciblant directement l'indignité du logement.

Le volet LHI entre ainsi fréquemment en concurrence avec le volet rénovation énergétique, alors que les deux interventions devraient être pensées de façon complémentaire. *« Les aides, celles sur l'insalubrité et sur la précarité énergétique ne sont pas cumulables. Or le logement insalubre est forcément en précarité énergétique. On sort le logement de l'insalubrité mais pas de la précarité énergétique. »* (GIP Charente solidarités)

D'après les opérateurs interrogés, les budgets pour la rénovation d'un logement indigne ne permettent pas de lever l'ensemble des désordres dans le logement. En cause notamment, le plafonnement du montant des aides qui freine la mise en œuvre de rénovations globales et performantes. À cela s'ajoute le renchérissement du coût des matériaux, les exigences renforcées en matière de performance énergétique mais aussi la précarité accrue des ménages. En conséquence, les opérateurs ont de plus en plus de difficultés à boucler les programmes de financement et sont contraints de se tourner plus fréquemment vers des fondations privées. L'avance des frais pour les ménages très modestes reste un frein important. Certaines collectivités ont un fonds dédié mais plus souvent les ménages recourent à des prêts à taux zéro par l'intermédiaire d'opérateurs.

De plus en plus, la lutte contre l'habitat indigne implique l'action d'acteurs « privés », souvent issus du milieu associatif ou coopératif, qui viennent combler les carences de la puissance publique pour compléter le plan de financement des travaux des ménages les plus modestes. C'est ainsi que la Fondation Abbé Pierre finance depuis 2011 des programmes de travaux pour des propriétaires-occupants dans le cadre de son programme SOS Taudis. Sur la période 2018-2022, le programme SOS Taudis travaux a soutenu la réhabilitation de 1 371 logements de propriétaires-occupants pauvres et en difficulté, pour une contribution totale de 8,2 millions d'euros. Le montant moyen de l'aide apportée s'élève à 6 000 euros par logement.

Lorsque toutes les possibilités de financement ont été épuisées, il arrive malgré tout assez régulièrement que le reste à charge des travaux soit trop important pour le ménage : *« Bien souvent les situations de propriétaires-occupants qu'on voit sont tellement difficiles, précaires, qu'on n'arrive pas à aller jusqu'au bout même avec un financement au maximum, le reste à charge est bloquant. »* (PDLHI Dordogne). La seule solution aujourd'hui mobilisée est la recherche d'un relogement dans le parc social mais il n'est pas toujours envisageable : *« Quand le montant des travaux de sortie d'insalubrité est trop élevé, l'Anah part du principe que la personne doit être relogée sinon c'est du gaspillage de l'argent public. Mais certaines personnes ne partiront jamais, soit parce que toute leur vie est dans ce logement, soit parce qu'elles ont contracté un prêt sur un bien invendable donc elles ne peuvent plus être locataires. Dans ces cas-là la seule solution c'est le bail à réhabilitation mais ça nécessite un soutien financier et des garanties pour les opérateurs. »* (Soliha Indre)

Monsieur T., dans la Nièvre : une sortie partielle d'insalubrité faute de financements

Monsieur T., âgé de 73 ans est un ancien décorateur d'intérieur. Depuis quelques années, il a acheté avec sa petite retraite (1 310 euros/mois) une maison ancienne datant du XIXe siècle dans le département de la Nièvre après la démolition de son immeuble en Île-de-France dans le cadre d'une procédure de rénovation urbaine.

Sa maison de 173 m² est très mal isolée. Elle est sombre et les hivers sont très froids. Son assistante sociale signale la situation et une étude technique de son logement est réalisée dans le cadre du Fonds Nivernais d'Aide à la Maîtrise de l'Énergie (FNAME). Un diagnostic énergétique est transmis à Soliha par l'Agence locale de l'Énergie et du Climat (Alec). Différents travaux sont prévus : isolation des murs par l'intérieur, installation d'une chaudière, d'une VMC… Ce devis se chiffre à environ 35 000 euros, avec un reste à charge d'environ 5 000 euros. Pour Monsieur T., cette somme est trop importante à régler.

Le plafond des aides de l'Anah ayant déjà été atteint, d'autres financeurs sont sollicités (caisse de retraite, intercommunalité, complémentaire santé…). Soliha sollicite également la Fondation Abbé Pierre. À sa demande, un deuxième diagnostic est réalisé, à la fois sur le plan thermique et électrique. **Des défauts d'installation électriques importants sont alors décelés** (pas de prise de terre, interrupteurs qui ne fonctionnent plus…). Le nouveau devis, comprenant des travaux au niveau électrique, se chiffre désormais à plus de 62 000 euros.

En dépit d'une mobilisation de nombreux financeurs, la mise au norme électrique ne pourra être totalement réalisée, de même pour l'isolation. **Le conseiller de Monsieur T. explique avoir été obligé de « prioriser » les travaux à réaliser afin que le reste à charge ne soit pas trop important :** *« le montant des aides ne permettra pas à Monsieur de sortir réellement ni de l'insalubrité ni de la précarité énergétique ».* De plus, en

raison de la complexité du montage financier, Monsieur T. attend depuis environ trois ans que les travaux démarrent.

À noter toutefois que le gouvernement a entrepris de réformer en profondeur MaPrimeRénov' pour l'année 2024, dans le but de renforcer le soutien aux rénovations performantes pour les ménages aux revenus modestes. Cette aide pourra financer jusqu'à 90 % du montant des travaux hors taxe pour des ménages très modestes en logements individuels qui passeraient du statut de passoires (DPE F ou G) à des logements rénovés performants permettant un saut d'au moins quatre classes de DPE, pour un chantier allant jusqu'à 70 000 euros. Ce rehaussement de la prise en charge ouvre des perspectives nouvelles pour des rénovations d'ampleur, d'autant plus que la nouvelle aide de l'Anah « Ma Prime Logement Décent » est renforcée également, jusqu'à 90 % de subventions pour les ménages très modestes pour des travaux allant jusqu'à 70 000 euros hors taxe.

Ces dernières années ont connu également un regain d'aides publiques en direction de la rénovation du parc social. Alors que les crédits PALULOS avaient subi un coup d'arrêt en 2009, le plan de relance mis en place suite à la crise Covid a consacré 500 millions d'euros aux rénovations lourdes dans le parc social. Lors du Congrès Hlm en octobre 2023, l'État a annoncé une subvention à hauteur de 1,2 milliard d'euros sur trois ans pour la rénovation énergétique du parc social, soit 400 millions d'euros par an. Le fonds proposé par l'État a vocation à soutenir un objectif d'environ 120 000 rénovations énergétiques par an dans le logement social et de monter progressivement à 150 000.

Au total, plus d'un million de logements sociaux ont bénéficié de travaux de rénovation au cours des 15 dernières années[69] :
- 408 500 logements ont été réhabilités dans le cadre du PNRU entre 2004 et 2021[70] auxquels s'ajoutent 11 000 logements réhabilités dans le cadre du NPNRU (jusqu'en mars 2022)[71].
- 476 895 logements rénovés grâce à l'éco-PLS, notamment pour des travaux de rénovation énergétique entre 2009 et 2020[72].
- 120 892 logements ont été réhabilités dans le cadre des aides PALULOS entre 2007 et 2020.

Tableau 3.2 : Logements améliorés dans le parc social avec l'aide de l'État

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PALULOS	50 090	12 736	2 549	1 209	351	670	1 084	514	132	688	977	726	1358	37 501	11 058
PNRU	47 640	77 563	46 474	38 944	32 930	34 645	30 512	19 464	15 200	6 940	5 560	3 693	5 393	5 203	10 406
Eco-PLS	-	19 365	33 040	36 123	15 000	34 000	46 000	54 000	41 400	64 000	43 409	48 000	42 558		

[69] USH, rapport au congrès 2023.

[70] ANRU, bilan quantitatif du programme national de rénovation urbaine (PNRU) – 2004-2021.

[71] ANRU, enquête chantier auprès des collectivités locales.

[72] Ministère de la Cohésion des territoires, bilan DGALN/DHUP.

Si les aides de l'Anah sont majoritairement tournées vers les propriétaires-occupants, une partie d'entre elles visent également les propriétaires-bailleurs. Toutefois, ces dernières ne semblent pas suffisamment attractives pour ceux qui ont peu de ressources[73]. D'après une étude de l'ANIL, les principaux freins pour les bailleurs pour réaliser des travaux sont de loin le financement (43 %) et/ou le manque de retour sur investissement (29 %). La présence du locataire dans le logement (30 %) ou encore la recherche d'artisans compétents (20 %) constituent également des obstacles significatifs[74].

• Une approche coercitive insuffisamment mobilisée

Plusieurs causes peuvent expliquer la faible mobilisation des procédures coercitives.

D'abord, la méconnaissance de la réglementation en matière d'habitat indigne par de nombreux maires de petites communes est un obstacle encore important auquel peut s'ajouter la réticence à intervenir dans un domaine considéré par certains comme relevant de la sphère privée. *« Les maires de petites communes ont peur d'engager des frais sur les travaux d'office mais il y a aussi un manque de sensibilité global à l'habitat indigne et la crainte de faire des choses déplaisantes, de mettre en demeure un administré, de faire un procès-verbal. »* (PDLHI Dordogne)

Les pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI), instances étatiques chargées d'animer localement le réseau des acteurs de la lutte contre l'habitat indigne et de venir en appui des collectivités locales, demeurent encore relativement méconnus des maires de petites communes qui ne pensent pas à les solliciter lorsqu'ils repèrent une situation d'indignité ou d'indécence. Pour informer et outiller les élus dans l'application de leurs responsabilités, l'ANIL a publié en 2023 un guide à destination des maires et présidents d'EPCI[75]. Au-delà du manque d'information des acteurs locaux, les PDLHI eux-mêmes sont très hétérogènes et apparaissent parfois comme des coquilles vides.

En Isère, un « Appart 100 % décent » pour sensibiliser à la lutte contre l'habitat indigne

Le département de l'Isère bénéficie d'un outil de prévention collectif innovant, création de la CAF de l'Isère et de Soliha Isère-Savoie : le barnum

[73] Les taux de financements ne sont pas très élevés, avec de plus une obligation de respecter une performance énergétique minimale (étiquette D) et un engagement à proposer un loyer en deçà du marché sur plusieurs années. En 2024, la nouvelle aide Ma Prime Logement décent est ouverte sans conditions de ressources aux bailleurs, jusqu'à 28 000 euros en échange d'un conventionnement Anah.

[74] ANIL, Freins et motivations des propriétaires-bailleurs pour les travaux, 2021.

[75] Les cahiers du réseau n°25, *Le maire, le président d'intercommunalité et la lutte contre l'habitat indigne*, juin 2023.

« Appart 100 % décent ». Cette structure mobile de 9 m² est la reproduction extérieure et intérieure d'un habitat qui paraît, à première vue, en bon état, mais qui se révèle finalement dangereux pour la santé et la sécurité de ses occupants au fil de sa visite. Soliha Isère-Savoie anime cet outil pédagogique, qui participe à la promotion du droit à vivre dans un logement décent, en faisant connaître le décret du 30 janvier 2002, qui définit les caractéristiques de décence d'un logement.
Il a aussi pour objectif de lutter contre la mise en location de « passoires thermiques », de rappeler les responsabilités des locataires, les obligations des propriétaires et il est aussi utilisé comme outil pour inciter les locataires à signaler leur logement dégradé sur la plateforme « Histologe » et ainsi permettre de repérer les logements qui pourraient être non décents. Le succès de ce projet, qui a démarré en Isère en 2019, a démontré l'intérêt d'offrir un espace de communication sur ce thème au plus proche des habitants, en appui des politiques locales de l'habitat.
Si l'outil « Appart 100 % décent » a notamment été mobilisé dans le cadre de la formation des policiers municipaux des communes de la métropole grenobloise, organisée par Grenoble Alpes Métropole, sur le sujet de l'habitat indigne, il se développe aujourd'hui dans d'autres départements comme la Savoie et la Loire.

Outre ces enjeux d'information et de sensibilisation des élus locaux, le manque d'ingénierie et de personnel qualifié pour réaliser les diagnostics et rédiger les arrêtés est un obstacle majeur à l'action des collectivités locales. *« Lorsqu'il y a une secrétaire de mairie partagée sur quatre ou cinq communes, qui n'ont jamais fait de dossiers de mise en demeure, c'est compliqué de se lancer. »* (PDLHI Dordogne)

Non seulement le nombre d'arrêtés pris chaque année est insuffisant pour endiguer l'habitat indigne, mais de nombreux arrêtés arrivent à échéance sans avoir été suivis d'effets. **Fin 2016, cela en concernait près de 11 000, dont 5 000 portaient sur des arrêtés de danger imminent, et 4 000 d'insalubrité.** Cela sans compter le manque d'informations sur le suivi de nombreuses procédures (arrêtés de mise en sécurité, périmètres insalubres, saturnisme…)

Dans le cas où les propriétaires refusent de réaliser les travaux, les communes ont l'obligation d'engager des travaux d'office, aux frais des propriétaires. Néanmoins, le coût financier incombant à la collectivité pour avancer les frais (travaux, relogement des occupants) et la difficulté à recouvrer les frais auprès des propriétaires freinent fortement les initiatives des pouvoirs publics locaux en matière de travaux d'office.

En 2022, seulement 632 logements ont été rénovés grâce à des travaux d'office[76]. Si, depuis 2009, l'Anah finance 50 % du montant des travaux d'office réalisés par une collectivité suite à un arrêté de mise en sécurité, la part qui incombe

[76] Anah, chiffres clés 2022.

à la collectivité reste importante, notamment pour les petites communes, et la capacité à recouvrer les frais restants auprès du propriétaire est souvent très limitée.

• Une équité territoriale qui pose question

La disparité des réponses entre les territoires interpelle. On observe une forte hétérogénéité de moyens (humains et financiers) et de compétences entre les collectivités locales.

Depuis les lois de décentralisation de 1983, l'État s'est partiellement désengagé du financement des services communaux d'hygiène et de salubrité (SCHS). Auparavant, toutes les villes de plus de 20 000 habitants devaient avoir un bureau d'hygiène municipal (loi de 1907), financé par l'État. À partir de 1983, ne sont financées par l'État que les communes en ayant fait la demande au moment de la réforme. Aujourd'hui, seules 208 communes en France ont un SCHS financé par l'État. **Les dotations de financement n'ont quant à elles pas évolué depuis lors et sont devenues dans certains territoires largement décorrélées de la réalité des coûts d'intervention et de l'activité réelle des SCHS exercée pour le compte de l'État**. À titre d'exemple, la commune de Saint-Denis (93) perçoit 741 000 euros par an de l'État alors que la municipalité investit 2,3 millions d'euros pour le fonctionnement de son SCHS.

Les pratiques divergent également au moment de la qualification d'une situation d'habitat indigne, qualification qui, malgré la mise en place progressive de grilles de cotations standardisées (qui servent à l'évaluation finale de la situation), reste encore très subjective, variant en fonction de plusieurs facteurs.

En effet, les critères de qualification, bien que clairement établis pour chacune des situations, se chevauchent parfois, si bien qu'un même critère, en fonction de l'intensité de sa dégradation, peut faire basculer la qualification d'une catégorie à une autre. *« La qualification de l'insalubrité, malgré le caractère très formel et très encadré des procédures administratives resterait [...] très liée au contexte et variant selon les territoires, l'expérience ou la sensibilité de l'inspecteur de salubrité chargé de la qualifier. Elle ne serait ainsi pas évaluée de la même façon par toutes les collectivités (selon l'existence d'un SCHS) et notamment en ce qui concerne le caractère irrémédiable ou non de cette insalubrité.*[77]» De même, la qualification d'habitat indigne peut évoluer dans le temps, avec des interprétations des textes de loi qui peuvent mener à des qualifications plus ou moins aisées des situations. *« Qualification et choix des procédures restent marqués par des cultures "locales" de services et des choix stratégiques d'intervention. Ce qui sera jugé comme une liste d'infractions multiples au RSD ici, sera qualifié d'insalubrité ailleurs. »*[78]

[77] IAU et Drihl IdF, *L'habitat indigne et dégradé en Île-de-France. État des lieux des enjeux et des politiques*, novembre 2018.
[78] *ibid.*

La disparité territoriale s'illustre également au niveau des aides financières individuelles accordées aux ménages pour des travaux de rénovation : *« Nous constatons que, selon les territoires, les moyens mis à disposition sont différents. Certains territoires donnent des enveloppes symboliques, quand d'autres vont accorder des aides allant jusqu'à 10 000 ou 20 000 euros. »*[79] (Chef de projet Urbanis)

Dans les territoires ruraux, la résorption de l'habitat indigne se heurte également à l'absence d'un maillage suffisant d'acteurs pour repérer, pour intervenir et pour suivre les situations dans la durée. Ces freins accentuent l'invisibilité des situations et le non-recours des ménages concernés.

Certains territoires ruraux se sont organisés de façon à apporter une solution à l'habitat indigne sur l'ensemble de leur territoire, en mutualisant les moyens. À titre d'exemple, le conseil départemental du Puy-de-Dôme porte en régie depuis 2012 une politique de LHI sur huit EPCI, majoritairement ruraux, couvrant 60 % du territoire. Cet engagement du département résulte du constat de l'absence d'opérateurs intervenant dans les zones non couvertes par une OPAH ou un PIG. L'action du département porte à la fois sur la lutte contre l'habitat indigne, la précarité énergétique et l'adaptation du logement à la perte d'autonomie, en direction des locataires et des propriétaires-occupants. Réunie au sein du service « habitat durable », l'équipe pluridisciplinaire est composée de travailleurs sociaux (CESF, AS), de techniciens habitat et d'un ergothérapeute. Le département a également voté un budget dédié à co-financer les travaux (fonds Colibri), autour de 900 000 euros par an. Cet engagement du département résulte du constat de l'absence d'opérateurs intervenant dans les zones non couvertes par une OPAH ou un PIG. Il s'agit généralement de zones très rurales, où l'habitat indigne est localisé de manière diffuse, et donc mobilise des temps de déplacements et de repérage importants, où les opérateurs associatifs seront plus contraints financièrement pour intervenir.

D'autres départements ont également développé des politiques visant à apporter des moyens de lutte contre l'habitat indigne de manière uniforme sur l'ensemble de leur territoire. Dans la Creuse et en Charente, un Groupement d'Intérêt Public (GIP) a été créé rassemblant les collectivités locales, l'État et les principaux acteurs du logement pour mettre en œuvre la politique de LHI sur l'ensemble du territoire. *« En 2015, le conseil départemental a proposé aux EPCI de départementaliser les programmes de LHI, de mutualiser les efforts, les financements, afin de proposer un service uniforme aux Creusois là où auparavant il n'y avait que quelques OPAH et PIG portés par quelques EPCI, mais tout le territoire n'était pas couvert. »* (Creuse habitat)

• Une stratégie insuffisamment articulée à une politique globale de l'habitat

Alors que la question du traitement de l'habitat dégradé ou indigne relève normalement du champ d'action des programmes locaux de l'habitat (PLH), dont

[79] Fondation Abbé Pierre, *Éclairage régional Occitanie*, 2023.

de très nombreuses intercommunalités sont désormais dotées, celle-ci représente encore une dimension mineure de ces documents programmatiques. Ainsi, la LHI est encore insuffisamment articulée à une politique globale en matière d'habitat. Le cloisonnement des champs de compétences et des catégories d'intervention (rénovation thermique, habitat dégradé – insalubrité, péril, non-décence – adaptation du logement…) continue d'être la règle majoritaire au niveau national et nuit à une intervention globale sur l'habitat à l'échelon local.

Certaines intercommunalités ont pensé cette articulation entre la LHI et les autres compétences liées à l'habitat. C'est le cas de la métropole havraise, où l'intercommunalité est au service de la LHI depuis 1950, et a pu mettre en cohérence l'ensemble de ses prérogatives en matière d'habitat. *« On a presque tous les outils à l'échelle de la communauté urbaine : service d'hygiène et de salubrité, aide à la pierre, coordination sur santé mentale, addictions, incurie… »* (Le Havre Seine Métropole)

C'est le cas également de l'agglomération de Guingamp qui, depuis peu, a développé une politique de résorption de l'habitat indigne intégrée dans une stratégie de revitalisation de son territoire, cherchant ainsi à articuler les différentes dimensions urbaines, foncières et sociales au sein d'un même projet de territoire. Les objectifs de lutte contre l'habitat indigne et dégradé sont intégrés au programme local de l'habitat (PLH) 2020-2025 de l'intercommunalité. À ce titre, Guingamp-Paimpol agglomération et la ville de Guingamp se sont engagés dans plusieurs dispositifs visant la revitalisation des centres-villes : une convention de revitalisation des centres et de développement du territoire (ORCDT), une opération de revitalisation de territoire (ORT) et une opération de restauration immobilière (ORI) sur la commune de Guingamp, ainsi que des opérations de recyclage foncier de type RHI-THIRORI, visant les logements très dégradés ou indignes. Dans ces opérations, le rôle de l'office public de l'habitat Guingamp Habitat est clé : il rachète des immeubles dégradés afin de construire et réhabiliter des logements, destinés à faciliter l'accueil de ménages modestes.

Conclusion

La lutte contre l'habitat indigne : un combat permanent

Malgré les efforts déployés, de nouveaux ménages basculent chaque année dans l'indignité. Trois causes principales sont déjà bien connues : le déficit structurel de logements abordables, un parc vieillissant qui continue à se dégrader faute d'entretien suffisant et des situations d'exclusion qui s'accroissent. Mais d'autres facteurs viennent alimenter cette production d'habitat indigne :

- **Les dynamiques économiques, sociales et urbaines**, liées notamment à la périurbanisation et à la désindustrialisation, ont durement impacté certains territoires qui continuent d'en subir les conséquences aujourd'hui.
- **Le développement de la « petite propriété »**, incitée par la vente à la

découpe et les aides à l'accession, conduit de plus en plus de propriétaires modestes à acquérir un bien immobilier dont ils ne pourront pas assumer l'entretien ou la rénovation.
- **La financiarisation du logement** ouvre la voie à des investisseurs privés, via notamment les dispositifs de défiscalisation, tirant profit d'une rentabilité maximale à court terme, au détriment d'investissements pour entretenir le bâti dans la durée.
- **Des politiques sociales insuffisantes et des politiques migratoires répressives** maintiennent une partie de la population dans une situation de précarité à même d'alimenter un sous-marché du logement où prolifèrent les marchands de sommeil ; la carence de la prise en charge des troubles psychiques est à l'origine de situations d'incurie.
- **Le manque de contrôle et de régulation des professionnels de la gestion immobilière** (notaires, agences immobilières, syndics…).

Ainsi, de nouvelles formes d'habitat indigne apparaissent ou se développent : les petites copropriétés à la dérive, le phénomène de division pavillonnaire, de colocations-divisions d'appartements notamment en copropriété, les logements-dortoirs pour des travailleurs sans-papiers, la location de locaux d'activité et de sous-sol…

L'identification des facteurs qui contribuent au développement de l'habitat indigne doit permettre le **renforcement d'une politique préventive**, au premier rang de laquelle doivent intervenir l'information, l'accompagnement, la régulation et le contrôle des propriétaires, qu'ils soient occupants ou bailleurs, et des professionnels de l'immobilier sur la gestion et l'entretien du bâti (administrateurs provisoires, syndics, notaires, agences immobilières, etc.).

Pour une démarche de LHI réellement efficiente : la mise en œuvre d'une stratégie globale

La LHI se caractérise par la pluralité des approches qu'elle nécessite (sociale, sanitaire, technique, financière, juridique, etc.) ainsi que par la grande diversité de ses manifestations (petite et grande copropriété, passoires thermiques, logements insalubres, risque d'intoxication au plomb et au monoxyde de carbone, absence d'éléments de confort, habitats précaires et de fortune, locations de vieilles caravanes…).

Les acteurs de terrain interrogés semblent être moins limités par l'ajustement ou le perfectionnement de tel ou tel outil juridique que par **une véritable méthodologie d'intervention qui mette en regard des objectifs clairement identifiés et quantifiés ; une stratégie globale dûment étayée par des moyens financiers et humains ; un appui juridique dédié, pilotée par un acteur politique bien identifié.**

Pour les responsables des collectivités qui ont engagé une volonté politique forte d'éradication de l'insalubrité, cette stratégie globale repose sur six principes :

1) la formulation par les élus locaux **d'une ambition claire et d'un plan d'action** sur le long terme en sortant de la peur d'engager des contentieux ;

2) la désignation ou la constitution d'une « cheville ouvrière » placée sous l'autorité des élus locaux au niveau de l'agglomération qui peut jouer à la fois le rôle d'**ensemblier des différentes interventions** et de **guichet unique pour fédérer et animer le réseau des acteurs** concernés par les différentes dimensions de la LHI (ville, partenaires, État sous ses différentes compétences, ARS, préfecture, Parquet…) ;

3) une **instance de repérage** qui puisse produire un diagnostic précis et territorialisé (à l'adresse) des immeubles ou situations relevant de la LHI et qui puisse, moyennant une approche multicritère, jouer le rôle d'un **observatoire de l'habitat indigne** ;

4) la réalisation des **travaux d'office pour rendre efficace la prise d'arrêtés d'insalubrité ou de péril** : si elle n'a pas les compétences en interne, la commune doit pouvoir mandater l'EPCI, un opérateur public ou un GIP s'il existe ; à ce titre la création d'une instance pouvant jouer ce rôle d'ingénierie dans la mise en œuvre réelle des travaux office semble plus que jamais nécessaire ;

5) l'estimation et la **mise à disposition des moyens humains et financiers** nécessaires à la réalisation de l'objectif ;

6) une appréhension des logements indignes dans **une approche de « projet urbain »** qui permette de donner de l'ampleur aux interventions au titre de la LHI au-delà des immeubles traités, et de provoquer un effet d'entraînement sur les immeubles voisins.

Pourtant une telle stratégie a un coût et demande une certaine organisation administrative que ne peuvent pas assurer l'ensemble des collectivités locales. À ce titre, les territoires dépourvus de moyens ou peu sensibilisés pourraient tirer profit d'une instance locale portée par l'État (émanant éventuellement des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne) qui fournirait moyens financiers, ingénierie, mise en réseaux d'acteurs, soutien aux opérateurs, expertise juridique, suivi administratif, etc., afin de servir d'appui opérationnel aux initiatives locales. La réussite de cette stratégie passe donc par le **renforcement du rôle des PDLHI, dans le but d'améliorer la sensibilisation, la formation et la coordination de l'ensemble des acteurs** (élus, professionnels du social et médico-social, professionnels de l'immobilier, agents des commissariats…), et de favoriser le repérage, les signalements et la mise en œuvre des procédures. Cette stratégie globale demande d'inscrire l'accompagnement sociojuridique des locataires en habitat indigne comme axe stratégique dans les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) et dans les programmes locaux de l'habitat (PLH). Elle demande également de **renforcer les liens entre le secteur psychiatrique et les acteurs du logement**, notamment en favorisant les visites à domicile pour

améliorer le repérage des situations d'incurie. Enfin, il est indispensable de renforcer la place de l'habitat dans les schémas de prévention des risques naturels afin de limiter au maximum les effets des sécheresses, inondations, incendies et de la pollution.

Une politique efficace de lutte en matière d'habitat indigne n'est possible que si cette question est placée au cœur des politiques de l'habitat et si elle s'articule aux différents champs de l'action publique. Cela passe par le soutien et l'accroissement de la production de logements très sociaux, le renforcement de l'articulation avec les politiques de rénovation énergétique, la mise en place d'un guichet unique du logement au sein des Maisons de l'habitat qui intègre les actions de conseil et d'accompagnement dans la lutte contre l'habitat indigne, et en redonnant davantage de place à la lutte contre l'habitat indigne dans les dispositifs « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain ».

Cette généralisation et montée en gamme de la lutte contre l'habitat indigne aura un coût qu'il ne faut pas négliger mais elle peut, si elle est menée à la bonne échelle et avec des résultats suffisants, déclencher des économies importantes en retour (en termes de santé, d'aide sociale, de frais engendrés pour le redressement des copropriétés, de lutte contre les marchands de sommeil…) et peut aussi être créatrice d'emplois pour le secteur de la réhabilitation.

Cet appel à « changer de braquet » et à mettre en œuvre une nouvelle politique de LHI n'est pas à minorer, si l'on veut pouvoir affronter les prochaines difficultés sur le front du mal-logement que sont la décence énergétique, l'adaptation aux catastrophes climatiques dans les territoires ultramarins, la dégradation accélérée de certains biens immobiliers défiscalisés ou suroccupés et le suivi des logements qui échappent à la réglementation en tant que produits de location saisonnière.

* * *

Les propositions de la Fondation Abbé Pierre pour améliorer l'efficacité de la lutte contre l'habitat indigne visent à répondre à ses différentes causes mises en évidence dans le rapport.

1. L'État : renforcer le pilotage national de la LHI, la mise en cohérence avec les autres politiques publiques et accroitre les moyens d'actions (financiers et humains)

• **Engager 13 milliards d'euros sur 10 ans pour traiter plus de 300 000 logements parmi les plus indignes de France.** Le député Guillaume Vuilletet estime qu'en considérant un millier de secteurs prioritaires intégrant des opérations en centres anciens, des travaux d'office et des opérations de recyclage, l'effort pour les finances publiques s'établit à 1,3 milliard d'euros chaque année[80].

[80] Guillaume Vuilletet, *Promouvoir l'habitat durable*, octobre 2019.

• **Renforcer les moyens de contrôle sur les logements pour prévenir la dégradation du bâti**

- Expérimenter la proposition d'un **« contrôle technique du logement »** tous les 10 ans, à la charge du propriétaire, sans préjudice pour le locataire, sur le modèle du contrôle technique automobile[81]. Dans le prolongement du permis de louer, ce dispositif imposerait aux bailleurs une remise aux normes de décence[82].
- **Rendre obligatoire le diagnostic technique global (DTG)** pour toutes les copropriétés tous les 15 ans.
- **Essaimer les « équipes mobiles copropriétés »** portées par les ADIL, qui font intervenir un binôme juridico-technique pour repérer les copropriétés désorganisées, former les copropriétaires à leur rôle et mettre en marche les organes de gestion de la copropriété pour permettre la mise en œuvre d'un projet de rénovation.
- **Dans les territoires d'Outre-mer**, accompagner la structuration des filières pour la mise en place des DPE, adapter les réglementations thermiques à chaque territoire ultramarin, et mettre en œuvre effectivement les mécanismes et outils opératoires de la loi Letchimy.

• **Renforcer les moyens d'action juridique contre les marchands de sommeil**

- S'assurer de la désignation effective dans chaque juridiction d'un juge ou d'un procureur spécialisé dans les affaires d'habitat indigne avec des moyens d'enquête dédiés.
- Renforcer les moyens d'enquête des Parquets sur la LHI, former les services de police et de gendarmerie aux problèmes de l'habitat indigne.

• **Articuler la lutte contre l'habitat indigne avec les enjeux relatifs au changement climatique et à la prévention des risques**

Dans les territoires d'Outre-mer, augmenter le recours au fonds Barnier et développer les solutions d'urgence/transitoires pour le relogement des populations en cas d'évacuation nécessaire des quartiers les plus exposés aux risques. Promouvoir l'architecture bioclimatique basée sur des savoir-faire traditionnels et développer une ingénierie dédiée, s'appuyant notamment sur les plateformes de rénovation, afin d'accompagner les porteurs de projets.

2. Renforcer l'accompagnement et la protection des habitants

• **Financer un accompagnement sociojuridique associatif** pour les ménages victimes de l'habitat indigne.

• **Élargir la protection des locataires** dès la transmission du rapport de contrôle sanitaire de l'autorité compétente au propriétaire et au locataire pour dénoncer les congés frauduleux.

---

[81] Proposition de loi du 10 mai 2023 du député Guillaume Vuilletet.

[82] Décret n°82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique.

• **En cas d'arrêté, maintenir l'obligation de travaux du propriétaire y compris lorsque l'occupant a quitté les lieux**, afin d'assurer la continuité des actions entreprises et la protection afférente à l'arrêté auprès des autres ménages potentiellement concernés.

• **Rendre effectif le droit au relogement des occupants de logements indignes :**

- en cas de congé, maintenir l'obligation de relogement liée à un arrêté tant que le congé n'a pas été validé par un juge ;
- développer des solutions de relogement pour les sorties d'habitat indigne (y compris pour les personnes sans-papiers) et garantir la pérennité après 2025 des moyens accordés par l'État aux collectivités locales via le FARU (fonds d'aide au relogement d'urgence) en élargissant son périmètre (aux logements tiroirs de la collectivité, aux propriétaires-occupants pendant les travaux, etc.) ;
- promouvoir la signature de chartes de relogement entre les acteurs concernés à l'échelle locale pour veiller à la qualité des solutions de relogement proposées ;
- présumer la bonne foi des occupants de locaux impropres à l'habitation, y compris en cas d'impayés de loyer ou de résiliation de bail ;
- renforcer dans les grilles de cotation la priorisation des occupants d'habitat impropre.

• **Réviser le décret hygiène et salubrité du 29 juillet 2023** qui affaiblit plusieurs normes de salubrité et **modifier la loi sur la colocation-division** pour renforcer les normes de décence.

3. Renforcer l'accompagnement et donner les moyens financiers pour réaliser les travaux aux propriétaires

• **Donner aux propriétaires les moyens de réaliser les travaux**

- Renforcer les moyens d'accompagnement des propriétaires-occupants modestes en habitat indigne (renforcer le soutien financier aux opérateurs LHI, développer les dispositifs d'aller-vers…).
- Favoriser le reste à charge nul pour les propriétaires très modestes et de bonne foi ainsi que les dispositifs de préfinancement des aides publiques pour les travaux de sortie d'habitat indigne.
- Développer les aides aux travaux pour les propriétaires-bailleurs en sauvegardant et renforçant les conventionnements Anah avec travaux et en utilisant des mécanismes comme les baux à réhabilitation, le viager ou les organismes de foncier solidaire.
- Dans les territoires d'Outre-mer, faciliter la régularisation foncière (application des dispositions de la loi Letchimy).

• **Poursuivre les efforts de rénovation du parc social**

- Améliorer la réponse à court et moyen terme apportée aux locataires signalant des désordres dans leur logement (en diffusant davantage au sein du parc Hlm la démarche du label « quali-Hlm »).

- Garantir des financements PALULOS (prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale) en hausse dans la durée pour financer la réhabilitation de logements sociaux (en dehors des projets ANRU et de la rénovation énergétique) et assurer un suivi de l'état du parc social.
- Prévoir et financer des visites d'opérateurs en cas de suspicion d'indignité dans le parc public (au même titre que dans le parc privé).

4. Soutenir les collectivités locales dans l'exercice de leurs responsabilités

• **Promouvoir l'instauration d'une autorité organisatrice de l'habitat à l'échelle métropolitaine** (accompagner le transfert des compétences du préfet vers le président de métropole).

• **Donner aux collectivités les moyens d'agir :**
- renforcer l'action et les moyens des PDLHI pour venir en soutien des collectivités locales, en particulier dans les zones rurales : outre la coordination des acteurs, doter ces pôles d'une ingénierie capable d'intervenir concrètement en soutien dans les territoires pour le repérage, le suivi et la mise en œuvre des procédures réglementaires ;
- **augmenter le financement des services communaux d'hygiène et de santé (SCHS) par l'État** (réactualiser les financements existants et ouvrir la possibilité à de nouvelles communes) ;
- donner aux collectivités les moyens de mettre en place et de suivre les dispositifs de type **« permis de louer »** et leur attribuer les recettes des amendes éventuelles ;
- créer une **Agence nationale des travaux d'office**, un outil opérationnel au service des collectivités locales pour la mise en œuvre de travaux de mise en sécurité et de sortie d'insalubrité et le recouvrement des frais engagés. Cette agence, implantée au niveau national au sein de l'Anah, par exemple, pourrait apporter des réponses concrètes aux obstacles rencontrés par les collectivités : la complexité juridique des procédures, la difficulté à suivre la maitrise d'ouvrage et le manque de pratique pour procéder au recouvrement auprès des propriétaires défectueux des sommes engagées par l'État. Elle doit permettre de mutualiser au niveau national les moyens nécessaires à la réalisation des mesures de police administratives dont l'État a la charge et d'apporter un soutien technique et juridique aux collectivités qui ne disposeraient pas des compétences et moyens suffisants pour agir seules sur leurs territoires. Elle peut également avoir un effet levier important auprès de propriétaires qui ne sont pour l'instant que peu menacés par l'action publique.

Projet de loi relatif à l'accélération de la rénovation des copropriétés et de la lutte contre l'habitat dégradé : des mesures techniques qui vont dans le bon sens

Au moment de clôturer ce rapport, un projet de loi sur l'habitat indigne, déposé par le gouvernement à l'Assemblée nationale le 21 décembre 2023,

est en cours d'examen. Les modifications législatives proposées visent principalement les copropriétés en difficulté, en recherchant à intervenir en amont d'une dégradation définitive, et à rendre plus efficaces les outils existants pour le traitement des situations de copropriétés fragiles ou en difficulté.

On peut se satisfaire que le législateur se penche à nouveau sur l'un des talons d'Achille de la prévention et du traitement de l'habitat indigne que sont les copropriétés. Ainsi, le projet de loi liste une dizaine de mesures très techniques dont la portée est difficile à apprécier, même si elles sont sans doute utiles, dont : l'extension du régime de l'opération de restauration immobilière (ORI), un emprunt global possible pour le financement de travaux en copropriété, la création d'une procédure d'expropriation des immeubles dégradés à titre remédiable, la facilitation de l'ouverture de la procédure de mandat ad hoc, la sécurisation du recours à la concession d'aménagement et au droit de préemption urbain (DPU) dans le cadre des OPAH, plans de sauvegarde et Orcod, l'ajout au registre national d'immatriculation des données sur les DPE, l'information des copropriétaires et des occupants sur les procédures de lutte contre l'habitat indigne en cours, une réorganisation forcée des copropriétés en redressement au sein des Orcod, l'extension de la prise de possession anticipée aux opérations de requalification, l'amélioration du régime d'expropriation des immeubles insalubres ou menaçant ruine...

Si des imprécisions sont à clarifier au cours du débat parlementaire, certaines dispositions étaient attendues, comme le prêt collectif, maillon manquant pour solvabiliser une copropriété souhaitant engager des travaux.

On peut toutefois se demander si ce projet de loi permettra de dépasser de nombreuses limites existantes : une jurisprudence administrative qui n'autorise pas les travaux d'office sur les logements sous arrêtés devenus vacants ; la compétence des mandataires provisoires et ad hoc remise en cause au point que certains acteurs déconseillent cette procédure ; la place et l'accompagnement des habitants individuellement et collectivement dans l'élaboration des actions préventives et du processus de redressement, et ce de manière durable. Surtout, sans moyens adéquats et sans volonté politique, ces dispositions législatives ne permettront pas d'obtenir un véritable effet levier.

CHAPITRE 2

2023, année noire pour les mal-logés

Introduction : un CNR aux résultats décevants, deux Ministres sans feuille de route

L'année 2022 s'était achevée sur une page blanche, avec un gouvernement sans réelle feuille de route pour le logement. L'année 2023 a vu les acteurs d'un secteur en crise tenter de reprendre la main en animant eux-mêmes un Conseil national de la refondation (CNR) consacré au logement.
Après des mois de travail piloté par la Fondation Abbé Pierre et Nexity, certains consensus ont pu être trouvés sur de nombreux sujets par environ 200 entreprises, associations et élus. Mais le gouvernement a fait de la restitution de cette concertation une simple étape dans sa réflexion sur le sujet qui n'a débouché sur aucune décision d'ampleur. Une occasion ratée dénoncée par l'ensemble de la filière.

Cet attentisme ne l'a pas empêché de poursuivre une politique dont le fil directeur semble se résumer à la rigueur budgétaire. Alors que la production neuve, en particulier du logement social, s'effondre, aucun soutien d'ampleur n'a été apporté, comme si les besoins en logements, pour résorber la pénurie actuelle et répondre aux évolutions démographiques des prochaines années, faisaient encore et toujours l'objet d'un véritable déni.

Quant aux mesures de régulation du marché immobilier, réclamées par un nombre grandissant d'experts du secteur, sur l'encadrement des loyers, la régulation d'Airbnb ou la maîtrise foncière, les rares annonces n'ont presque débouché sur rien de concret à ce jour.

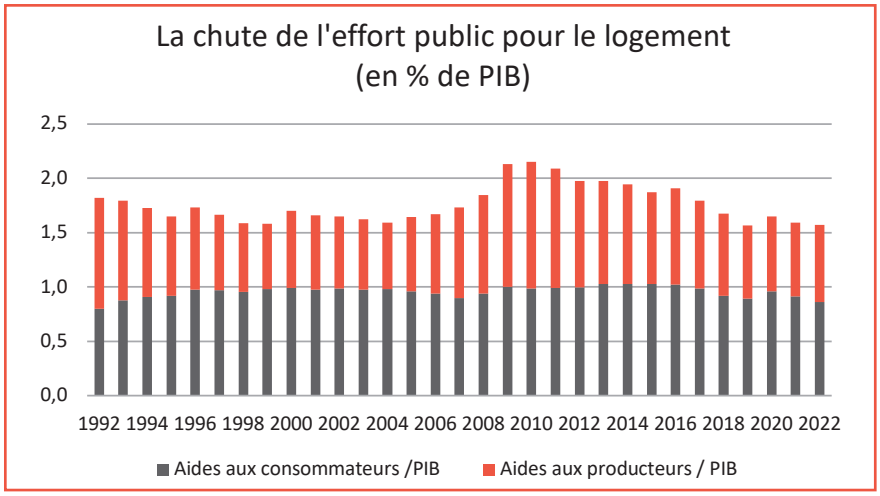
Tout en bas de l'échelle, ces carences de la politique du logement, couplées au développement de la précarité sociale et administrative de millions de personnes, se traduisent par un nombre grandissant de situations d'exclusion du logement. Pour les 330 000 personnes sans domicile, la poursuite de la politique du Logement d'abord s'avère utile mais très loin d'être à la hauteur des besoins.

La rénovation énergétique semble pour l'heure le seul secteur faisant l'objet d'une vraie attention de l'exécutif. Mais les sommes accrues mobilisées ne permettent pas, à ce stade, de changer d'échelle pour des rénovations performantes en nombre, sans parler d'affronter en même temps l'habitat indigne.

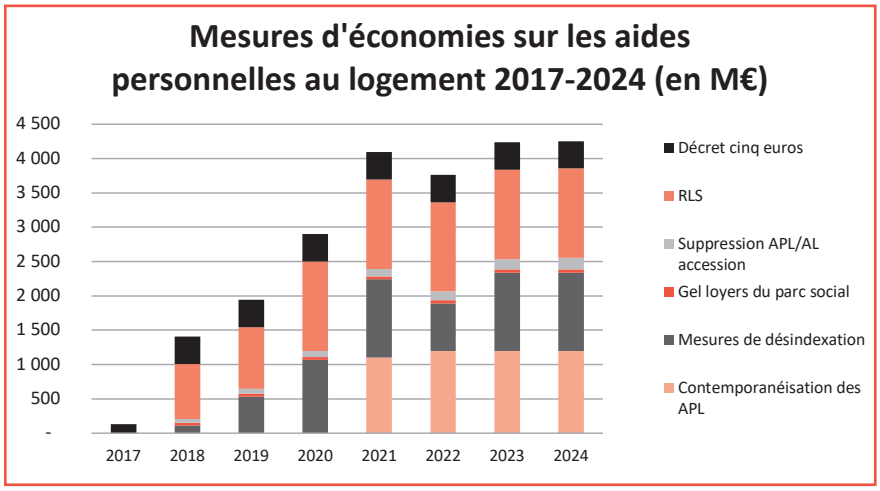
1 - La rigueur budgétaire sur le logement, encore et toujours

• L'effort public pour le logement n'a jamais été aussi faible

Le principal fil directeur permettant de comprendre la politique du logement menée depuis 2017 reste la rigueur budgétaire. Mesuré dans les Comptes du logement, **l'effort public pour le logement consenti par l'État et les collectivités locales n'a cessé de baisser** pour atteindre un point historiquement bas, d'1,6 % du PIB, loin des 2,2 % de 2010. Soit une chute vertigineuse équivalente à 15 milliards d'euros chaque année.



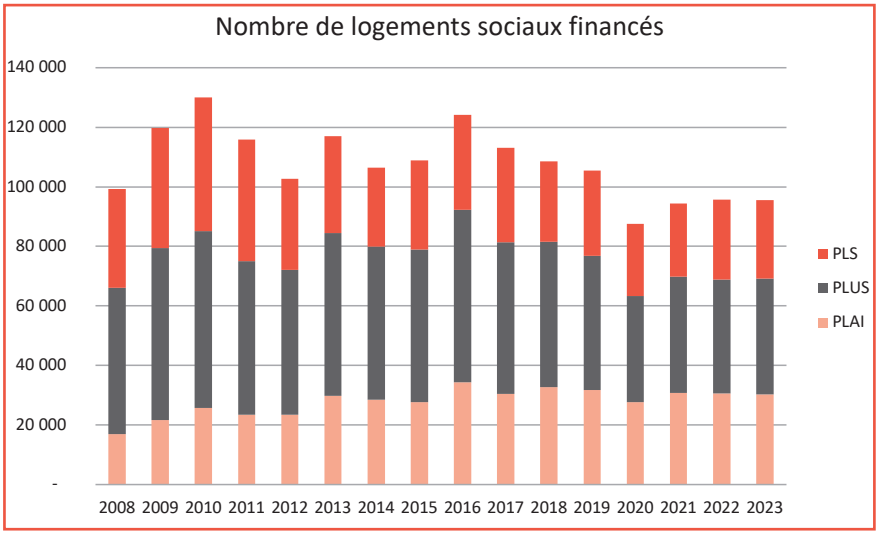
Cette baisse est liée aux coupes importantes menées depuis l'été 2017 sur les APL. Réduction de cinq euros par ménage et par mois, diverses désindexations de l'inflation, extinction de l'APL accession, « réduction de loyer de solidarité » payée par les Hlm, calcul des ressources en « contemporanéité »… : toutes ces réformes ont fait économiser plus de quatre milliards d'euros par an à l'État sur le budget des APL (voir graphique ci-dessous). Les victimes de ces multiples coups de canifs portés à l'une des principales prestations sociales sont nombreuses : accédants modestes empêchés de contracter un prêt, ménages dont les travaux d'amélioration de l'habitat deviennent impossibles à financer, jeunes actifs dont le premier emploi se traduit par une chute brutale voire une perte totale de l'APL, locataires des parcs social ou privé dont l'écart entre les loyers et les revenus se creuse à chaque fois un peu plus. Les locataires sont aujourd'hui moins nombreux à toucher une aide APL dont le montant moyen est en baisse. Alors que 6,2 millions de ménages touchaient des APL en septembre 2020, ils sont 700 000 de moins trois ans plus tard.



• Les Hlm à la diète

Parmi les victimes de la baisse des APL figurent également les organismes Hlm, qui ont dû baisser leurs loyers en proportion des coupes dans les APL de leurs locataires concernés par la « réduction de loyer de solidarité » (RLS). Une ponction uniforme sur les fonds propres des bailleurs sociaux d'un montant d'1,3 milliard d'euros reconduite chaque année. Cette coupe s'est accompagnée d'une hausse de la TVA sur les logements sociaux dits PLUS et PLS, passée de 5,5 à 10 % en 2018, tandis que les aides à la pierre de l'État se réduisaient à peau de chagrin.

Sans surprise, la production Hlm a chuté chaque année confirmant les annonces des opposants à cette mesure purement budgétaire. Si bien que, pour la quatrième année de suite, 2023 devrait voir le nombre d'agréments Hlm rester sous la barre des 100 000.



À ces coupes budgétaires s'ajoute une forme de retrait de la part d'Action Logement. Appelé régulièrement à compenser le désengagement de l'État, l'organisme paritaire a obtenu la baisse puis le retrait de sa contribution au Fonds national des aides à la pierre (FNAP), qui passe de 300 millions d'euros en 2023 à 150 millions d'euros en 2024 avant de disparaître à compter de 2025. Cette diminution, qui vient après la quasi-disparition des crédits d'État au FNAP, risque d'affecter le montant de la subvention disponible pour les opérations de construction neuve, en particulier des logements très sociaux PLAI et des logements sociaux en zones tendues. Alors que le président Macron avait promis 40 000 PLAI par an, sa production a oscillé entre 27 000 et 33 000 depuis 2017 et risque ainsi de chuter dans les années à venir sans soutien public supplémentaire.

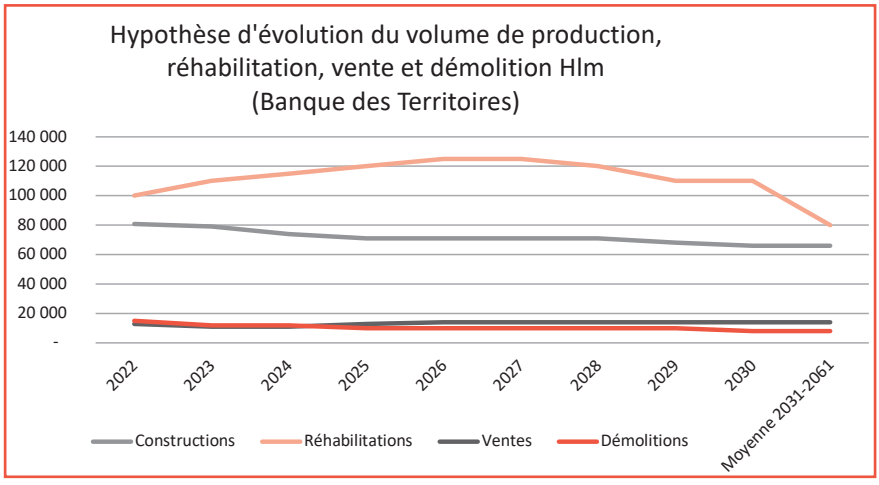
Les mauvais chiffres du logement social se retrouvent également du côté du logement étudiant, avec un nombre de logements étudiants produits chaque année entre

4 000 et 6000 seulement entre 2018 et 2021, contre 7 000 les cinq années précédentes. L'année 2022 voit la production se rétablir à 7 000 logements étudiants, ce qui reste insuffisant. Alors que la pénurie s'aggrave (un étudiant sur 15 a accès à un logement dédié tandis que le nombre d'étudiants atteint les trois millions), le gouvernement a annoncé un plan de relance très insuffisant, visant 35 000 logements neufs au cours du second quinquennat. Pour mémoire, le précédent plan prévoyait 60 000 logements étudiants pour le premier quinquennat Macron (la moitié a été réalisée).

o De sombres « Perspectives »

Ce bilan négatif ne semble pas appelé à s'inverser, au contraire. Alors que la Caisse des Dépôts, dans ses études annuelles de référence sur les « Perspectives » du logement social, se montrait jusqu'alors rassurante, elle tire désormais la sonnette d'alarme quant à la capacité financière des organismes Hlm à atteindre leurs objectifs d'investissements. *« Les trajectoires précédentes d'objectifs d'investissements seraient difficilement atteignables à moyen et long terme, à politiques publiques constantes », écrit le rapport. La situation financière résisterait « au prix d'un repli de la production de logements à long terme et d'une baisse des volumes de réhabilitations après 2030 ».*

La Caisse des Dépôts prévoit ainsi une chute d'un tiers de la production Hlm par rapport au scénario de l'an dernier, avec **un horizon de production de 66 000 Hlm par an**, bien loin de l'objectif de 125 000 affiché en sortie de Covid et encore plus loin de l'objectif des 150 000 logements du quinquennat Hollande.



o L'illusion de la vente Hlm pour compenser les coupes budgétaires

Face à la détérioration de la situation financière des organismes Hlm, le gouvernement continue, comme lors de l'instauration de la RLS en 2018, de compter sur une hypothétique hausse des ventes de logements sociaux pour

compenser les pertes liées aux ponctions de l'État. Or, comme l'a constaté le ministre du Logement Patrice Vergriete lui-même, **ces ventes n'ont pas particulièrement augmenté,** passant de 10 000 à 12 000 en cinq ans, contre un objectif de 40 000. Ces chiffres jugés décevants peuvent apparaître plutôt comme une bonne nouvelle, à l'heure où la privatisation d'une partie plus grande du parc Hlm compliquerait encore davantage les chances des 2,4 millions de ménages en attente de logement social d'obtenir satisfaction. En revanche, du point de vue des fonds propres disponibles, cela ne permet pas aux organismes Hlm de dégager de nouvelles marges de manœuvre, preuve qu'il ne s'agit pas là d'un levier pertinent pour compenser le désengagement financier de l'État.

o Les résultats décevants du « Pacte de confiance »

Face au mur des taux d'intérêts et des ponctions de l'État, le secteur Hlm s'était vu promettre depuis le début du second quinquennat d'Emmanuel Macron un nouveau rendez-vous, baptisé « Pacte de confiance », pour relancer la production Hlm. Maintes fois reporté, négocié à la dernière minute, cet engagement de l'État a fini par être présenté en octobre 2023 lors du Congrès Hlm. Il a pris la forme d'une subvention de l'État à hauteur de 1,2 milliard d'euros sur trois ans pour la rénovation énergétique, soit 400 millions par an (contre 230 jusqu'ici, dans le cadre du plan de relance). Une hausse substantielle donc mais d'un niveau sans doute encore insuffisant pour faire face au contexte inflationniste et financier entourant les rénovations très performantes.

En revanche, **pour l'aide à la construction, sujet le plus crucial face à la montée des taux et aux perspectives de chute de la production neuve, les arbitrages sont plus que modestes**. Aucune subvention, aucun retour sur la hausse de la TVA ou la réduction de loyer de solidarité, mais un simple avantage de taux de 0,2 % pour les PLAI et 0,4 % pour les PLUS. Un niveau plus qu'insuffisant alors que les bailleurs ont vu le taux du livret A passer de 1 à 3 % en deux ans, soit une hausse de près de trois milliards d'euros par an de leurs charges d'intérêt. Si le gouvernement a décidé de limiter cette augmentation, subie par les organismes Hlm, cela ne lui coûte rien puisque ce sont bien les épargnants disposant d'un livret A qui financent, par ce biais, le logement social.

o Un respect de la loi SRU en souffrance

Sans surprise, **la chute de la production Hlm se traduit, partout en France, par un respect de la loi SRU en déclin**, comme le montre le bilan triennal 2020-2022[1]. Sur 1 031 communes soumises à la loi SRU, 659 n'ont pas atteint leurs objectifs 2020-2022, soit 64 % des communes, alors qu'elles n'étaient que 47 % dans ce cas-là trois ans plus tôt. Onze des 12 plus grandes villes concernées ne respectent pas leurs obligations.

[1] Fondation Abbé Pierre, Palmarès de la loi SRU 2020-2022, Des centaines de communes hors-la-loi, décembre 2023.

Au total, alors que les objectifs agrégés de production Hlm étaient de 278 177 logements, seuls 186 124 ont été produits dans la période (40 000 de moins qu'en 2017-2019). Globalement, à l'échelle de l'ensemble des communes SRU, le taux d'atteinte est donc de 67 %, en chute par rapport aux périodes triennales précédentes (106 % en 2014-2016 ; 116 % en 2017-2019).

Ces mauvais résultats s'expliquent à la fois par un désengagement de l'État sur le logement social en général, comme on l'a vu plus haut, et par **une certaine mauvaise volonté de la part de nombreux maires de communes déficitaires** en logement social, sans une pression suffisante des préfets pour y remédier. En effet, alors que 50 % des logements sociaux de France étaient produits en communes SRU lors du précédent bilan triennal, ce n'est plus le cas que de 44 % en 2020-2022, signe que la chute de la production Hlm est encore plus accentuée dans les communes SRU.

Les préfets font respecter la loi de manière très inégale. Ils envisagent de carencer 327 communes, soit la moitié de celles n'ayant pas respecté leurs objectifs triennaux, un taux proche de celui d'il y a trois ans. Mais la Commission nationale SRU préconise la carence de 21 % des communes échappant à l'intention de carence exprimée par les préfets, alors qu'elles n'ont pas atteint leurs objectifs légaux. En moyenne, ces communes bénéficiant d'une certaine mansuétude de la part des préfets n'ont pourtant atteint que 32 % de leur objectif de production.

La Ville de Nice qui avait fait l'objet d'une incompréhensible tolérance de la part de l'État lors des bilans précédents, est cette fois, enfin, proposée à la carence. Il est vrai que son taux d'atteinte de l'objectif triennal, de 13 % seulement, était encore pire que la fois précédente (29 %). En revanche, de grandes villes de PACA y échappent encore malgré des résultats objectivement mauvais, comme Aix-en-Provence (47 %), Cannes (39 %) ou Marseille (38 %). Dans les Outre-mer, en Martinique et Guadeloupe, alors que sur 21 communes une seule a rempli son objectif quantitatif, aucune ville n'était proposée à la carence[2].

o Une priorité au logement intermédiaire à contre-sens

Alors que la rigueur budgétaire ne s'assouplit guère sur le logement social ou l'accession à la propriété, au moment où la construction chute, le gouvernement mise sur le logement « intermédiaire » pour loger les classes moyennes. À tel point que le logement intermédiaire apparaît comme le grand gagnant des annonces de 2023.

Qu'est-ce qu'un logement locatif intermédiaire (LLI) ? C'est un logement, soutenu par un régime fiscal avantageux créé en 2014 et porté par des investisseurs institutionnels privés ou publics, dont les loyers se situent entre ceux du logement social et ceux du marché. Contrairement au logement social, son loyer n'est pas calculé selon son coût

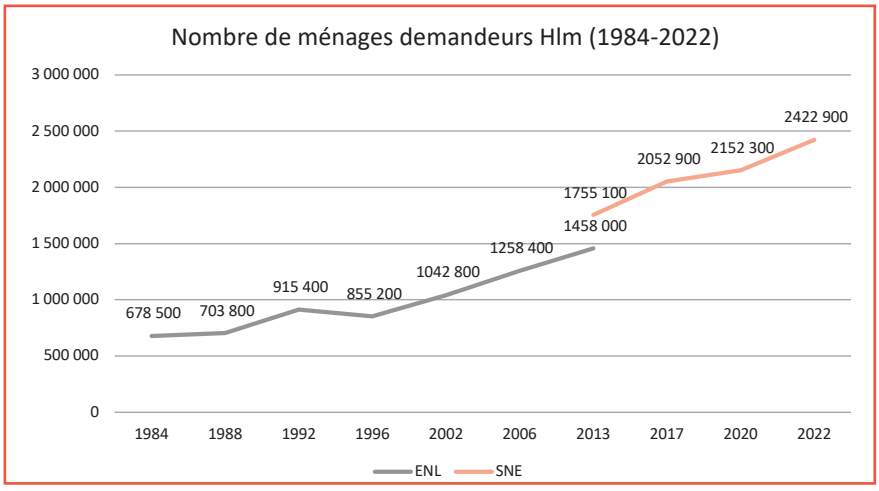
[2] Haut comité pour le droit au logement, Avis relatif à l'application du DALO dans les Départements et Régions d'Outre-mer (DROM), janvier 2024.

de production ni pour répondre aux ressources des demandeurs de logement, mais s'exprime en fonction du loyer de marché, souvent 10 % en-dessous.

Sa production est passée de 8 000 à 16 000 logements financés par an entre 2017 et 2022, avec un objectif gouvernemental de 30 000 par an à partir de 2026. Le plan de relance post-Covid avait déjà fait la part belle à ce segment de l'offre locative avec l'engagement de la Caisse des Dépôts de produire 25 000 logements. À la suite du CNR Logement, CDC Habitat, le bailleur de la Caisse des Dépôts, a annoncé vouloir racheter 17 000 logements parmi les programmes des promoteurs en difficulté, pour en faire à 80 % environ des logements intermédiaires. Action Logement (ex-1 % Logement) compte en racheter 30 000, là aussi a priori pour les confier à sa filiale de logements intermédiaires In'Li. Le gouvernement a depuis promis un second plan d'achat en Véfa (vente en l'état futur d'achèvement) en 2024, là encore destiné à produire du logement intermédiaire.

La Première ministre a également promis l'assouplissement des conditions de production de ces fameux logements, qui pourront désormais être financés dans davantage de zones, alors qu'ils étaient réservés jusque-là aux zones tendues et hors des communes carencées en Hlm au titre de la loi SRU. De plus, les bailleurs sociaux pourront abriter dans leurs filiales des logements intermédiaires à hauteur de 20 % de leur parc, contre 10 % jusqu'alors.

Ce produit semble être devenu la nouvelle martingale du président de la République, qui a déclaré dans Challenges en mai 2023 qu'il fallait *« développer beaucoup plus de logements locatifs intermédiaires pour baisser les prix, parce que la crise du logement se situe là »*. Profonde erreur d'analyse. Certes, dans les zones très tendues, il existe un creux dans la distribution des loyers, entre les loyers Hlm (entre 5 et 10 euros/m²) et ceux du marché libre (qui peuvent monter au-delà de 20 euros/m² en Île-de-France). Pourtant, les besoins prioritaires relèvent incontestablement du logement social : 2,4 millions de ménages en attendent un. Un chiffre en hausse rapide ces dernières années.



Pour être plus précis, **la demande, très largement, ne relève même pas du logement social en général, mais du logement très social** en particulier ; 73 % des demandeurs Hlm sont sous les plafonds PLAI (prêt locatif aidé d'intégration), c'est-à-dire moins d'un SMIC pour un couple par exemple. Leurs besoins sont urgents, parfois vitaux. On ne parvient déjà pas à répondre convenablement à la demande des personnes sans abri dont 17 % seulement obtiennent un Hlm dans l'année, ni à celle des personnes en habitat précaire (21 %) et des hébergés chez un tiers (24 %).

Les logements intermédiaires visent une autre cible sociale, les « classes moyennes », dans le discours officiel. Mais pas n'importe lesquelles, puisque les travailleurs essentiels, ou de seconde ligne, infirmiers, professeurs, pompiers ou éboueurs sont déjà largement sous les plafonds Hlm (qui couvrent déjà 73 % de la population). En réalité, les logements intermédiaires s'adressent plutôt aux cadres voire aux cadres supérieurs. Les plafonds de ressources pour un couple avec deux enfants, à Lille ou Lyon par exemple, s'élèvent à 90 000 euros par an, soit 7 500 euros par mois.

Cette dénaturation du logement social au profit de l'intermédiaire, pour noyer le tout dans une vague notion de « logement abordable », est une idée relativement récente en France, qui a été diversement promue par des acteurs influents au sein de l'État, de la Caisse des Dépôts ou d'Action Logement, comme l'ont décrit les chercheurs Matthieu Gimat, Antoine Guironnet et Ludovic Halbert[3].

Il y a 14 ans, le président de CDC Habitat de l'époque avait adressé au président Sarkozy une « note blanche » qui avait fait grand bruit. Elle conseillait de vendre 10 % des logements sociaux français et de laisser les mains libres aux acteurs publics et parapublics pour rapprocher le monde Hlm du secteur privé, utiliser la « plus-value latente » de son parc social, réduire les aides publiques et le laisser se financer sur les marchés, quitte à devoir rémunérer les apporteurs de capitaux. Le tout alors que le monde Hlm est un secteur à but non lucratif.

En 2014, sous François Hollande, le taux de TVA applicable au logement intermédiaire est divisé par deux, tombant à 10 %, et il se voit exonéré de taxe foncière pendant 20 ans. Une ordonnance permet la création de filiales au sein des bailleurs sociaux pour leur permettre aussi de produire du logement intermédiaire, sur le modèle britannique développé quelques années plus tôt. Bien que la ministre du Logement d'alors, Cécile Duflot, s'en méfie au point de réclamer une « muraille de Chine » pour séparer cette activité de celle du logement social, le risque est grand que la priorité des acteurs du logement se déporte sur l'intermédiaire, produit à la mode et moins coûteux, et avec eux leurs fonds, leurs compétences ou surtout le foncier encore disponible.

Avec le gouvernement d'Emmanuel Macron, apparaît une nouveauté de taille. Alors que le gouvernement précédent soutenait le logement intermédiaire comme le logement social, le nouvel exécutif, depuis 2017, s'en prend de façon inédite au logement social. Il

[3] Matthieu Gimat, Antoine Guironnet et Ludovic Halbert, *« La financiarisation à petit pas du logement social et intermédiaire en France »*, WP Chaire Villes, logement, immobilier (Sciences Po), N°1/2022.

s'agit de **développer le logement intermédiaire *à la place* du Hlm, en faisant fi des mal-logés et de la classe moyenne** dite inférieure.

Dans les faits, **si les moyens octroyés au logement intermédiaire, et notamment les rachats des programmes des promoteurs en difficulté, avaient été fléchés vers du logement social, cela aurait enrayé la chute de la production Hlm**. Mais même sur le segment du logement intermédiaire, le développement du LLI, quantitativement, ne semble pas à même de compenser la disparition annoncée du Pinel à partir de 2025. Ce produit avait bien des défauts (niveau d'aide publique plus important que pour un PLS, aide fiscale peu ciblée géographiquement et socialement…) mais il permettait bon an mal an de produire plus de logements (environ 30 à 40 000 par an) que les LLI. Au total, c'est à une baisse générale de la production de logements que l'on assiste, et à la priorité donnée à la réalisation de LLI au détriment du logement social.

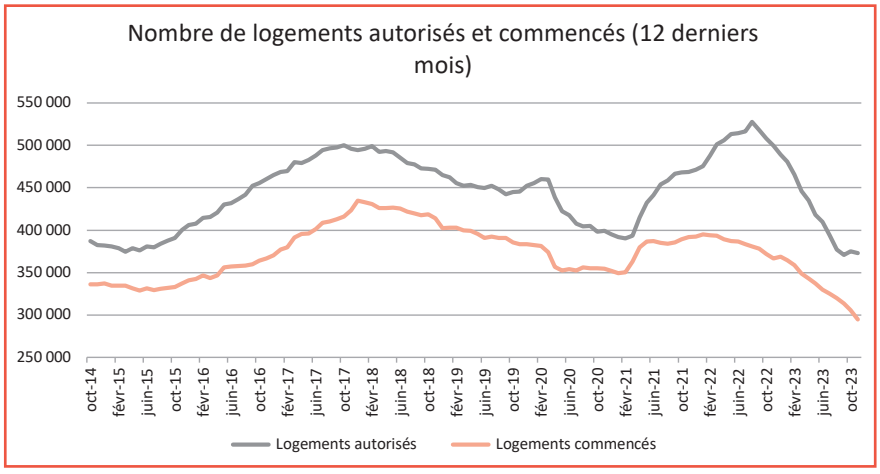
Le développement du logement locatif intermédiaire s'inscrit dans une volonté de faire du logement « aidé » à durée déterminée, dont la vente au bout d'un certain nombre d'années participe pleinement au modèle économique. Concrètement, un programme de LLI peut être revendu pour moitié de ses logements au bout de 11 ans et en totalité au bout de 16 ans, pour un engagement de mise en location de 20 ans. Ensuite, il n'existe plus aucune contrepartie sociale à respecter, plus de plafond de loyer ni de ressources, il est fait don de ces logements ayant bénéficié d'une aide publique au marché libre. Cet engagement social à durée déterminée relativement courte se retrouve de plus en plus dans le logement social, avec le développement de l'usufruit locatif social (ULS), qui consiste à confier un logement privé à un bailleur social pour quelques années, en échange d'avantages fiscaux, avant de le libérer de toute servitude sociale. On retrouve cette logique dans des logements sociaux classiques, depuis que la loi Elan (2018) autorise les ventes de logements sociaux dits PLS au bout de seulement 15 années à des sociétés privées.

• Un contre-sens sur les besoins en logement

Cet attentisme coupable de la part du gouvernement face à la chute de la production de logements, qui lui permet de poursuivre sa politique de rigueur sur le logement, repose sur une sous-estimation des besoins. En introduction du CNR Logement, une représentante du Trésor défendait que la France n'avait pas besoin d'accroître sa production de logements. Dans son interview à *Challenges* peu après, le président de la République n'a reconnu qu'un besoin de production de logements intermédiaires. Récemment encore, le ministre du Logement **Patrice Vergriete s'est refusé à fixer un quelconque objectif de production de logements** à l'échelle nationale, au prétexte qu'il n'existerait de besoins que localement, comme si la définition de besoins locaux empêchait de se fixer une perspective et des objectifs au niveau national. Et pour le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE), **le scénario privilégié est celui d'une production de 302 000 logements par an seulement.** Très loin des besoins en production de logements pour satisfaire les besoins démographiques et résorber le déficit actuel de logements.

Certes, la population française devrait cesser de croître autour de 2040, mais le nombre de ménages devrait continuer d'augmenter au moins jusqu'en 2050[4]. De plus, il faut prendre en compte un solde migratoire actuellement deux fois supérieur au chiffre de 70 000 par an retenu par le scénario central de l'Insee. Ensuite, les migrations internes à la France, même à population constante, créent des besoins en logements dans les zones attractives, notamment l'Arc atlantique. Il faut ajouter à ces besoins démographiques le renouvellement du parc et le développement des résidences secondaires. Enfin, la planification d'un objectif élevé de production de logements résulte des besoins déjà existants aujourd'hui, qui se traduisent par une tension du marché évidente dans de nombreuses métropoles et zones touristiques, et qui nécessite un effort de rattrapage rapide ; 2,4 millions de ménages sont en attente de logement social, quatre millions de personnes sont mal-logées, dont un million privées de logement personnel : les chiffres sont là et attestent d'une pénurie de logements accessibles que l'on ne peut ignorer plus longtemps dans les politiques publiques. Voilà pourquoi les estimations des besoins en logements pour les prochaines années convergent vers des niveaux importants : près de 400 000 selon le rapport Rebsamen (2022)[5], basé sur une étude du ministère du Logement, voire plus de 500 000 comme l'a plaidé l'Union sociale pour l'habitat[6].

Ce débat n'est pas que théorique. C'est très concrètement qu'il faut planifier une loi de programmation pluriannuelle et justifier ainsi un investissement public accru vers les logements dont on manque le plus (les logements sociaux dans les zones tendues). S'entêter à refuser de fixer un objectif chiffré national est donc avant tout destiné pour le gouvernement à faire l'impasse sur les moyens et laisser le secteur du logement, y compris social, à la merci de la rigueur budgétaire, de Bercy et des marchés.



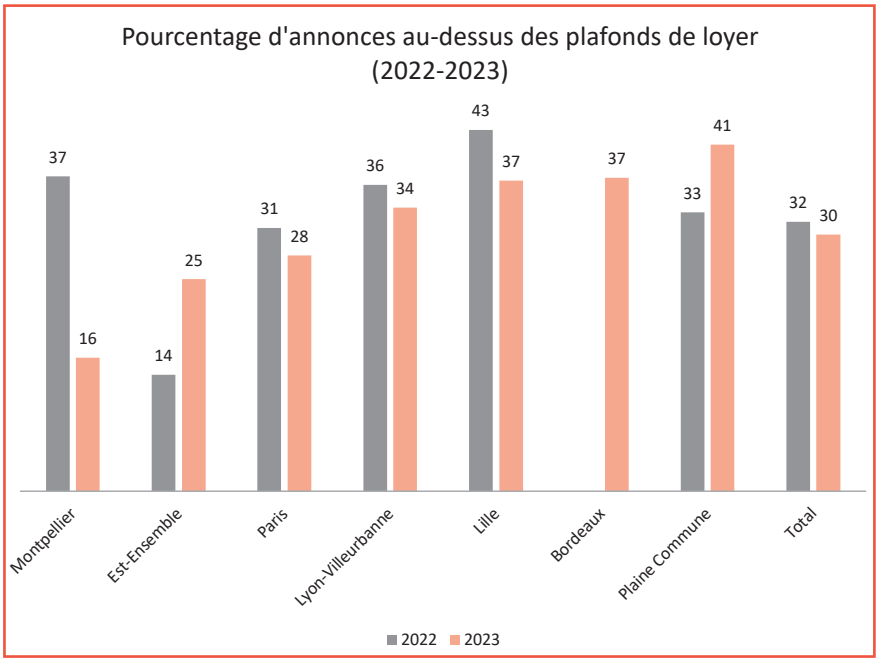
[4] SDES, Projections du nombre de ménages à horizon 2030 et 2050 : analyse des modes de cohabitation et de leurs évolutions, 2023.
[5] Commission pour la relance durable de la construction de logements, Tome I – Diagnostic et mesures phares, Septembre 2021.
[6] USH et HTC, *Quels besoins en logements sociaux à l'horizon 2040 ?*, septembre 2023.

II) Une régulation de l'immobilier toujours taboue

Comme on l'a vu, le gouvernement fait preuve d'un attentisme coupable face à la chute de la production de logements, notamment de logements sociaux. Un autre sujet phare abordé dans le cadre du CNR Logement semble traité avec des pincettes par le gouvernement : celui de la régulation des marchés immobiliers, qu'il s'agisse des loyers, des meublés touristiques ou du foncier. Sur tous ces sujets, des intentions s'affichent parfois mais les actes tardent cruellement à se concrétiser.

• L'encadrement des loyers progresse partout malgré les freins du gouvernement

Adopté dans le cadre de la loi ALUR en 2014, l'encadrement des loyers a connu bien des péripéties. Restreint dans son application, annulé puis rétabli par la justice administrative, rendu expérimental sur la base du volontariat par la loi Elan, il commence à s'implanter dans de nombreuses grandes villes de France, à la demande des élus locaux. Comme le montre le troisième baromètre de l'encadrement des loyers de la Fondation Abbé Pierre, ce plafonnement des loyers est de mieux en mieux respecté au fil des années, à mesure que les locataires s'en emparent, que l'information de son existence se diffuse et que les villes travaillent à son respect par les bailleurs privés, comme dans la Ville de Paris, qui a vu la non-conformité des annonces de location passer de 35 % en 2021 à 31 % en 2022, puis 28 % en 2023.



Vingt-quatre communes du Pays basque autour de Bayonne entrent enfin dans le dispositif, comme 21 communes de la métropole de Grenoble, après des années de blocage par l'État. Cela pourrait être bientôt le cas de Marseille, puisque l'État semble y être favorable, voire d'Annecy.

Le nouveau ministre du Logement, Patrice Vergriete, à son arrivée à l'été 2023, s'est montré enclin à ce que toutes les villes volontaires, comme Rennes ou Saint-Paul à La Réunion, puissent mettre en œuvre cet outil. Mais pour les territoires qui n'ont pas encore postulé ou qui n'étaient pas éligibles au dispositif, **ce sont désormais les lois Elan et 3DS qui leur interdisent de postuler à l'encadrement des loyers** puisque le délai légal est expiré, alors que le gouvernement n'a pas fait part de son intention de modifier la loi.

• Course de lenteur pour encadrer Airbnb

À côté de l'encadrement des loyers, la question de la régulation du marché locatif s'est focalisée depuis deux ans sur Airbnb et les meublés touristiques de manière générale, accusés de faire monter les prix, de retirer de la location longue durée des logements dans les zones touristiques et de bénéficier d'avantages fiscaux indus. De très nombreux rapports[7] ont abouti ces dernières années à la conclusion qu'il faut mieux encadrer ces activités et supprimer leur niche fiscale, permettre aux collectivités de limiter leur développement en leur imposant des mesures de « compensation » pour le logement durable, un nombre de jours de location maximal, un numéro unique d'enregistrement pour faciliter les contrôles ou des normes de performance énergétique comme pour tout logement locatif.

Bien que ces recommandations viennent notamment de la majorité parlementaire, le gouvernement s'est évertué toute l'année à les ajourner. Lors des débats sur le projet de loi de finances pour 2023, le ministre du Budget d'alors Gabriel Attal avait préféré attendre un rapport interministériel qui lui avait pourtant été remis plusieurs mois plus tôt. Puis une proposition de loi transpartisane, portant des mesures de régulation très consensuelles au printemps 2023, a été différée au dernier moment sans plus d'explications, alors que la mise en œuvre des obligations de rénover les passoires énergétiques pour les locations à l'année poussait toujours plus les propriétaires à se tourner vers les locations touristiques qui n'y sont toujours pas soumises.

[7] Rapport d'information relatif à la fiscalité du patrimoine, Jean-Paul Mattei et Nicolas Sansu, au nom de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, septembre 2023 ; rapport au nom de la commission des affaires économiques sur le PLF 2023, Cohésion des territoires, 2022, du rapporteur du budget logement de la commission des affaires économiques ; lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental, IGF, CGEDD, IGA, 2022 ; évaluation de politique publique, Le logement locatif meublé, IGF et CGEDD, janvier 2016 ; rapport d'information sur les niches fiscales, commission des finances de l'Assemblée nationale, Didier Migaud et Gilles Carrez, 2008.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024, un amendement transpartisan alignant la réglementation fiscale des meublés, touristiques ou non, sur celle des locations nues, pourtant défendu par le ministre du Logement quelques jours plus tôt dans la presse, a été rejeté en commission des Finances, le rapporteur général du budget estimant dangereux de changer *« du jour au lendemain »* la fiscalité des meublés touristiques. Un autre amendement, de repli, adopté *in extremis*, a même été remplacé par un amendement du gouvernement à l'occasion de l'adoption de la loi de finances par l'article 49.3, qui abaisse le seuil d'abattement fiscal des locaux classés meublés de tourisme à 77 700 euros et cet abattement forfaitaire à 50 % au lieu de 71 % (tout en maintenant ce dernier taux dans les zones rurales non tendues) ; cela est loin de dissuader de la location de courte durée, et assure encore de juteux revenus à ceux qui la pratiquent. Les sénateurs sont revenus à la charge en baissant le seuil d'abattement à 15 000 euros et son taux à 30 %. Cet amendement positif devait être à nouveau balayé par le 49.3, mais le gouvernement l'a conservé « par erreur ». Un oubli qu'il a annoncé vouloir corriger au plus vite, en renvoyant les modifications déterminantes sine die avec le lancement d'une énième mission d'information parlementaire sur la fiscalité des logements locatifs privés.

On est loin de l'ambition de sortir les locations meublées du régime des bénéfices industriels et commerciaux (BIC), pour les inclure dans le régime des revenus fonciers, et du régime « réel » qui permet de déduire un nombre très important de dépenses d'investissement sur de nombreuses années, auquel ont davantage recours les plus grands investisseurs dans la location meublée touristique, au point d'en exonérer de nombreux de toute imposition.

Enfin, alors que la réinscription de la proposition de loi transpartisane à l'ordre du jour de l'Assemblée le 6 décembre 2023 ouvrait une autre perspective d'avancer enfin sur le sujet, c'est cette fois-ci l'obstruction du Rassemblement national et des Républicains qui en a journé l'examen et l'adoption.

Sur ce sujet consensuel, mais faisant **l'objet d'un vif *lobbying* des entreprises concernées**, le manque de volonté et de fiabilité du gouvernement explique son incapacité à réguler un tant soit peu le marché locatif.

• L'encadrement du foncier oublié

Le CNR avait également revendiqué une mesure d'encadrement des marchés plus structurante mais aussi plus complexe : l'encadrement du foncier. De nombreuses pistes avaient été évoquées, sans consensus sur la mesure technique à défendre. Certains défendaient un encadrement des prix des terrains à construire sur le modèle de l'encadrement des loyers, en se basant sur les prix du voisinage pour établir un plafond à ne pas dépasser. D'autres souhaitaient une fiscalité plus incitative face à la rétention foncière, notamment en inversant la fiscalité sur les plus-values lors de la vente des terrains constructibles, pour rendre celle-ci croissante dans le temps.

Mais aucune de ces idées n'a été retenue par le gouvernement à la conclusion du CNR. Seule la hausse des plafonds de ressources pour les bénéficiaires d'un bail réel solidaire (BRS) a été annoncée puis adoptée dans le cadre de la loi de finances pour 2024. Une mesure très à la marge pour des opérations qui de toute façon ne manquent pas de candidats, et qui montre encore l'inclination du gouvernement pour le logement intermédiaire à moindre coût pour les finances publiques en favorisant la demande la plus solvable.

Cette priorité du CNR d'encadrer le foncier a été reprise à son compte par le ministre du Logement Patrice Vergriete, qui l'a présentée comme la principale conclusion de cette concertation. Mais sans proposer ensuite aucune réforme ou chantier à venir sur le sujet.

L'inversion de la taxation dans le temps des plus-values foncières pour inciter à la mobilisation des terrains constructibles reste un vœu pieu, sans aucun début de réflexion pour le mettre en œuvre. L'encadrement des prix de vente des terrains ne fait pas même l'objet de la moindre mission d'exploration. Parallèlement, la mobilisation du foncier public reste trop rare. Certains biens semblent avoir été identifiés dans le cadre du plan de relance du logement étudiant, mais sans intention apparemment d'en faire profiter le logement social, comme cela avait été fait lors de la décennie précédente avec une mission dédiée sur le sujet qui avait produit des résultats significatifs. Le blocage identifié de longue date demeure : les administrations et entreprises publiques qui possèdent du foncier disponible, faute d'intéressement pour le flécher vers du logement social, ont toujours davantage intérêt à le vendre au plus offrant, contribuant à la rétention voire à la dilapidation d'un foncier précieux parfois bien situé.

• Les débuts tourmentés du ZAN

La planification foncière passe également par la limitation de l'artificialisation des sols, nécessitant de concilier protection de la biodiversité, lutte contre l'étalement urbain et production de logements. Ces objectifs complexes en tension, mais tous indispensables pour des raisons sociales et environnementales, se sont traduits par l'adoption de l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN) dans le cadre de la loi climat et résilience en 2021, en application des préconisations de la Convention Citoyenne pour le Climat.

Cet engagement à réduire de moitié d'ici à 2031 le rythme d'artificialisation des sols, à travers l'adoption de documents de planification et d'urbanisme contraignants à toutes les échelles (Sraddet, Scot, PLH, PLUI…), suscite de vifs débats et même une opposition franche de la part de certains élus locaux. **Le gouvernement semble tenir bon face aux critiques** et maintient le cap de la loi. Pour contenter les sénateurs et de nombreux élus locaux qui menacent de ne pas appliquer la loi, il a toutefois concédé des assouplissements en juillet 2023 (loi *« visant à renforcer l'accompagnement des élus locaux dans la mise en œuvre de la lutte contre l'artificialisation des sols »*). Certains sont pragmatiques, d'autres carrément

pourraient compromettre le respect des objectifs de la loi ? C'est le cas de la « garantie rurale », qui assure le minimum d'un hectare d'artificialisation d'espaces naturels, agricoles et forestiers à toute commune, quels que soient leur taille et leurs besoins, au détriment finalement d'une planification foncière à l'échelle pertinente des intercommunalités. C'est le cas également avec l'affaiblissement de la portée des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET), censés encadrer le rythme d'artificialisation. Un décret pris pour contenter le Sénat autorise ainsi les régions à adopter des SRADDET non contraignants en ce qui concerne l'enveloppe foncière disponible pour les documents d'urbanisme locaux.

De manière générale, **si l'État a fixé un cap pertinent, il peine à embarquer les collectivités locales en les dotant d'outils d'ingénierie et de fonds publics** à la hauteur du défi consistant à produire davantage de logements accessibles en pleine sobriété foncière. Augmentation du fonds friches, aide à l'ingénierie locale, lutte contre la vacance et l'abus de résidences secondaires, reconversion de bureaux en logements, surélévation des immeubles, densification douce… : les solutions existent pour construire la ville sur la ville, mais ne se développent pas aussi vite qu'elles le pourraient faute de soutien de l'État à la hauteur[8]. On peut citer certaines avancées, comme la hausse de la taxe sur les logements vacants ou la possibilité pour davantage de maires de majorer la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Mais le gouvernement n'a pas reconduit l'aide aux maires densificateurs, sur le modèle de l'aide aux maires bâtisseurs, qui avait été introduite au moment de la sortie de la crise Covid.

III) Le Logement d'abord face à ses limites

• Un secteur de l'hébergement sous tension comme jamais

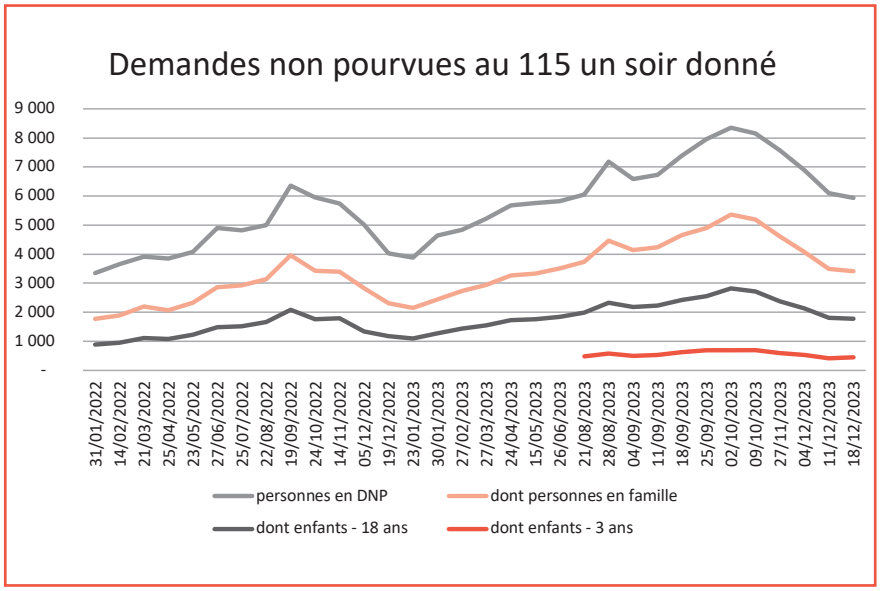
o La hausse des demandes non pourvues

Malgré un niveau record de places d'hébergement, dans le parc généraliste (203 000) ou dans le dispositif national d'accueil (110 000), le 115 n'a jamais été aussi engorgé. **Chaque soir, en novembre 2023 près de 8 000 personnes y sont refusées faute de places, dont 2 400 mineurs.**

Par rapport à l'année précédente, ces indicateurs ont augmenté de 40 %. Après avoir ouvert plus de places que ne le permettait le budget lors de l'hiver 2022-2023, l'État a souhaité réduire la voilure, si bien que, à l'été 2023, de nombreuses préfectures ont demandé aux acteurs de l'hébergement de fermer des milliers de places à l'hôtel. Ces injonctions se sont traduites par de nombreuses remises à la rue et par la fermeture presque totale de l'accès à l'hébergement pour de

[8] Fondation Abbé Pierre et Fondation pour la nature et l'homme, *Enjeux sociaux de la lutte contre l'artificialisation des sols*, 2024.

nouvelles personnes. En Haute-Garonne par exemple, entre mai et octobre 2023, les associations ont relevé 658 personnes hébergées puis remises à la rue, dont 311 enfants, sans aucune solution. En Seine-Saint-Denis, les départs de places d'hébergement donnent lieu ensuite à leur fermeture. Dans les Alpes-Maritimes, le dernier motif d'accès au 115 est d'être une femme victime de violences, menacée de mort et ayant déposé plainte.



Source : FAS.

o Une instruction OQTF indigne, des discriminations assumées

Pour gérer cette pénurie, les pouvoirs publics assument de plus en plus ouvertement une remise en cause de l'accueil inconditionnel et du droit au maintien en hébergement, dans les faits mais aussi sur le principe. Le préfet de Haute-Garonne a ainsi écrit aux parlementaires qui l'interpellaient que l'hébergement *« ne peut plus répondre au principe d'inconditionnalité »*, et invoque explicitement un critère discriminatoire illégal envers les personnes en situation irrégulière : *« Si l'accueil est inconditionnel, le maintien des étrangers en situation irrégulière ne peut être inconditionnel au regard de leur situation au droit au séjour »*.

Cette pression pour moins accueillir les personnes en situation irrégulière est régulièrement réaffirmée par les autorités, de manière plus ou moins explicite. Une instruction dite « OQTF » du ministère de l'Intérieur, suite à un fait divers au début 2023, incitait les hébergeurs mais aussi les organismes Hlm à refuser d'accueillir ou de maintenir dans leur parc des personnes sous OQTF. Le texte, rédigé de manière suffisamment vague pour ne pas risquer une annulation par la justice administrative, envoie un signal assez clair aux opérateurs de l'hébergement.

Pourtant, la loi est limpide : toute personne en situation de détresse a droit à un hébergement d'urgence de la part de l'État. Pour avoir ignoré, à Toulouse, une décision dans ce sens du tribunal administratif, la France a d'ailleurs été condamnée, pour la deuxième fois en deux ans, par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) constatant *« la passivité des autorités administratives compétentes (…), en particulier pour des litiges portant sur la protection de la dignité humaine »*. La Cour relève que l'État a opposé *« non pas un retard mais un refus caractérisé de se conformer aux injonctions du juge interne et que l'exécution n'a pas, contrairement à ce que soutient le gouvernement, revêtu de caractère spontané mais n'a pu avoir lieu qu'à la suite de mesures provisoires prononcées par la Cour »*[9].

o Une politique de « sas régionaux » au détriment de l'autonomie des personnes

Face à l'engorgement du secteur de l'hébergement en Île-de-France, l'État a mis en place depuis le printemps 2023 une politique de « desserrement », qui consiste à envoyer des bus de 50 personnes franciliennes sans domicile vers une dizaine de « sas » en région toutes les trois semaines. Durant ce temps, elles sont censées être orientées vers des solutions plus stables dans la région. En six mois, près de 3 000 personnes ont transité par ces sas (pour moitié demandeuses d'asile, pour un quart réfugiées). Cette politique a fait l'objet de vifs débats au cours de l'année. Si le principe de proposer à des personnes en errance de vivre dans des régions moins tendues est compréhensible, **la mise en œuvre de cette politique suscite une grande méfiance.**

Tout d'abord, les personnes sont envoyées dans des villes qui font déjà face à des difficultés de mise à l'abri, comme à Rennes, Besançon, Lyon ou Strasbourg. Faute de création de places en nombre suffisant, l'arrivée de personnes sans domicile venues d'Île-de-France a parfois conduit à en renvoyer d'autres à la rue, les précipitant dans l'errance, comme ce fut le cas en Bretagne à Montgermont. *« Souvent, ces territoires ne disposent pas des structures d'accompagnement idoines pour prendre en charge ces publics »*, constate le rapporteur des crédits Logement à l'Assemblée nationale François Jolivet[10]. Souvent, les sas ont été installés sans concertation avec les élus locaux et dans la précipitation, quitte à viser un site pollué comme dans la banlieue de Rennes. De nombreux témoignages attestent de plus que, **une fois les trois semaines écoulées, de nombreuses personnes sortent des sas sans autre solution que d'appeler un 115 engorgé.** D'après un rapport officiel de la préfecture d'Île-de-France, cela se produirait dans 46 % des cas[11]. Enfin, le caractère volontaire des départs en province semble discutable. Lors

[9] CEDH, *S.A. et autres c. France*, 23 novembre 2023, après *M.K. et autres c. France* le 8 décembre 2022.
[10] François Jolivet, Rapport fait au nom de la commission des finances, Crédits Logement et hébergement, PLF 2024.
[11] Cité par Oriane Mollaret, « De l'Île-de-France aux «sas» provinciaux, l'exode sans fin des migrants », Streetpress, 13 décembre 2023.

des opérations de « mise à l'abri », les personnes en bidonvilles en Île-de-France sont invitées à monter dans des bus pour des destinations méconnues, rompant parfois leurs relations et leurs parcours, si bien que nombre d'entre elles finissent par rentrer en Île-de-France assez rapidement.
Le refus de monter dans ces bus peut entraîner des conséquences radicales, en tout cas en ce qui concerne les demandeurs d'asile. C'est le cas d'une famille qui, pour cette raison, a perdu son droit à obtenir un hébergement en Île-de-France. La famille avait une enfant scolarisée en Île-de-France et la mère venait d'accoucher 11 jours auparavant et ne souhaitait pas déménager dans la banlieue d'Angers dans ces conditions. Le Conseil d'État a conclu de ce refus que la famille ne pouvait plus revendiquer auprès de l'État un hébergement en Île-de-France[12].

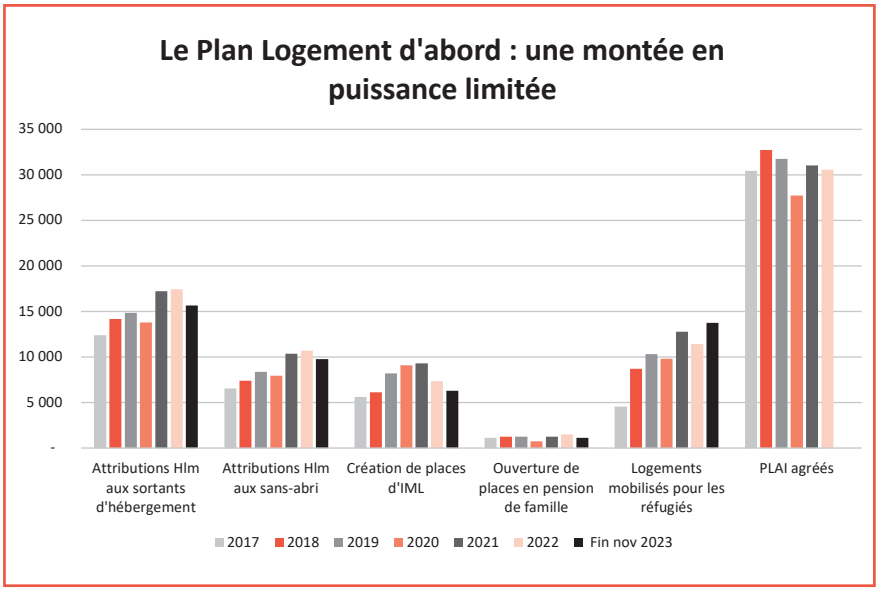
• Un second plan Logement d'abord *a minima*

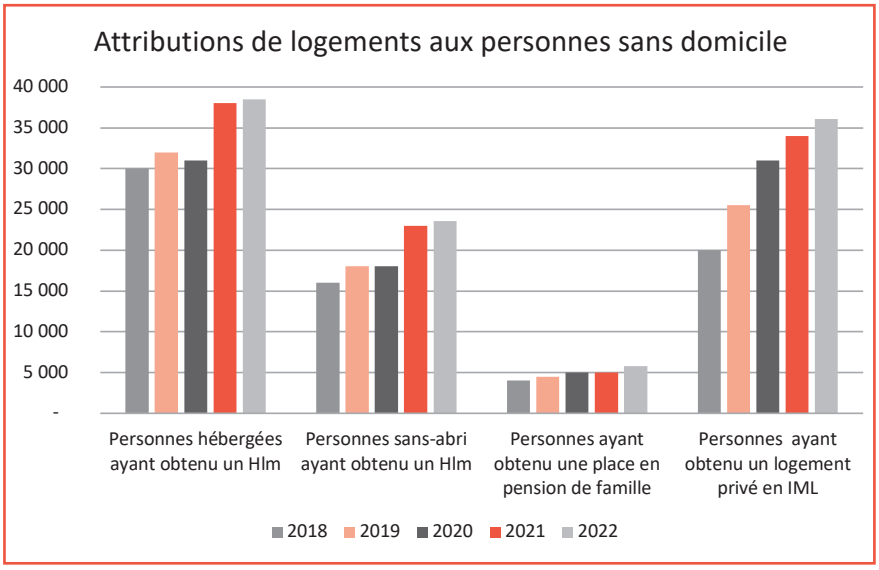
Face à cet engorgement d'une gravité inédite, le gouvernement refuse d'augmenter le nombre de places d'hébergement et se prévaut de sa politique du « Logement d'abord » pour apporter des réponses plus structurelles. Cette vision est peu réaliste dans les conditions actuelles. Prévu de longue date pour prendre le relais du premier plan Logement d'abord (2018-2022), le « LDA 2 » a été annoncé en juin 2023. **Le premier plan, bien qu'insuffisant, a produit des résultats encourageants**, en augmentant la création de places d'intermédiation locative (IML) ou de pensions de familles et les attributions de logements sociaux aux personnes sans domicile[13]. Le second s'inscrit dans la continuité, avec une durée de cinq années et le maintien de sa déclinaison dans 44 territoires « de mise en œuvre accélérée ».

Cette perspective de moyen terme a été saluée par les acteurs du secteur. **Le plan Logement d'abord 2 comporte certaines avancées.** Il acte la création de 500 postes au sein des SIAO pour renforcer l'accompagnement des ménages et l'articulation entre les dispositifs. Il met également l'accent sur la relance de la production de 25 000 places en résidences sociales durant le quinquennat.

Malgré des éléments intéressants, le manque de rehaussement des objectifs et des moyens du plan Logement d'abord 2 laisse sceptique sur sa capacité à inverser les tendances inquiétantes à l'œuvre. **L'objectif de création de places d'IML est ainsi passé de 40 000 à 30 000. L'objectif de production de financement de 40 000 logements très sociaux PLAI, qui n'avait jamais été approché, a même entièrement disparu.** Les objectifs d'attribution Hlm aux personnes sans domicile restent fixés à 6 %, sans perspective de montée en puissance.

[12] Conseil d'État, n° 489150, 16 novembre 2023.
[13] Fondation Abbé Pierre, Rapport sur l'état du mal-logement 2022.





Dans le détail, **les dispositifs du Logement d'abord semblent atteindre leurs limites.** Les acteurs du logement accompagné craignent que la fragilisation de leur modèle économique, en raison d'une inflation mal compensée par les pouvoirs publics, hypothèque leur chance d'atteindre les objectifs[14]. Par exemple, jusqu'à un décret de juillet 2023, les résidences sociales n'avaient bénéficié d'aucune aide face à la hausse des prix de l'énergie et avaient accumulé les surcoûts.

[14] Haut Comité pour le Droit au Logement, *Résidences sociales et pensions de famille : assurer la poursuite de leurs missions sociales et permettre leur développement, 2023.*

Pour mobiliser des bailleurs privés, le dispositif « Loc'avantages » (conventionnement Anah avec ou sans travaux), qui a pris la suite du « Louer abordable » en 2022, peine à convaincre. Le nouveau dispositif cible davantage les zones tendues et les petites surfaces, à juste titre. Mais les niveaux de loyer pratiqués sont en hausse, avec 40 % de logements présentant des loyers intermédiaires (avec une décote de seulement 15 % par rapport aux loyers de marché). D'après l'Anah, l'année 2022 aurait vu une certaine hausse, de 16 %, du nombre de logements captés, mais le nombre de logements mobilisés reste limité, en-dessous des 10 000 logements conventionnés avec ou sans travaux (9 685). En ce qui concerne les logements confiés en intermédiation locative, seules 1 762 primes d'intermédiation locative (PIL) ont été distribuées à des propriétaires-bailleurs, malgré le doublement de leur montant, et les premiers chiffres 2023 ne montrent pas d'inflexion.

L'avenir du dispositif Loc'avantages est de plus menacé par la décision du gouvernement de supprimer les conventionnements Anah avec travaux en cas de rénovation énergétique. À partir de 2024, les bailleurs qui bénéficient de MaPrimeRénov' pour des rénovations performantes n'auront plus de contreparties sociales à respecter (si ce n'est de garder leur logement en location). La convention Anah avec travaux ne perdurera donc qu'en cas de financement d'autres travaux (sortie d'habitat indigne, adaptation au vieillissement…).

o Des personnes en situation irrégulière toujours plus exclues du logement

Comme son prédécesseur, **le plan Logement d'abord 2 pèche par son absence de prise en compte des personnes dites « à droits incomplets »** ou « en attente de régularisation », qui seraient entre 600 000 et 800 000. Interdites d'accès au logement social, privées de prestations sociales, renvoyées aux solutions informelles pour trouver un toit ou un emploi, une part grandissante de ces personnes se retrouvent sans solution de logement ni même d'hébergement[15]. Tous les acteurs du Logement d'abord plaident pour un assouplissement des conditions de régularisation des personnes en situation irrégulière, mais le gouvernement semble sourd à ces demandes, ce qu'hypothèse grandement les chances de succès de son plan Logement d'abord 2.

Le nombre de personnes à la rue est aussi alimenté par le sort fait aux « mineurs non accompagnés » (MNA), entrés sur le territoire sans parents et censés être pris en charge au titre de la protection de l'enfance par les conseils départementaux. Dans les faits, on constate trop souvent que leur présomption de minorité est remise en question et qu'ils sont abandonnés à l'errance. Cinq départements (Ain, Jura, Territoire de Belfort, Bouches-du-Rhône, Vienne) ont même annoncé publiquement renoncer à les prendre en charge. Cette décision illégale, qui laisse de côté des mineurs au nom d'une forme de « préférence

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

nationale », n'a pas été dénoncée par l'État dont le rôle est pourtant de garantir que les départements assurent ces missions décentralisées.

o Un budget insuffisant

Le plan Logement d'abord 2, enfin, touche à ses limites du fait d'un financement public insuffisant. Il a été abondé de 44 millions d'euros en 2023, avant une hausse annuelle promise de 29 millions d'euros supplémentaires chaque année jusqu'en 2027. Cette augmentation est bienvenue mais semble bien faible au regard des besoins.

Dans le budget 2024, **les lignes budgétaires Intermédiation locative (IML) et Pensions de familles n'augmentent en effet quasiment pas**, malgré l'inflation et les objectifs de développement de l'offre. De manière générale, les moyens d'ingénierie dédiés aux 44 territoires qui se sont portés volontaires pour une mise en œuvre accélérée sont limités. Ils n'ont reçu que 46 millions d'euros pour l'ensemble du quinquennat précédent, soit en moyenne 200 000 euros par territoire et par an. Absolument pas de quoi soutenir le changement d'envergure espéré.

Ces millions supplémentaires, fléchés vers des dispositifs très spécifiques ou des expériences fructueuses mais quantitativement limitées (comme le programme Un chez soi d'abord pour le logement des personnes souffrant de troubles psychiatriques), ne pèsent pas lourd au regard des quatre milliards de coupes budgétaires sur les APL mises en œuvre chaque année depuis 2017.

o Des solutions négligées

Alors que les limites du plan LDA2 sont criantes, le Collectif des Associations Unies a proposé à l'automne un plan de relogement d'urgence pour accélérer l'accès au logement et libérer des places d'hébergement pour les personnes à la rue.

C'est d'abord par la mobilisation des logements sociaux existants et de leur quota minimal de 25 % d'attribution aux ménages prioritaires, à commencer par les requérants DALO imposés aux réservataires par la loi Égalité et citoyenneté, que l'on pourra se rapprocher du Logement d'abord. D'après l'Ancols, « gendarme » du monde Hlm, Action Logement a attribué en 2021 13 % seulement de ses logements à des ménages prioritaires au sens large, moitié moins que son obligation légale[16]. Action Logement n'atteint son objectif légal qu'en Île-de-France (26 %), mais chute à 11 % par exemple en PACA, 6 % dans les Hauts-de-France, 3 % dans le Grand Est. Un tiers de ces attributions aux prioritaires bénéficient spécifiquement aux prioritaires DALO, soit à peine 2 400 ménages par an. **Et même l'État, censé mobiliser son volant de logements pour les DALO, est en faute** et peine ne serait-ce qu'à identifier des dizaines de milliers de logements devant lui

[16] Ancols, « Obligation dite DALO du secteur de la PEEC en 2021 », février 2023.

revenir[17] : 15 000 logements perdus dans le Rhône, 8 000 dans les Bouches-du-Rhône, 7 000 dans les Alpes-Maritimes… Un plan de rattrapage des logements du contingent préfectoral qui n'ont pas été attribués correctement ces dernières années s'impose. Quant aux collectivités, personne n'est capable de dire si elles respectent leur obligation, mais tout laisse à penser que c'est loin d'être le cas. Les marges de progression pour attribuer des logements sociaux aux personnes sans domicile sont donc considérables.

Des propositions ont été faites également pour favoriser l'accès au logement social pour les familles dès qu'une personne est en situation régulière, comme c'était le cas il y a quelques années, ou pour ouvrir aux ménages en situation irrégulière l'accès à l'IML, ou de manière générale pour obtenir la régularisation plus rapide des ménages hébergés. Elles n'ont jamais été prises en considération. De simples consignes aux préfectures permettraient pourtant de faciliter la sortie de milliers de personnes de l'hébergement d'urgence, comme un accès plus facile aux guichets des préfectures, couplé à des programmes d'accès aux droits, faciliterait les démarches pour obtenir ou renouveler un titre de séjour. Mais le blocage est politique, tant les personnes exilées font l'objet de toutes les stigmatisations.

À cet égard, **le projet de loi immigration**, en prévoyant un accès facilité à la régularisation pour les personnes en emploi dans les métiers en tension, aurait pu ouvrir une brèche positive pour l'accueil de ces personnes. **Mais le débat parlementaire s'est focalisé sur des réponses répressives et inhospitalières**, destinées à durcir encore plus l'accès des personnes concernées à la santé, à l'hébergement, aux transports en commun ou au regroupement familial. La multiplication annoncée des obligations de quitter le territoire français (OQTF) et l'exclusion des personnes visées de l'hébergement d'urgence risque d'accroitre le nombre de personnes renvoyées vers la rue ou les bidonvilles. Même les étrangers en situation régulière verront leurs conditions de vie se dégrader avec un délai de carence de cinq années pour bénéficier des allocations familiales, de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou des APL, raccourci uniquement pour ceux qui travaillent. Ces obstacles à des aides de droit commun si elles ne sont pas censurées par le Conseil constitutionnel, en application d'une forme de préférence nationale qui ne dit pas son nom, compliqueront fortement l'accès au logement de centaines de milliers de personnes en difficulté.

Du côté de l'offre neuve, **un rachat de programmes de promoteurs privés en difficulté pour en faire du logement très social, plutôt que de l'intermédiaire, aurait donné des perspectives de rattrapage** rapide du rythme d'accroissement du parc Hlm. Pour rendre accessibles les logements sociaux déjà existants mais aux loyers trop élevés pour des demandeurs très pauvres, la Fondation Abbé Pierre défendait par ailleurs un fonds destiné à financer des

[17] Haut Comité pour le Droit au Logement, « Bilan et perspectives des attributions de logements sociaux réservés par l'État aux ménages mal-logés », octobre 2023.

baisses de quittance exceptionnelles, pour éviter tout refus d'attribution pour motif de ressources insuffisantes. Votée à l'Assemblée, cette dernière disposition a été balayée par le recours au 49.3 lors des débats autour du projet de loi de finances.

o Une réforme annoncée des attributions qui menace le droit au logement

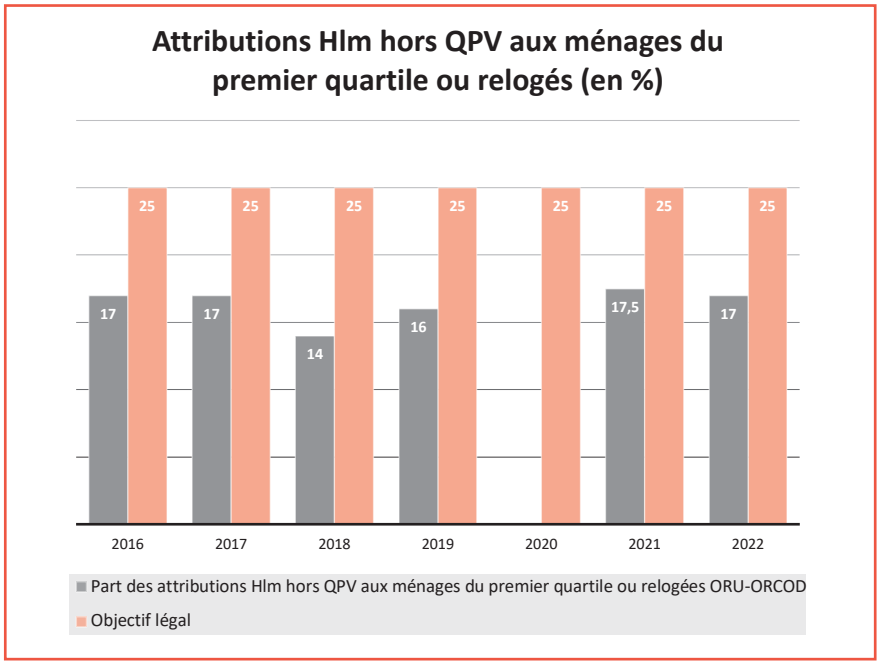
À la place de mesures d'urgence pour permettre aux personnes prioritaires d'accéder au logement, le gouvernement trace des perspectives inquiétantes. La Première ministre, à l'issue du Comité interministériel des villes, a annoncé que **les préfets n'attribueraient plus de logements dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) aux ménages « DALO les plus en difficulté »** et ne pourront plus y créer de places d'hébergement.

Cette annonce, présentée comme une mesure de mixité sociale en réaction aux violences urbaines de l'été dernier, est injuste. En effet, les ménages reconnus « prioritaires et urgents » à reloger au titre du droit au logement opposable (DALO) par des commissions de médiation (COMED) peuvent se prévaloir d'une obligation de résultat à la charge de l'État dans un délai de trois à six mois ; 60 % disposent de ressources supérieures au SMIC et peuvent aisément se voir relogés dans le parc Hlm. Ceux qui ont moins de ressources ont droit aux APL. Mais avec cette mesure, moins qu'un droit, le DALO deviendrait un handicap, puisque ces ménages se verront fermer l'accès à un tiers du parc Hlm. De plus, les QPV abritent souvent les logements sociaux aux loyers les plus bas, construits massivement durant les Trente Glorieuses. En priver les ménages DALO risque donc de ralentir encore leur accès au logement, alors même que plus de 90 000 d'entre eux restent à reloger. L'État est condamné à 40 millions d'euros d'astreintes par an à ce titre.

À travers cette annonce[18], qui a été réclamée par certains élus locaux des QPV, on retrouve le caractère ambivalent de la reconnaissance DALO pour les ménages. Facteur d'accélération de leurs demandes pour certains, le DALO devient parfois aussi une étiquette presque « infâmante » aux yeux de nombreux acteurs, qui refusent d'accueillir des ménages bénéficiaires, boucs émissaires de tous les maux des quartiers. Cela, alors même que les attributions Hlm à des ménages DALO en QPV ne représentent que quelques milliers de personnes par an. De plus, être reconnu DALO n'implique pas d'autre caractéristique que d'être reconnu comme un ménage mal-logé, et n'est pas synonyme de désordre ou de troubles de voisinage. Sans compter que, avant d'être relogés en QPV, les ménages DALO sont déjà bien souvent mal-logés ou sans logement dans ces mêmes quartiers.

Cette tension entre mixité sociale et droit au logement est récurrente. Mais le gouvernement prend le problème à l'envers, en s'entêtant à restreindre l'accès des modestes aux quartiers modestes, au lieu de favoriser leur accès aux quartiers plus aisés. Le gouvernement de Manuel Valls, en 2015, après les attentats contre Charlie Hebdo eut la même tentation, mais heureusement la raison avait repris le dessus en pariant plutôt sur l'application effective de la loi SRU pour mieux répartir la production Hlm et surtout en imposant des quotas

d'attributions Hlm aux ménages pauvres en-dehors des QPV[19]. La loi Égalité et citoyenneté, adoptée en 2017, prévoit en effet que le quart des demandeurs Hlm les plus pauvres aient droit à un quart des attributions Hlm hors QPV. Une mesure simplement proportionnelle à leur poids, mais qui a permis de constater que ces ménages étaient jusqu'alors moins bien traités dans l'accès à ces logements hors QPV en 2016 (17 %) et que la loi votée pour y remédier n'y avait finalement rien changé puisqu'ils sont toujours seulement 17 % en 2022. Si la mixité sociale était vraiment l'objectif du gouvernement, sa priorité serait donc d'appliquer cette loi bafouée au quotidien sans que les préfets ne trouvent rien à redire. D'après l'Ancols, seules 8 % des intercommunalités concernées par la réforme atteignent le seuil de 25 % fixé par la loi. Ce chiffre tombe à 4 % sur les territoires en zones tendues[20].



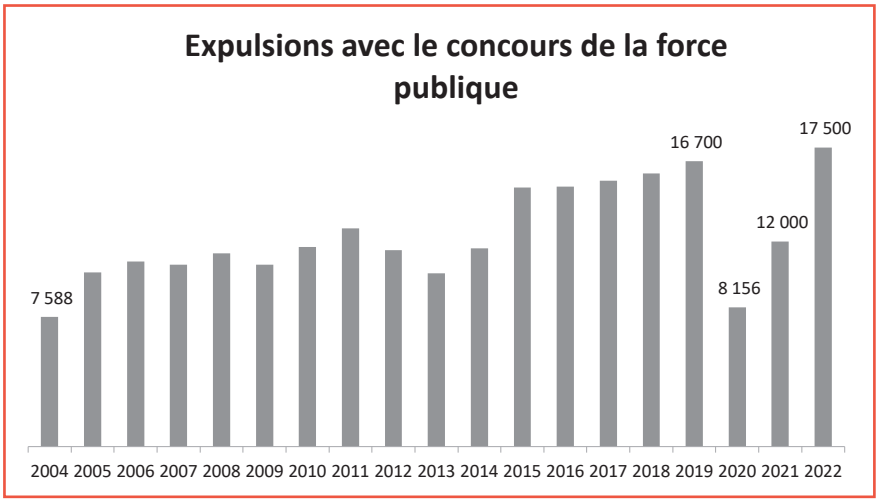
Une autre annonce du président de la République est inquiétante, bien qu'elle reste floue : celle visant à confier aux maires les attributions de logements sociaux, formulée lors d'une réception des maires à l'Élysée en juillet 2023. Cette idée rejoint la proposition de loi de la sénatrice Sophie Primas, adoptée au Sénat, et risquerait de remettre un peu plus en question les attributions de logements sociaux aux plus défavorisés et aux ménages prioritaires. La perspective d'un projet de loi sur la décentralisation et le logement pour le printemps 2024 risque à cet égard de rouvrir ce dossier dangereux. Les attributions Hlm ont fait l'objet de réformes lourdes ces dernières années, tendant à renforcer la priorité

[19] Fondation Abbé Pierre, Rapport sur l'état du mal-logement 2016.
[20] Ancols, « Les attributions de logements sociaux en dehors d'un quartier prioritaire aux ménages demandeurs les plus modestes : bilan entre 2017 et 2019 », septembre 2020.

d'attribution aux ménages en difficulté et leur pilotage à l'échelle intercommunale. Alors que ces réformes n'ont pas encore été mises en place partout, revenir à des attributions à l'échelon communal constituerait un grave recul.

Aux limites du Logement d'abord s'ajoutent des politiques publiques menées par l'État entrant en contradiction directe avec cet objectif, que l'on pense aux expulsions locatives ou à la répression des squats et bidonvilles, aggravées par l'adoption de la loi dite « anti-squat ».

• Un record historique d'expulsions locatives



Après deux années de relative accalmie liées au Covid, les expulsions locatives sont reparties de plus belle, s'établissant à un nouveau record de 17 500 expulsions avec le concours de la force publique en 2022. Sachant que l'on compte sans doute deux à trois fois plus d'expulsions liées au départ des ménages menacés par la procédure. Si nous ne disposons pas de chiffres pour 2023, les remontées de terrain montrent un durcissement de cette politique. La circulaire envoyée par le ministère de l'Intérieur à la fin de la trêve hivernale était plus ferme que les précédentes, en demandant aux préfets de réduire le stock des demandes de concours de la force publique accumulées durant la crise sanitaire, sans systématiquement les assortir de solutions alternatives, pas même d'hébergement. Seuls les ménages considérés comme vulnérables sont censés se voir proposer une solution d'hébergement après leur expulsion, *« dans la mesure du possible et en fonction de la capacité du dispositif sur votre territoire »* précise toutefois la circulaire.

Dans les faits, de nombreux exemples montrent que des ménages, même particulièrement vulnérables, avec des enfants en bas âge, des personnes âgées ou malades, ne sont pas à l'abri des expulsions sans la moindre solution d'hébergement. Dans la seule agglomération lilloise, par exemple, la Fondation

Abbé Pierre a été saisie en 2023 de 15 cas d'expulsions sans hébergement, dont la moitié concernait des familles avec enfants. Même les ménages reconnus DALO depuis longtemps, dont le sort n'est plus mentionné dans la circulaire, ne font plus l'objet d'une attention particulière, comme c'était le cas à Paris, alors même que l'État est théoriquement tenu de les reloger en urgence plutôt que de les expulser.

Au-delà de cette sévérité, le ministère de l'Intérieur a porté un discours favorable aux expulsions des ménages du parc Hlm dont un membre aurait commis des actes de délinquance pour troubles de voisinage. Dans les Alpes-Maritimes, département « précurseur » en la matière, le bailleur Côte-d'Azur Habitat, présidé par le premier adjoint au maire de Nice, qui a adopté le slogan *« Pas de logement social pour les ennemis de la République »*, affiche près de 150 expulsions pour ce motif. Dans le Val-d'Oise, peu après les violences urbaines de juillet 2023, le préfet a posté sur les réseaux sociaux des photos de cartons sur un trottoir, pour se féliciter de l'expulsion de la famille entière d'un jeune impliqué dans les émeutes.

Cette pente glissante du logement au mérite est de nature à aggraver les difficultés des familles concernées. Si les troubles de voisinage peuvent rendre très pénible la vie de certains locataires, l'expulsion de familles entières pour ces faits constitue une double peine pour des personnes déjà condamnées au titre de délits qu'elles ont commis et une véritable punition collective pour le reste de la famille, des frères et sœurs pouvant ainsi perdre leur logement en raison du comportement d'un seul membre de leur famille, et se retrouver dans des situations de grande exclusion par rapport au logement, avec des perspectives de relogement très hypothétiques après une expulsion dans ces conditions.

Le ministre de l'Intérieur a cherché à systématiser ces pratiques inquiétantes, à travers une instruction aux préfets leur demandant d'instaurer des communications systématiques entre parquets, commissariats et bailleurs sociaux, de pousser les bailleurs sociaux à engager des procédures d'expulsion pour troubles de jouissance et d'accorder systématiquement le concours de la force publique pour expulser les ménages concernés. L'instruction envoyée aux préfets le 30 août sème le trouble sur la législation en vigueur. Si ces derniers ont la main sur la décision d'octroyer le concours de la force publique, les bailleurs restent décisionnaires dans l'engagement d'une procédure d'expulsion pour troubles de voisinage et la demande de ce concours de la force publique. L'appréciation du trouble de voisinage reste du ressort du juge civil qui a le dernier mot pour prononcer l'expulsion. De plus, la notion de « troubles de voisinage » ne peut s'étendre à des faits sans rapport avec l'obligation d'user paisiblement de son logement et de ses accessoires, ce qui est rarement le cas lorsque les faits sont commis en dehors de l'immeuble occupé, contrairement à ce que laisse entendre le ministre de l'Intérieur. Ces orientations sont dangereuses car elles tendent à concéder un droit au logement sous condition uniquement aux locataires jugés « irréprochables », et risquent d'accroître sensiblement le nombre d'expulsions locatives, comme si la privation de logement pouvait aider des familles à résoudre leurs difficultés.

En cité U, des expulsions hors du droit commun

Comme l'a révélé une étude de la Fondation Abbé Pierre en septembre 2023, **les expulsions locatives en cité universitaire font l'objet d'un encadrement juridique très faible, dérogatoire au droit commun des expulsions**[21]**.** Les étudiants en impayés ou en non renouvellement de statut étudiant ne bénéficient pas de la trêve hivernale et dépendent du tribunal administratif qui ne leur laisse quasiment aucun délai avant de devoir quitter les lieux. Dans les faits, ces expulsions sont peu formalisées, et sont parfois exécutées sans concours de la force publique, par un simple changement de badge ou de serrure effectué par un agent de la résidence. Face à ces constats inquiétants, le gouvernement et le Cnous se sont pour l'instant refusé à envisager toute réforme pour accorder à des étudiants fortement précarisés par la crise sanitaire puis par l'inflation, et menacés d'expulsion, des protections identiques à tout autre locataire.

Symbolique du peu de considération accordée à la stabilité résidentielle des étudiants, **la perspective des Jeux Olympiques en 2024 en Île-de-France a donné lieu à la décision de réduire la durée des contrats d'occupation des étudiants** pour mettre leurs logements à disposition du personnel des Jeux Olympiques. De manière particulièrement cavalière, le Crous a décidé que les contrats d'occupation s'arrêteraient en juin 2024, forçant les étudiants à quitter quelque 150 résidences durant l'été, pour être relogés ailleurs pendant la période. Le Crous promet le relogement des étudiants en prenant en compte leur situation particulière, le retour dans leur chambre à la rentrée et une indemnité de 100 euros…

o La loi Kasbarian dite « anti-squat » : vers une criminalisation des mal-logés[22]

D'un côté, le gouvernement promeut des dispositifs de prévention des expulsions locatives, à travers des équipes mobiles allant au-devant des ménages en difficulté depuis 2021 ou des équipes d'accompagnement sociojuridique au sein des ADIL. De l'autre, la majorité au Parlement, avec les voix de l'extrême droite et le soutien du gouvernement, vote une proposition de loi « visant à protéger les logements contre l'occupation illicite » qui risque d'accroître les expulsions. Cette loi réduit en effet à chaque étape de la procédure les délais permettant aux locataires et aux bailleurs de trouver un arrangement à l'amiable pour éviter l'expulsion. Elle interdit également au juge d'accorder de lui-même des délais pour un échéancier de paiement permettant d'éviter l'expulsion en cas de remboursement des dettes de loyer, au risque de provoquer des expulsions pour des montants modestes

[21] Fondation Abbé Pierre, « Silence on expulse », 2023.
[22] Christophe Robert et Olivier De Schutter, « Le mal-logement et la pauvreté n'ont pas leur place dans le Code pénal », *Le Monde*, 26 juin 2023.

et remédiables. La loi prévoit même un délit pénal et 7 500 euros d'amende sanctionnant les locataires condamnés à l'expulsion qui ne partiraient pas d'eux-mêmes et attendraient l'intervention des forces de l'ordre.

Cette loi promulguée en juillet 2023 s'en prend également aux victimes de la crise du logement qui trouveraient refuge dans des bâtiments totalement vides. Initialement présentée comme venant combler un prétendu vide législatif pour expulser les squatters de domicile, une situation très rare et déjà sanctionnée, elle s'attaque finalement à tous les occupants illicites de bâtiments, y compris des locaux d'activité désaffectés, les condamnant à deux années de prison et 30 000 euros d'amende.

Et aux propriétaires qui trouveraient la procédure judiciaire encore trop longue, la loi étend le champ d'application de la procédure d'évacuation administrative, sans décision de justice préalable, expéditive en quelques jours, aux simples locaux à usage d'habitation, même vides, alors qu'elle ne concernait jusqu'ici que les domiciles squattés. Depuis cet été, les signalements se multiplient d'évacuations illégales autorisées par les préfets de personnes pourtant présentes dans les lieux depuis plusieurs mois, voire années, de locaux abandonnés par leurs propriétaires, sans prise en compte de la situation des occupants, sans constat d'introduction dans les lieux à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte. Bref, la loi anti-squat de domicile se retourne, comme redouté, contre des occupants de bâtiments abandonnés voire contre des locataires. Et seuls ceux qui ont la chance de pouvoir se faire assister par un avocat en quelques jours peuvent éviter d'être mis à la rue.

Ces dispositions ont été dénoncées par l'ensemble du monde associatif, mais aussi la Défenseure des droits[23], la CNCDH[24] et même l'ONU[25], sans parvenir à faire reculer les parlementaires[26].

o Une politique toujours aussi répressive à l'égard des habitants des bidonvilles

Cette politique répressive se retrouve dans la manière de traiter les habitants des bidonvilles. Au cours des dernières années, la Dihal a mené de nombreuses actions et proposé aux préfectures un cadre pour résorber les bidonvilles et orienter leurs habitants vers des solutions de logement stable et travailler sans attendre leur accès aux droits, à l'eau, à la santé, à la scolarisation.

Pour autant, sur le terrain, les pratiques sont très inégales. Si des collectivités et des services de l'État cherchent parfois des solutions par le haut, la politique des

[23] Avis 22-07 du 25 novembre 2022 ; avis 23-01 du 23 janvier 2023.
[24] Le 30 janvier 2023 et le 17 mars 2023.
[25] Rapporteur spécial sur le logement convenable, OL FRA 2/2023, 30 mars 2023.
[26] *La loi protégeant les logements contre les occupations illicites : une aporie*, AJDI 2023, p.585.

expulsions à répétition reste bien souvent la norme. **D'après l'Observatoire des expulsions de lieux de vie informels, l'année 2023 a été marquée par un nouveau record d'expulsions** : 382, contre 308 l'année précédente soit une hausse de 24 % (sans compter la situation très particulière du littoral Nord dans le Calaisis et le Dunkerquois)[27]. Ce chiffre est le plus haut calculé depuis la création de cet observatoire en 2019. Chaque expulsion a concerné en moyenne 80 personnes. En y ajoutant les expulsions quasi quotidiennes contre les personnes exilées sur le littoral Nord, ce sont près de 1 100 expulsions qui ont eu lieu au cours de l'année, sans diagnostic préalable pour 97 % d'entre elles, à 86 % durant l'année scolaire et 46 % durant la trêve hivernale, sans aucune solution d'hébergement ou de logement dans 85 % des cas. Dans 91 % des situations recensées, les habitants sont privés d'information au moment de leur expulsion, ils n'en connaissent pas la date précise ni les solutions qui pourraient leur être proposées.

Au total, on compte **plus de 90 000 expulsions de personnes de leurs lieux de vie informels au cours de l'année**, certaines personnes ayant subi plusieurs expulsions au cours de l'année. Ce cycle des expulsions à répétition replonge à chaque fois les familles dans l'errance, rompant l'accompagnement social, les soins médicaux ou le suivi scolaire. À titre d'exemple parmi tant d'autres, le nouveau préfet du Nord, depuis son arrivée en 2021, a refusé le dialogue avec les associations et déclenché de nombreuses évacuations, comme celle des 66 habitants du bidonville de Wasquehal. Le 16 mai 2023 à l'aube, ces habitants installés depuis 2017 dans cette banlieue de Lille ont été expulsés sans délai, sans information, sans présence autorisée des bénévoles pour les accompagner. Leurs biens ont été détruits et les solutions de mise à l'abri se sont limitées à trois jours d'hôtel avant remise à la rue. Trente-et-un mineurs ont interrompu leur scolarisation et les habitants expulsés ont fini par reformer trois bidonvilles plus petits et un squat dans la métropole.

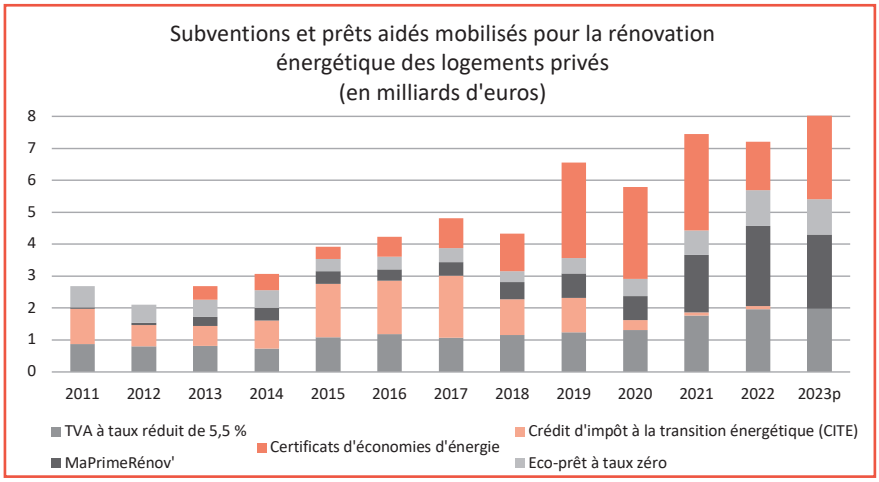
À partir du printemps 2023, l'île de Mayotte a été le théâtre d'une opération de grande envergure qui illustre le choix de la répression face aux habitants des bidonvilles. Baptisée « Wuambushu » (« reprise »), cette opération a mobilisé 500 gendarmes venus de l'Hexagone, dans l'objectif affiché d'évacuer des milliers de « bangas » (habitations précaires) et de renvoyer à la frontière les personnes de l'archipel des Comores en situation irrégulière. Mise en œuvre en vertu des dispositions dérogatoires de la loi Elan, qui permettent au préfet d'expulser sans passer par le juge, cette opération s'est traduite par 700 destructions de cases, brutales et sans concertation avec leurs habitants. Les propositions de relogement ou d'hébergement ont été, comme souvent, soit absentes soit inadaptées, si bien que les personnes expulsées finissent pas se réinstaller plus loin après la démolition de leurs maigres biens. Au final, cette opération, malgré sa forte médiatisation, s'inscrit avant tout dans la continuité de la politique des années passées. Mais les fortes tensions engendrées par

[27] Observatoire des expulsions collectives de lieux de vie informels, rapport annuel 2023.

sa mise en œuvre ont suscité de nombreuses ruptures d'accès aux soins, sans régler les réels problèmes sociaux du territoire : l'accès à l'eau, au logement, à l'école, à la sécurité ou aux soins[28].

IV) Rénovation énergétique : après une année difficile, des réformes prometteuses

Au sein de la politique du logement, **la rénovation énergétique semble la seule à l'abri des coupes budgétaires** (voir graphique ci-dessous). Les gouvernements successifs depuis 2017 ont multiplié les réformes, quitte à perdre en lisibilité, mais les annonces de modification de MaPrimeRénov' en 2024 semblent prendre la bonne direction : une aide accrue aux ménages modestes et aux rénovations performantes et accompagnées.

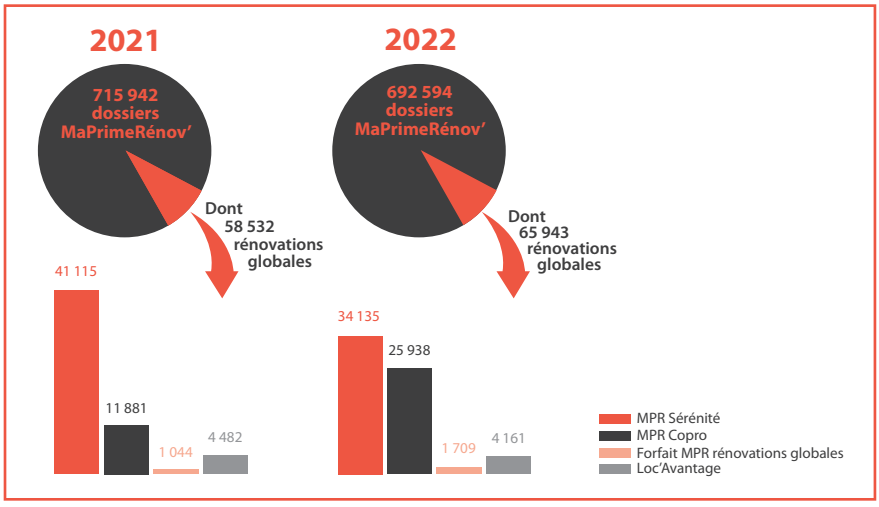


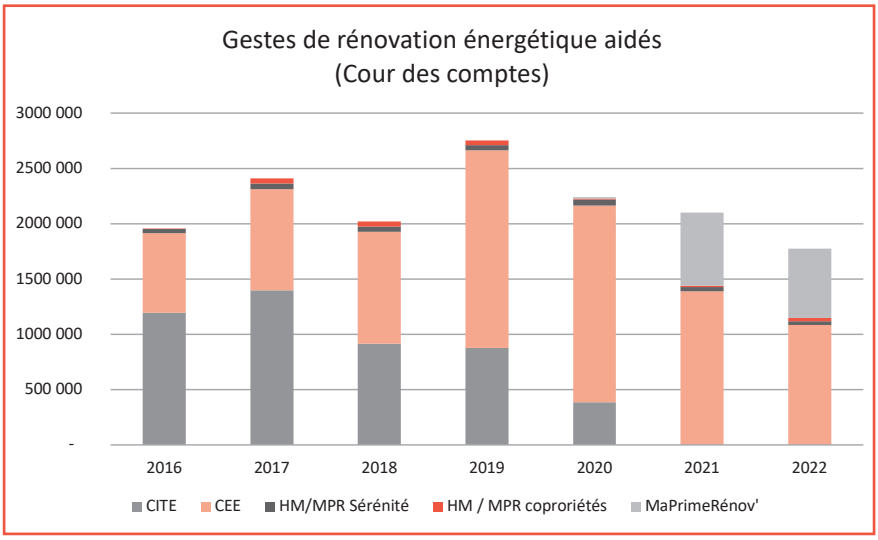
Source : I4CE.

• Des résultats en 2022-2023 qui confirment les lacunes des aides à la rénovation énergétique

Si le lancement de MaPrimeRénov', qui a remplacé le Crédit d'impôt transition énergétique en 2020, s'est traduit par une relative hausse des travaux de rénovation énergétique et leur recentrage social, la nature de ces travaux reste insatisfaisante, puisqu'il s'agit en grande majorité de simples gestes (fenêtres, chaudière…). Ainsi, le nombre de dossiers MaPrimeRénov' est resté assez élevé entre 2021 et 2022, mais les rénovations globales ne représentent toujours que 10 % des dossiers, alors qu'il s'agit des travaux les plus cohérents à long terme et les seuls à même de sortir durablement les habitants de la précarité énergétique.

[28] Laurie Servières, « Ce que Mayotte nous dit du traitement de la question des bidonvilles en France », *Métropolitiques*, 20 novembre 2023.





Le nombre de dossiers MaPrimeRénov' sérénité (réservés aux ménages modestes et très modestes) a même baissé dans l'habitat individuel, passant de 41 000 logements aidés en 2021 à 34 000 en 2022. La hausse des prix des travaux, la concurrence des aides aux simples gestes, le découplage des aides issues des certificats d'économie d'énergie (CEE) qui n'étaient plus distribuées par l'Anah en 2022-2023, ont eu des répercussions négatives sur la distribution des aides MaPrimeRénov' sérénité, alors qu'elles devaient monter en puissance pour viser l'objectif de 100 000 travaux de ce type, fixé en 2016.

En revanche, point positif en ce qui concerne le bilan 2022 : les aides aux syndics, MaPrimeRénov' copropriétés, semblent enfin sur le point de décoller, passant de 12 000 à 26 000 logements rénovés en un an.

• Une réforme ambitieuse de MaPrimeRénov' pour 2024

Tirant le bilan des limites de MaPrimeRénov', le gouvernement a entrepris de réformer en profondeur cette aide pour l'année 2024, dans le but de renforcer le soutien aux rénovations performantes pour les ménages modestes. « MaPrimeRénov' sérénité » se transforme en pilier « performance », ouvert à tous les ménages sans plafonds de ressources s'il se lancent, en une seule fois ou par étapes, dans une rénovation plus ambitieuse que de simples gestes de rénovation. **Au maximum de la prise en charge, MPR pourra financer jusqu'à 90 % du montant des travaux hors taxes pour des ménages très modestes** en logement individuel au DPE F ou G (passoires énergétiques) qui gagneront au moins quatre classes de DPE, pour un chantier allant jusqu'à 70 000 euros de travaux. En comptant les taxes, cela revient à un reste-à-charge d'au moins 15 % dans la situation la plus favorable. Les collectivités ou des acteurs privés pourront abonder pour réduire encore ce reste-à-charge. De leur côté, les ménages modestes pourront souscrire un éco-PTZ ou un Prêt Avance Rénovation pour le financer. Désormais, ce Prêt Avance Rénovation sera sans intérêt jusqu'au remboursement, en cas de vente du bien.

Mais la priorité affichée aux rénovations performantes reste encore trop faible. En effet, le pilier « performance » restera ouvert à des travaux moyennement ambitieux, permettant un saut de seulement deux classes de DPE. Son budget ne sera que de 1,038 milliard d'euros, un montant bien faible pour l'objectif annoncé de 200 000 rénovations performantes par an. Soit les rénovations ne seront pas si performantes soit elles seront moins nombreuses. Le démarrage en 2024 de ce nouveau pilier « performance » s'annonce d'ores et déjà poussif, tant a été accumulé un retard important pour agréer des « accompagnateurs Rénov' » et former des artisans compétents.

La priorité budgétaire semble, encore et toujours, favoriser de simples gestes de décarbonation du chauffage, en particulier l'installation de pompes à chaleur[29], sans forcément les accompagner de travaux d'isolation des logements. Le pilier « efficacité », dédié à ces actions, affiche en effet un budget de 2,297 milliards d'euros, plus du double du pilier « performance ».

Enfin, l'amélioration de MPR ne saurait faire oublier que les deux autres grandes aides publiques à la rénovation, une TVA réduite et les certificats d'économie d'énergie (CEE), mériteraient également une remise à plat et une mise en cohérence entre elles. Comme l'écrit l'Inspection générale des finances (IGF), *« la TVA à taux réduit (5,5 %) sur les travaux de rénovation énergétique est à la fois anti-redistributive, source de complexité et coûteuse »*[30], entraînant

[29] À noter tout de même que les subventions aux pompes à chaleur ne sont plus accessibles pour équiper des passoires énergétiques, un défaut récurrent de MPR des années précédentes, qui avait encouragé des entrepreneurs peu scrupuleux à équiper des passoires de PAC, aboutissant à des factures d'électricité disproportionnées ou une difficulté à chauffer correctement le logement.

[30] Revue des aides à la transition écologique, IGF, Avril 2023.

des effets d'aubaine, des avantages pour des propriétaires aisés, y compris de résidences secondaires, et finançant des travaux parfois sans grande efficience, pour un coût total de près de deux milliards d'euros par an. Ensuite, l'articulation entre les CEE et MPR est souvent encore complexe et entraîne un non-recours aux aides CEE de la part des ménages qui peinent à les mobiliser : *« le parcours usager pour valoriser directement les CEE apparaît particulièrement complexe pour les ménages, qui sont confrontés à des centaines de sites internet (des obligés, délégataires, intermédiaires, etc.), dont certains frauduleux, sans possibilité de comparer simplement les offres »*, écrit l'IGF. En 2024, la réforme de MPR, pour les rénovations performantes, annonce un recouplage avec les CEE qui va dans le bon sens, mais qui ne semble pas généralisé à toutes les aides MPR[31].

• L'amélioration de l'accompagnement des ménages

La montée en puissance promise des rénovations performantes s'accompagne d'une volonté d'améliorer l'information et l'accompagnement des ménages. Les carences dans le domaine sont bien connues, comme l'a montré l'étude de la Fondation Abbé Pierre sur les réponses des espaces conseils FAIRE[32], remplacés depuis par le réseau France Rénov'. L'accompagnement est désormais censé être assuré par des professionnels baptisés « Mon Accompagnateur Rénov' » (MAR) aux missions élargies et dont le nombre est annoncé en hausse. Pour les ménages modestes, ce suivi sera gratuit jusqu'à 2 000 euros.

Toutefois, le déploiement du réseau s'annonce poussif. L'indépendance des accompagnateurs n'est pas garantie. Les filiales d'entreprises spécialisées dans la rénovation pourront être agréées, au risque que les accompagnateurs ne soient pas suffisamment neutres et orientent les ménages vers les solutions proposées par leur société-mère. Les financements à l'acte sont en progression par rapport à l'existant, mais s'avèreront sans doute insuffisants pour un accompagnement social de qualité, surtout des dossiers complexes.

Il existe de plus un risque de frein à la rénovation performante, au moins pour l'année 2024, si les Accompagnateurs Rénov' ne sont pas agréés en nombre suffisant. À un peu plus de 300 au 1er octobre 2023, et 2 000 d'après l'Anah début 2024 les demandes d'agrément semblent trop faibles pour porter les 200 000 rénovations performantes espérées par le gouvernement dès 2024. Pour les structures qui jouent le rôle actuellement d'Espaces France Rénov', se lancer dans une activité commerciale payante comme les MAR constitue un changement de métier difficile à appréhender et qui nécessitera peut-être un certain temps d'adaptation, d'autant plus en l'absence de référentiel commun.

---

[31] AEF, « L'Anah adopte un budget en hausse, en réponse aux évolutions de MaPrimeRénov' », 7 décembre 2023.

[32] Fondation Abbé Pierre, « FAIRE : les carences du guichet unique de la rénovation énergétique », 2021.

• Obligations de rénover : le gouvernement tient bon mais peine à mettre les acteurs en mouvement

L'année a été marquée par l'entrée en vigueur des premières obligations de rénover les passoires énergétiques à la location. Depuis le 1er janvier 2023, les pires des passoires (dites « G+ ») sont concernées, avant les G en 2025, les F en 2028 puis les E en 2034, conformément à la loi climat et résilience. Ces nouvelles normes, réclamées de longue date par la Fondation Abbé Pierre, ont fait l'objet d'un fort lobbying de la part des bailleurs et de leurs représentants pour que le gouvernement les repousse. Celui-ci heureusement a pour l'instant fait preuve de fermeté pour défendre cette mesure indispensable pour pousser les bailleurs à s'engager dans la rénovation énergétique. Sans obligation, ce chantier serait en effet bloqué par le fait que ce sont les bailleurs qui ont le pouvoir de lancer des rénovations alors que ce sont leurs locataires qui en bénéficient. Si bien que, **sans une dose d'obligation, l'attentisme prédominait jusqu'alors**. Aujourd'hui, le premier résultat positif est de voir des bailleurs s'intéresser à la rénovation. À Grenoble, l'agence locale de l'énergie reçoit désormais bien plus de demandes de la part de bailleurs. À Paris, les appels de bailleurs à l'agence parisienne pour le climat (APC) sont passés de 5 à 40 % des demandes d'information depuis l'annonce de ces obligations.

Le gouvernement a tardé à mobiliser les acteurs, puisque la première (et seule à ce jour) réunion du comité des partenaires consacrée au sujet ne s'est tenue qu'en avril 2023, alors que les premières obligations étaient déjà entrées en vigueur. Une mobilisation bien tardive alors que de nombreuses questions concrètes restaient en suspens (les obligations s'appliquaient-elles immédiatement ou simplement lors du renouvellement de bail ou lors du changement de locataire ? Quelles étaient les exceptions à ces obligations ? Quelles étaient les conséquences à ce qu'un logement soit considéré comme indécent au titre de sa performance énergétique ?...).

L'inquiétude autour de ces nouvelles normes a fait naître de nombreuses idées fausses ou caricaturales, sans que le gouvernement, pendant de longs mois, ne se donne la peine d'y répondre, en rappelant tout d'abord que l'obligation de délivrer un logement décent énergétiquement date de la loi de transition énergétique de 2015, avant d'être peu à peu précisée. L'obligation pour 2023 date de la loi énergie-climat de 2019 et ne s'applique pas à toutes les passoires mais aux G+ (les 170 000 pires passoires) dont le bail arrive à échéance en 2023, soit quelques dizaines de milliers de logements au maximum. Ensuite, le fait de déclarer « indécentes » les passoires n'aboutit pas en réalité à « les faire sortir du marché ». La plupart des logements indécents restent de fait sur le marché et bien peu de locataires, quand ils connaissent leurs droits, osent assigner leur bailleur au tribunal. Au moins auront-ils le droit de leur côté pour demander à leur bailleur des travaux de remise aux normes ou une modération de loyer.

Surtout, grâce aux nombreuses exceptions prévues, la loi est bien loin d'être aussi inflexible que le clament ses détracteurs. En effet, l'obligation ne s'appliquera pas si les contraintes techniques ou patrimoniales l'en empêchent, et également

lorsqu'une AG de copropriété refuse de voter les travaux proposés par le bailleur. Autant dire que bien peu de logements seront réellement concernés à moyen terme par une obligation de travaux contraignante.

Quant aux passoires à la location remises en vente par les propriétaires inquiets par ces normes, elles ne sortent pas forcément du marché, mais y sont remises, parfois avec une décote de prix bienvenue, puis rachetées par des propriétaires qui auront la volonté de les remettre aux normes avant de les louer, ou de les habiter eux-mêmes. À Lyon, la Métropole a même annoncé son intention de racheter les passoires à la vente pour les rénover.

Enfin, l'argument souvent avancé des petits bailleurs privés matraqués par de nouvelles normes coûteuses ne résiste pas à l'analyse. D'une part, les bailleurs modestes sont très minoritaires, puisqu'ils ne possèdent qu'environ 13 % des passoires à la location[33]. D'autre part, des aides, récemment largement accrues, existent pour les bailleurs : éligibilité à MaPrimeRénov' de la même manière que pour les propriétaires-occupants sans contreparties sociales, doublement du déficit foncier, qui offre des abattements intéressants en cas de travaux…

• Le logement social disposera de moyens réhaussés mais insuffisants pour rénover son parc de manière performante

Au Congrès Hlm, la promesse a été faite d'abonder le budget d'1,2 milliard d'euros sur trois ans pour accélérer la rénovation énergétique du parc social (contre 700 millions d'euros lors des trois années précédentes).

Mais pour prendre en compte la quantité de logements à rénover, les niveaux énergétiques à atteindre pour une rénovation efficace sur les plans des économies d'énergies et environnemental, ainsi que le contexte inflationniste et la ponction financière sur les organismes Hlm via la RLS, qui réduisent toujours plus leur marge financière pour entretenir leur parc, c'est plutôt du double dont ils auraient besoin. Or, ce ne sont que 400 millions d'euros qui ont été adoptés dans le projet de loi de finances pour 2024 à l'Assemblée nationale, et il ne s'agit que d'un transfert opéré par le gouvernement du budget de l'Anah vers l'aide aux bailleurs sociaux.

• Le début d'une ouverture sur la précarité énergétique d'été dans le cadre de travaux globaux

Au cours de l'été 2023, la Fondation Abbé Pierre a alerté sur les dangers de l'inadaptation des logements bouilloires aux vagues de chaleur. Logements inhabitables plusieurs semaines par an, absence d'équipements de base pour se protéger du soleil dans de nombreux logements, absence de toute obligation d'agir

[33] IGF-CGEDD, «Mesures incitatives en faveur de la rénovation du parc locatif privé», 2018.

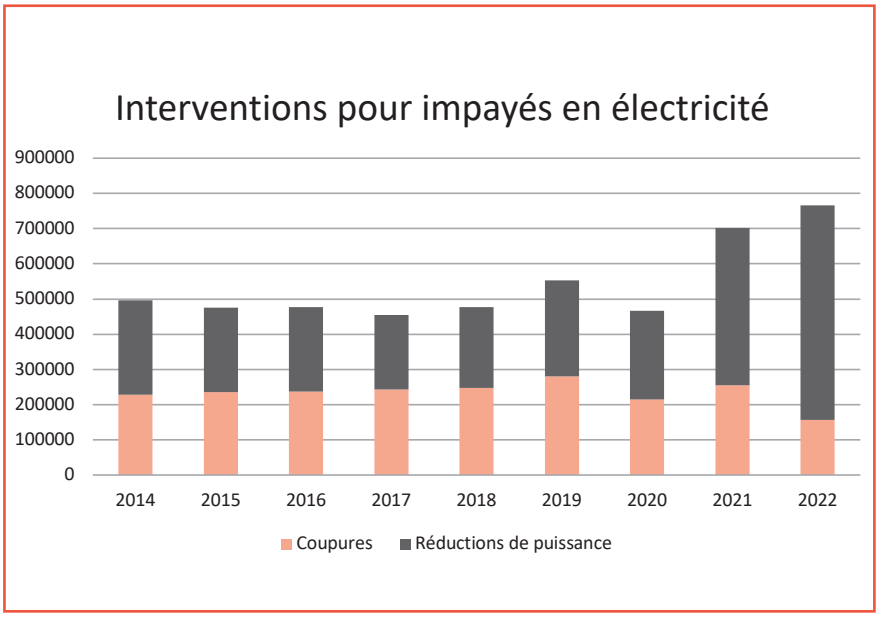
de la part des bailleurs, règles d'urbanisme dépassées, îlots de chaleur urbains, copropriétés sans aucune végétalisation… : les problèmes pointés sont nombreux alors que l'enjeu sanitaire se compte en milliers de morts prématurées chaque été caniculaire. Pourtant, les aides publiques spécifiques au confort d'été sont encore quasiment inexistantes, hormis le financement de travaux de rénovation énergétique qui peuvent être utiles en hiver comme en été.

C'est dans ce cadre que le gouvernement a annoncé que les rénovations financées par MaPrimeRénov' pourraient désormais comporter des travaux de confort d'été dans le cadre de son pilier « performance ». Cette avancée est appréciable, et aidera à embarquer des travaux de confort d'été dans les rénovations performantes, mais restera quantitativement limitée. Il aurait été utile d'aller plus loin et de subventionner également de simples travaux de confort d'été pour des millions de ménages exposés à la précarité énergétique d'été, sans forcément qu'ils aient à engager des travaux lourds alors qu'ils ont parfois besoin en urgence d'installer des stores bannes, des volets ou une peinture blanche réfléchissante.

o Un chèque énergie en baisse, des coupures d'électricité qui perdurent

D'après le baromètre énergie-info du médiateur national de l'énergie, 26 % des consommateurs ont souffert du froid en 2023, soit quatre points de plus que l'année précédente et 12 points de plus qu'en 2019 ; 79 % des consommateurs ont restreint le chauffage pour ne pas avoir de factures trop élevées, 10 points de plus qu'en 2022, et 26 de plus qu'en 2020, 31 % des consommateurs ont eu des difficultés pour payer certaines factures de gaz ou d'électricité, une hausse par rapport aux années précédentes. Alors que tous les indicateurs de précarité énergétique sont au rouge en raison de la hausse des prix de l'énergie, **le gouvernement semble avoir renoncé cette année à aider davantage les ménages à payer leurs factures.** Si des chèques énergies exceptionnels avaient été concédés en 2020, 2021 et 2022, ce ne fut pas le cas l'an dernier, le chèque énergie standard, d'un montant annuel moyen de 150 euros, n'ayant même pas été revalorisé à la hauteur de l'inflation.

Idem, **face aux impayés d'électricité, le gouvernement tergiverse pour interdire les coupures** d'électricité pour impayés. Pourtant, le principal fournisseur EDF a répondu à la campagne de la Fondation Abbé Pierre en 2021 et depuis cette date remplace les coupures par des réductions de puissance, qui permettent d'assurer l'essentiel (lumière, branchement d'appareils électroniques, frigo, télévision…) aux ménages en difficulté, sans causer de difficulté particulière pour le fournisseur. Mais l'État se refuse toujours à généraliser cette mesure aux autres fournisseurs comme Total ou Engie, si bien que l'on compte encore plus de 150 000 coupures d'électricité en 2022, dans un contexte de hausse des interventions pour impayés. À ce jour, le gouvernement s'est contenté de publier un décret instaurant deux mois de sursis sous forme de réduction de puissance avant toute coupure.



Conclusion

La politique du logement, marquée encore et toujours par l'austérité en dépit des signaux d'alerte qui se multiplient dans le secteur de la construction et du logement social, est en échec face à la hausse des besoins de logements financièrement accessibles.

À tant d'égards insuffisante, elle s'inscrit de plus dans un contexte de conduite de politiques sociales et économiques qui ne corrigent pas suffisamment les inégalités, voire au contraire les creusent, comme la Fondation ne cesse de le constater année après année.

Les deux quinquennats du président de la République ont été marqués dès leur début par des avantages fiscaux octroyés aux ménages les plus aisés et par des coupes importantes opérées dans les prestations sociales des plus modestes, en particulier les APL. Malgré des aides exceptionnelles à l'occasion de la crise sanitaire ou de l'inflation, ce déséquilibre a été maintenu, quitte à voir les ratios d'inégalités de revenus et de patrimoine repartir à la hausse comme l'a montré l'Insee en 2021.

L'année 2022 a vu naître de nouvelles attaques contre les ressources des ménages les plus en difficulté. On pense en particulier à la création d'un « contrat » qui impose jusqu'à 15 heures d'activités (formation, stage, bénévolat, recherche d'emploi…) aux allocataires du RSA et la suspension de leurs allocations si les « contreparties » attendues ne sont pas respectées.

La principale difficulté d'insertion pour les ménages aux minima sociaux, outre les difficultés d'accès au marché de l'emploi, réside pourtant avant tout dans le niveau extrêmement bas de ces revenus qui ne permettent pas de vivre décemment ni d'atteindre le seuil de pauvreté. Les taux d'inflation des derniers mois, pris en compte avec retard dans le calcul des aides sociales (voire non pris en compte du tout dans le cas du chèque énergie), accroissent encore ce décrochage par rapport au pouvoir d'achat moyen de la population, d'autant plus que l'inflation se concentre sur les produits de première nécessité (alimentation, énergie).

Face à ces difficultés, le Pacte des solidarités, le plan pauvreté du second quinquennat, présenté en septembre 2023 après maints reports, s'est révélé pour le moins minimaliste. Le principal chantier structurant consiste à instaurer une « solidarité à la source » pour distribuer les prestations sociales de la manière la plus réactive et automatique possible, sur le modèle du prélèvement à la source. Ce chantier technique de longue haleine peut s'avérer positif, mais il ne saurait se substituer à une réévaluation du montant de ces aides sociales et à une vraie politique de redistribution des richesses. Or, le principe d'une fiscalité plus redistributive est resté encore une fois tabou, qu'il s'agisse de l'imposition des hauts revenus et hauts patrimoines des particuliers comme de celle des entreprises, malgré les profits records de certaines grands groupes. La réduction des inégalités est pourtant indispensable pour réussir à faire reculer le mal-logement, qui reflète non seulement une pénurie de logements mais aussi et surtout leur inégale répartition.

TABLEAU DE BORD

Les manifestations du mal-logement

1re DIMENSION. **L'absence de domicile personnel**

2e DIMENSION. **Les difficultés d'accès au logement**

3e DIMENSION. **Les mauvaises conditions d'habitat**

4e DIMENSION. **Les difficultés pour se maintenir dans son logement**

5e DIMENSION. **Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales**

SOMMAIRE

1re dimension du mal-logement :
L'absence de domicile personnel 177

27 000 personnes sans abri en 2016,
sans doute près de 40 000 aujourd'hui 177

Près de 330 000 personnes sans domicile aujourd'hui,
un doublement en 10 ans 179
- Les contours de la population sans domicile se modifient 182
- La domiciliation, un droit inégalement respecté 183

Un accueil en hébergement qui s'accroît mais reste insuffisant et se dégrade 184
- La dégradation de l'accueil d'urgence 185
- La dépendance du secteur de l'hébergement aux nuitées d'hôtel 187
- L'enjeu de la qualité de vie dans les structures d'hébergement 189
- Demandeurs d'asile : une dispositif national d'accueil bien peu accueillant 191

Habitations de fortune, locaux impropres à l'habitat, squats, bidonvilles... : un dégradé d'habitats précaires 193
- Les « squats » : dans l'angle mort de la statistique publique 193
- Des dizaines de milliers de personnes dans les bidonvilles, entre résorption et harcèlement 194
- L'habitat permanent au camping 195

590 000 personnes hébergées chez des tiers en 2013 196

La difficile mise en œuvre du « Logement d'abord » 198
- Un déploiement en demi-teinte de la stratégie du Logement d'abord 198
- Des pensions de famille et résidences sociales encore insuffisantes 200
- Un déploiement progressif de l'intermédiation locative 201

2e dimension du mal-logement :
Les difficultés d'accès au logement 203

Un accès au logement difficile et discriminant 203
- La demande Hlm toujours en hausse 203
- Aux marges de la location « classique » : meublés, colocations, sous-locations, hôtels 205
- Discriminations : des pratiques courantes 206
- Garanties des risques locatifs : des dispositifs multiples et en évolution mais qui restent insuffisants 208

Une offre de logement insuffisante et inadaptée **209**
- Construction de logements : des chiffres 209
- Des incitations à l'investissement locatif privé sans contrepartie sociale 211
- Une progression trop lente du parc Hlm disponible 213
- Le financement des logements sociaux : toujours loin des objectifs 214
- Des logements sociaux pour partie inadaptés aux besoins des ménages 217
- Le financement insuffisant du logement en Outre-mer 218
- Le logement étudiant n'atteint pas ses objectifs de production 220
- La production de PLAI adaptés en hausse mais encore loin des objectifs 221
- Des attributions Hlm en question 222

Une faible mobilisation du parc privé au profit des ménages pauvres **223**
- L'intensification de la lutte contre la vacance 224
- Conventionnement du parc privé : des niveaux très bas 226

La difficile mise en œuvre du droit au logement opposable **227**
- Le DALO : un révélateur des situations passées entre les mailles du filet 228
- Une loi DALO peu respectée 229

3e dimension du mal-logement :
Les mauvaises conditions d'habitat **233**

De l'inconfort sanitaire à la mauvaise qualité des logements **233**
- Habitat indigne, insalubre, non décent 234
- L'habitat indigne en Outre-mer 236
- La lutte contre l'habitat indigne 239
- Face à la hausse des copropriétés fragiles ou en difficulté, une intervention souvent laborieuse 243

12 millions de personnes en « précarité énergétique » **246**
- Rénovation énergétique : des avancées insuffisantes 251
- Un chèque énergie pour remplacer les tarifs sociaux 257
- Foyers de travailleurs migrants : des conditions d'habitats souvent rudimentaires, une réhabilitation inachevée 258

La persistance du surpeuplement **259**

Les habitations mobiles, entre choix et contrainte **260**
- Zoom sur le mal-logement chez les Gens du voyage 261
- Un droit à l'habitat et à la mobilité trop souvent bafoué pour les Gens du voyage 262

4e dimension du mal-logement :
Les difficultés pour se maintenir dans son logement **265**

L'augmentation des taux d'effort **265**
- L'effort financier excessif pour se loger 267

La hausse non régulée du coût du logement **269**
- L'observation des loyers du secteur privé..... 269
- L'encadrement des loyers dans le parc privé..... 270

Des aides personnelles essentielles, perfectibles et fragilisées **272**
- Des aides qui ne couvrent plus les dépenses réelles des ménages.....274
- Des taux d'effort des allocataires qui restent élevés.....274
- Des FSL sous pression 275

De l'impayé à l'expulsion locative.....**277**
- Des impayés en hausse 277
- Le surendettement des ménages 278
- La hausse des expulsions locatives 279
- La difficile prévention des expulsions locatives..... 282

5e dimension du mal-logement :
Les blocages des parcours résidentiels et
les inégalités territoriales 285

Les blocages de la mobilité résidentielle..... **285**
- Une mobilité résidentielle en baisse..... 285
- Les parcours résidentiels à l'origine de fortes inégalités..... 288

Les territoires face aux besoins sociaux : un droit à la ville
encore lointain..... **290**
- Loi SRU : une loi qui fait ses preuves malgré une application inégale 290
- Les quartiers de la politique de la ville et le risque d'« assignation à résidence » 295
- Solidarités territoriales et mécanismes de péréquation financière..... 298

Quelle intervention dans les territoires détendus ? **299**
- Territoires ruraux et revitalisation des centres-bourgs 300
- Redynamisation des villes moyennes 301

Décentralisation et gouvernance de la politique du logement **302**
- L'inexorable montée en compétences des EPCI..... 302
- Des départements « appui » 305
- Des régions inégalement impliquées..... 306

Conclusion **306**
- Le financement des politiques de logement..... 306
-Ce que le logement rapporte à la collectivité 307

Tableau 1 : Pauvreté et exclusion sociale, données de contexte													
	2008	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Pauvreté													
Taux de pauvreté à 60 %	**13**	**14,2**	**13,8**	**14**	**14,2**	**14**	**14,1**	**14,7**	**14,6**	**14,6**	**14,5***	**-**	**-**
Taux de pauvreté des familles monoparentales	30	34,2	32,7	33,6	34,9	34,8	33,6	35,3	32,8	-	32,3*	-	-
Taux de pauvreté des enfants	17,3	20,3	19,6	19,8	19,9	19,8	20,1	21,0	20,2	-	19,3*	-	-
Taux de pauvreté à 40 %	**3,2**	**4,0**	**3,5**	**3,7**	**3,4**	**3,5**	**3,5**	**3,4**	**-**	**3,2**	**3,9***	**-**	**-**
Inégalités													
Indice de Gini des niveaux de vie des individus (1)		**0,302**	**0,288**	**0,289**	**0,292**	**0,288**	**0,289**	**0,298**	**0,295**	**0,289**	**0,294**	**-**	**-**
Précarité													
Demandeurs d'emploi catégories A, B, C (France entière) en milliers (2)	**3 283**	**4 757**	**5 114**	**5 382**	**5 709**	**5 766**	**5 913**	**5 963**	**5 836**	**5 783**	**5 577**	**5 435**	**5 352**
Part des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an (catégories A, B, C)	32 %	36 %	41 %	43 %	45 %	44 %	42 %	47 %	48 %	48 %	49,6 %	45,9%	43,6%
Taux de chômage au sens du BIT (France entière)	**7,8**	**10,1**	**10,1**	**10,5**	**10,3**	**10**	**9,7**	**9,1**	**8,3**	**9,0**	**7,9**	**7,3**	**7,4%**
Dossiers de surendettement déposés auprès de la Banque de France (en milliers)	188	220	223	231	217	194	181	163	133	98	121	113	-
Bénéficiaires des minima sociaux (en milliers)													
RSA	-	1 687	1 812	1 899	1 946	1 863	1 853	1 904	1 916	2 063	1 941	1 886	1878
AAH	849	997	1 022	1 040	1 062	1 090	1 129	1 194	1 185	1 198	1 206	1 245	1239
ASS	324	410,5	452,9	471,7	472,7	454,2	427	379	352	355	262	297	273
ASPA/ASV	575	564	558	554	554	553	553	568	602	635	664	691	-
Autres minima *(ASI, ATA, ADA, AV/ASPA, AER-R/RSO)*	1 453	178	175	162	114	189	187	200	-	225	153	190	-
TOTAL	**3 298**	**3 837**	**4 020**	**4 127**	**4 149**	**4 149**	**4 222**	**4 246**	**-**	**4 476**	**4 226**	**4 309**	**-**

Source : Insee, DARES, Banque de France, DREES, Pôle emploi, CNAF.

(1) L'indice de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités de niveaux de vie. Il varie entre 0 et 1, l'inégalité étant d'autant plus forte que l'indice est élevé.

(2) Données au troisième trimestre de chaque année.

Tableau de bord

1re DIMENSION. L'absence de domicile personnel

D'après l'enquête nationale Logement 2013, plus de cinq millions de personnes ont connu au moins un épisode sans logement personnel au cours de leur vie. Cet épisode est passager pour certains, mais dure plusieurs mois voire années pour d'autres : ***plus de deux millions de personnes ont ainsi déclaré avoir connu une absence de logement personnel pendant au moins un an, et 440 000 d'entre elles pendant plus de cinq ans.*** *Dans la majorité des cas, les solidarités privées sont largement mobilisées (hébergement chez des amis ou de la famille), mais les différentes formules d'hébergement institutionnel jouent aussi un rôle fondamental : plus de 800 000 personnes y ont fait appel à un moment de leur parcours. En dernier recours, les personnes se réfugient dans des lieux non prévus pour l'habitation : 340 000 personnes ont déclaré en 2013 avoir vécu à un moment de leur vie dans la rue, un véhicule, un hall d'immeuble ou un abri de fortune.*

27 000 personnes sans abri en 2016, sans doute près de 40 000 aujourd'hui

Dormir dans la rue constitue la manifestation la plus criante de l'absence de logement personnel. Pour l'Insee, **une personne est « sans abri » dès lors qu'elle ne dispose d'aucun lieu couvert pour se protéger des intempéries et dort à l'extérieur (dans la rue, un jardin public…) ou dans un lieu non prévu pour l'habitation (cave, cage d'escalier, chantier, parking, centre commercial, tente, métro, gare…). L'estimation réelle du nombre de personnes sans abri est difficile à réaliser, faute d'enquêtes dédiées récentes.** L'enquête Sans-domicile auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distributions de repas menée en 2012[1] identifiait 12 700 personnes dans cette situation. Le recensement de la population estimait quant à lui en 2016 à 27 000 le nombre de personnes sans abri[2]. Il s'agissait en 2012 majoritairement d'hommes (79 %), vivant dans une ville de plus de 200 000 habitants (57 %) ; 12 % avaient moins de 18 ans et 18 % avaient plus de 50 ans. Plus récemment, la Cour des comptes estimait le nombre de personnes sans abri à environ 40 000 en 2019[3]. La dernière enquête nationale Maraudes de la Fédération

[1] Insee Première n°1455, *« L'hébergement des sans-domicile en 2012 »*, juillet 2013.
[2] Catherine Rougerie, *« Difficultés de logement ; les situations de logement appréciées selon les dimensions proposées par le Conseil national de l'information statistique »*, Document de travail, Insee, 2020.
[3] Cour des comptes, *« L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020 »*, novembre 2020.

nationale des Samu Sociaux dénombrait 55 939 personnes différentes rencontrées à la rue en 2022 au cours des maraudes (dont 23 % de femmes, 80 % de personnes isolées, 7 % de mineurs…), sans que l'on puisse distinguer si ces personnes sont hébergées ou sans abri[4].

Chaque année, le Collectif Les Morts de la Rue (CMDR) rappelle que près de deux personnes en moyenne décèdent chaque jour des conséquences de la vie sans domicile personnel (à la rue ou en hébergement) : avec au minimum 710 décès, 2022 constitue l'une des années avec le plus grand nombre de décès signalés au CMDR ; parmi eux, 630 personnes « sans chez soi »[5] et 80 « anciennement à la rue », mortes des conséquences des années passées à la rue[6]. Ce chiffre a augmenté régulièrement de 2002 à 2016 avant de se stabiliser. Mais depuis 2020, la tendance semble repartie à la hausse. Parmi les personnes sans domicile décédées de la rue en 2022, 37 % étaient en situation de rue, 25 % étaient hébergées. Ces décès ont concerné majoritairement des hommes (87 %), âgés de 49 ans en moyenne, soit 30 ans plus tôt que l'âge moyen du décès en population générale. La mortalité des personnes sans domicile touche plus fréquemment des personnes nées à l'étranger (42 %) ; 37 % des décès recensés ont eu lieu sur la voie publique. Pour 39 % des personnes sans chez soi décédées en 2022, le Collectif a pu estimer le temps d'errance passé à la rue cumulé sur la vie entière : 85 % avaient passé au moins un an à la rue, dont 29 % plus de 10 ans. En 2022, neuf mineurs sont morts de la rue, et six d'entre eux avaient moins d'un an.

En se référant à l'étude 2008-2010 du CépiDc - Inserm (qui croise les données du Collectif Les Morts de la Rue et celles de la base nationale des causes médicales de décès)[7], le nombre réel de décès de personnes sans domicile entre 2012 et 2016 serait près de six fois supérieur au nombre de décès connus par le Collectif (soit plus de 13 000 décès).

De fait, les conditions de vie à la rue sont particulièrement difficiles : hygiène défectueuse, promiscuité, traumatismes, carences nutritionnelles, violences… L'étude nationale Maraudes menée les 12-13 janvier 2021 par la Fédération nationale des Samu Sociaux (FNSS) et la Fédération des Acteurs de la Solidarité (FAS) a montré que 42 % des personnes sans domicile enquêtées étaient en mauvaise santé, voire en très mauvaise santé pour 16 % d'entre elles[8] ; 45 % des personnes en

[4] Fédération nationale des Samu Sociaux, Fédération des Acteurs de la Solidarité, *« Étude nationale maraudes et Samu Sociaux sur le sans-abrisme, 2022 »*.

[5] Le CMDR utilise la définition de « sans chez soi » qui recoupe toute personne ayant principalement dormi au cours des trois derniers mois précédant le décès dans un lieu non prévu pour l'habitation et/ou dans une structure d'hébergement.

[6] Collectif Les Morts de la Rue, *11e rapport sur la mortalité des personnes sans chez soi en France pour l'année 2022*.

[7] Cécile Vuillermoz et coll., *« Estimation du nombre de décès de personnes sans domicile en France, 2008-2010 »*, in BEH n°36-37, État de santé et conditions de vie des populations sans domicile, novembre 2015.

[8] Fédération nationale des Samu Sociaux, Fédération des Acteurs de la Solidarité, *« Étude nationale maraudes et Samu Sociaux sur le sans-abrisme, 2021 »*.

mauvaise santé présentaient des problèmes psychiques et 56 % une problématique d'addiction, particulièrement chez les jeunes. En 2022, le Samusocial de Paris et l'UNICEF ont mis en lumière les conséquences de l'exclusion liée au logement sur la santé mentale des enfants[9].

Près de 330 000 personnes sans domicile aujourd'hui, un doublement en 10 ans

D'après l'Insee, une personne est dite sans domicile si elle a passé la nuit précédant l'enquête Sans-domicile dans un lieu non prévu pour l'habitation ou dans un service d'hébergement (hôtel ou logement payé par une association, chambre ou dortoir dans un hébergement collectif, lieu ouvert exceptionnellement en cas de grand froid).

D'après sa dernière enquête en date sur ce sujet[10], l'Insee a estimé à près de 143 000 le nombre de sans-domicile en France métropolitaine en 2012[11]. Parmi eux, 112 300 ont fréquenté les services d'hébergement et de distribution de repas dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, soit 82 200 adultes et 30 100 enfants. Entre 2001 et 2012, le nombre de personnes sans domicile dans ces agglomérations a augmenté de 58 % en moyenne, avec une progression beaucoup plus importante concernant les enfants (+85 %). S'y ajoutent quelque 8 000 personnes dans les communes rurales et petites agglomérations, ainsi que 22 500 personnes dépendant du dispositif national d'accueil pour les demandeurs d'asile et réfugiés. Ce recensement reste une estimation *a minima* qui exclut notamment les personnes sans domicile n'ayant pas recours aux dispositifs d'hébergement ou de restauration.

D'après l'enquête Logement 2013, 5,1 millions de personnes de 15 ans ou plus, qui vivent dans un logement ordinaire, ont été dans le passé privées de logement personnel de manière durable et non choisie : huit sur dix ont été hébergées une partie du temps par la famille ou des amis, plus d'1,1 million se sont retrouvées sans domicile ; 60 % d'entre elles ont été privées de logement personnel pendant au moins un an, et près de 30 % pendant au moins trois ans.

---

9 Samusocial de Paris et Unicef, *« Grandir sans chez soi - Quand l'absence de domicile met en péril la santé mentale des enfants »*, octobre 2022.

10 Bénédicte Mordier, « Introduction de cadrage. Les sans-domicile en France : caractéristiques et principales évolutions entre 2001 et 2012 », *in Économie et statistiques* n°488-489, 2016.

11 Le nombre de sans-domicile en 2012 n'est pas directement comparable à celui de l'enquête Sans-domicile de 2001 (qui établissait à 86 000 le nombre de personnes sans domicile). Si l'on se limite aux mêmes types de services qu'en 2001, le nombre d'adultes sans domicile (francophones et non-francophones) dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants a progressé de 44 % entre 2001 et 2012.

Tableau 1.1 : Les personnes ayant connu un épisode sans domicile	
Personnes ayant eu recours à un…	**Total**
… logement ou chambre d'hôtel payés par une association ou un autre organisme d'aide	216 000
… centre d'hébergement pour demandeurs d'asile ou réfugiés (CADA, accueil d'urgence…)	228 000
… autre centre d'hébergement (centre d'urgence, de stabilisation, d'insertion, centre maternel…)	392 000
… lieu non prévu pour l'habitation (rue, véhicule, hall d'immeuble, abri de fortune)	340 000
TOTAL (sans double compte)	**1 107 000**

Source : Insee, ENL 2013. Exploitation FAP.
NB : une personne peut avoir connu plusieurs situations.

Après celles de 2001 et 2012, la prochaine enquête Sans-domicile est prévue par l'Insee en 2025 ; il s'agit pourtant là d'un enjeu de premier plan en termes de connaissance, qui doit pouvoir aussi se décliner dans les territoires d'Outre-mer.

Pour pallier le déficit de connaissance du nombre de personnes sans abri et sans domicile à l'échelle des territoires, plusieurs villes ont organisé leur dénombrement. En janvier 2023, lors de la sixième édition de la **Nuit de la Solidarité parisienne, 3 015 personnes sans abri ont été recensées**, dont 323 dans le métro et les gares. Le nombre de personnes sans abri recensées est en hausse de 417 personnes (+16 %) par rapport à la 5e édition du 20 au 21 janvier 2022, mais demeure élevé alors même qu'un grand nombre de places d'hébergement et de mise à l'abri ont été ouvertes en 2020 et 2021, à la suite de la crise sanitaire[12]. Il faut par ailleurs considérer ce chiffre comme une estimation a minima. D'une part, le décompte est effectué pendant la période hivernale, période où l'on compte le maximum de personnes hébergées et où les expulsions locatives cessent. D'autre part, la méthodologie employée peut conduire à occulter certaines personnes : zones non enquêtées en raison de leur dangerosité (certains talus du périphérique par exemple) ou de leur inaccessibilité (cours et halls d'immeubles), décompte d'une seule personne par tente en cas de non-réponse et de non-visibilité de ses occupants…

Les personnes seules représentent 73 % des personnes rencontrées ; 15 % appartiennent à des groupes de cinq personnes ou plus et 12 % sont des couples ou des familles (contre 6 % en 2022 et 7 % en 2021). Les femmes représentent 14 % des personnes rencontrées à Paris, un chiffre en hausse par rapport aux deux années précédentes, malgré l'ouverture de places d'hébergement dédiées ; 9 % des personnes rencontrées déclarent ne jamais avoir eu de logement et 38 % indiquent être à la rue depuis plus de cinq ans, contre 11 % depuis moins de trois mois.

[12] Apur, *« Les personnes sans abri à Paris, la nuit du 26 au 27 janvier 2023 »*.

35 % des personnes se disent à la rue depuis leur arrivée à Paris sans avoir pu trouver un logement, 15 % suite à une perte d'emploi, et 14 % en raison d'une séparation familiale. 75 % des personnes interrogées n'appellent pas ou plus le 115, contre 69 % en 2022. Il a par ailleurs été constaté que plus les personnes sont à la rue depuis longtemps, plus elles renoncent à appeler le 115 et moins elles accèdent aux structures d'hébergement[13]. En 2022, plus d'un tiers des personnes disent avoir été hébergées pour la dernière fois il y a plus d'un an (35 %), tandis que 23 % n'ont jamais été hébergées.

Pour la seconde fois, la Nuit de la Solidarité parisienne a eu lieu à l'échelle de la Métropole du Grand Paris. Elle n'a concerné toutefois qu'un nombre limité de communes volontaires[14], couvrant le plus souvent un périmètre restreint de leur territoire faute d'un nombre suffisant de bénévoles. Au total, 619 personnes ont ainsi été recensées (en plus des 3 015 à Paris). La première expérimentation estivale de la Nuit de la Solidarité parisienne s'est tenue dans trois arrondissements parisien la nuit du 27 juin 2023 ; 817 personnes ont été recensées, soit une hausse de 15,5 % par rapport au décompte hivernal sur le même périmètre (8e, 12e et 20e).

L'État cherche à soutenir et essaimer ce type de démarches à travers la mise en place d'une coordination (confiée à la Dihal depuis 2022), la production d'un guide méthodologique et l'organisation d'une nouvelle Nuit nationale de la Solidarité. L'édition 2023 a mobilisé, en plus de la ville de Paris et de son agglomération, 14 villes[15] et a permis de recenser 1 848 personnes sans abri en-dehors de l'Île-de-France, hors squats et bidonvilles, ce qui reste une estimation encore très en deçà de la réalité.

Faute d'étude actualisée du nombre de personnes sans domicile à l'échelle nationale, on peut toutefois observer que, fin 2023, plus de 200 000 personnes vivaient en hébergement d'urgence ou d'insertion généraliste et plus de 120 000 au sein du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile ou d'hébergement des réfugiés, soit *a minima* 320 000 personnes sans domicile au sens de l'Insee. Si l'on y ajoute les milliers de personnes vivant à la rue, dans les bois ou en bidonvilles, on peut estimer le nombre de personnes sans domicile à au moins 330 000[16]. Toutes ces estimations montrent que le nombre de personnes privées de domicile est sans doute plus du double de celui de 143 000 datant de 2012, et du triple de celui de 2001[17].

---

[13] Fédération nationale des Samu Sociaux et Fédération des Acteurs de la Solidarité, *« Étude nationale maraudes et Samu Sociaux sur le sans-abrisme, 2021 »*.
[14] 27 communes sur les 131 que compte la Métropole du Grand Paris.
[15] Aix-en-Provence, Bordeaux, Dijon, Dunkerque, Lyon, Marseille, Montpellier, Nancy, Nice, Quimper, Rouen, Saint-Pierre, Toulouse, Tours.
[16] Dans un rapport de novembre 2020, la Cour des comptes retenait le chiffre de 300 000 personnes sans domicile fixe (Cour des comptes, *« L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020 »*, novembre 2020).
[17] Manuel Domergue, *« Combien y a-t-il vraiment de SDF en France ? »*, Alternatives économiques, 18 novembre 2020.

LES CONTOURS DE LA POPULATION SANS DOMICILE SE MODIFIENT

D'après l'enquête Sans-domicile de l'Insee de 2012[18], les adultes forment dans l'ensemble une population relativement jeune, avec **une moyenne d'âge de 39 ans**. On constate toutefois que cette population vieillit depuis 2001, avec une progression de l'âge moyen (+3,4 ans), une diminution des 18-24 ans et une augmentation des 60 ans et plus qui représentent désormais 10 % des personnes sans domicile.

Par ailleurs, cette population se féminise : **les femmes** représentaient en 2012 38 % du total des personnes sans domicile (+4 points). Les couples (avec ou sans enfants) sont aussi plus nombreux.

La part des étrangers a aussi augmenté passant de 38 % en 2001 à 53 % en 2012. Près de **46 000 adultes sans domicile sont nés à l'étranger** (56 %) et sont accompagnés de 23 500 enfants. Les adultes non francophones sont ceux dont le nombre a le plus progressé (+207 %).

D'après la DREES[19], **40 % des personnes sans domicile en 2012 déclaraient n'avoir perçu aucune prestation sociale** (pour elles, leur conjoint ou enfants) le mois précédant l'enquête : 59 % étaient étrangères et 21 % avaient moins de 25 ans, les critères d'éligibilité aux prestations excluant de fait une part importante de ces personnes.

Les résultats de l'enquête « une nuit donnée », réalisée en Île-de-France par la DRIHL et la FAS en février 2019[20], dressent le portrait de près de 3 000 personnes présentes dans les centres d'hébergement, les abris de nuit et les gymnases franciliens. Alors qu'en 2018 les personnes isolées étaient majoritaires (représentant plus de 64 % des personnes enquêtées), la part des personnes appartenant à une famille avec enfants est en forte augmentation en 2019 (50 % des personnes enquêtées), dont la moitié d'enfants. Les adultes ayant répondu à l'enquête ont en moyenne 36 ans ; parmi eux, on compte majoritairement des femmes (53 %) et des étrangers extra-communautaires (78 %). Seulement 47 % disposent d'une couverture maladie de base et 53 % ne perçoivent aucune ressource ; 72 % sont suivis par un travailleur social et 77 % disposent d'une domiciliation administrative.

D'après la DREES[21], les personnes sans domicile hébergées fin 2021 (en hébergement « généraliste » ou dans le dispositif national d'accueil) étaient majoritairement

[18] Bénédicte Mordier, « Introduction de cadrage… », op. cit.
[19] DREES, « Le recours aux prestations et services de protection sociale des personnes sans domicile », *Minima sociaux et prestations sociales*, Collection études et statistiques, édition 2015.
[20] DRIHL, « Les personnes accueillies dans le dispositif hivernal en Île-de-France. Résultat de l'enquête 2019 "une nuit donnée" dans les structures de renfort hivernal », Lettre des études, décembre 2019.
[21] DREES, « 200 000 personnes accueillies en centre d'hébergement début 2021 », *Les dossiers de la DREES*, octobre 2023.

des hommes (57 %), seuls et sans enfants (46 % des adultes hébergés, contre 11 % dans l'ensemble de la population), à la différence des femmes accueillies qui sont le plus souvent accompagnées d'enfants. Les mineurs représentent près d'un tiers (32 %) des personnes hébergées contre 11 % dans l'ensemble de la population, et les ressortissants d'un pays hors UE sont 77 %. 15 % des adultes hébergés ont une activité professionnelle, 24 % sont au chômage et 46 % dans l'impossibilité médicale ou administrative de travailler ; 15 % des adultes hébergés n'ont aucun revenu, tandis qu'un cinquième perçoit le RSA. Les principaux motifs d'admission sont la sortie d'une autre structure d'hébergement (28 %), l'arrivée sur le territoire français (25 %) et le fait de vivre à la rue (16 %).

LA DOMICILIATION, UN DROIT INÉGALEMENT RESPECTÉ

La domiciliation, préalable essentiel pour faire valoir ses droits et prestations, est un service gratuit visant à permettre aux personnes sans hébergement stable de bénéficier d'une adresse administrative afin de recevoir leur courrier, dès lors qu'elles ont un lien avec un territoire. D'après la loi, elle est obligatoirement assurée par les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, mais des structures agréées la prennent également en charge, faute de moyens suffisants des CCAS/CIAS ou dans le cadre de partenariats spécifiques.

Au total, 328 097 personnes étaient domiciliées en décembre 2018 dont 57 % par des organismes agréés et 43 % par des organismes non visés par un agrément préfectoral[22]. En décembre 2021, la préfecture de la région Île-de-France recensait 170 319 attestations de domicile en cours de validité, ce qui correspond à 203 632 personnes, soit 1,6 % de la population francilienne, dont les deux tiers sont portés par les organismes agréés et un tiers par les CCAS/CIAS[23]. Une augmentation de 26 % depuis 2019, soit presque 42 000 personnes en plus.

Cependant, malgré ces évolutions, son inscription dans la loi et son importance, le droit à la domiciliation n'est pas effectif pour tous sur de nombreux territoires. Par exemple, 48 % des personnes rencontrées à la rue lors de la dernière Nuit de la Solidarité parisienne ne sont pas domiciliées. Les personnes accompagnées par diverses associations franciliennes rencontrent de graves difficultés de domiciliation : 72 % des structures agréées indiquent ainsi que ces personnes ne parviennent guère à se faire domicilier auprès des CCAS[24], les refus de domiciliation étant par ailleurs rarement notifiés. Cette réalité s'inscrit dans un contexte de saturation de l'offre et d'augmentation du nombre de demandes depuis la crise sanitaire pour près de 40 % des CCAS/CIAS (dont près d'un quart estiment cette hausse supérieure à 30 %) d'après une consultation nationale menée par l'UNCCAS auprès de 679 structures en 2023[25].

[22] Direction générale de la cohésion sociale, *« État des lieux de la domiciliation »*, enquête de 2019.
[23] DRIHL Île-de-France, *« Porter à connaissance : domiciliation »*, novembre 2022.
[24] Enquête inter-associative sur la domiciliation administrative en Île-de-France, 2021.
[25] UNCCAS, *« La domiciliation en CCAS, porte d'accès aux droits »*, septembre 2023.

Le Pacte des solidarités présenté en septembre 2023 prévoit notamment de garantir l'accès à une domiciliation à 127 000 personnes de plus chaque année grâce au financement de près de 100 associations supplémentaires et au soutien expérimental à 100 CCAS/CIAS en difficulté. Ces moyens restent cependant insuffisants pour renforcer la mise en œuvre de ce droit, qui pèse encore de manière trop importante sur le secteur associatif.

Un accueil en hébergement qui s'accroît mais reste insuffisant et se dégrade

L'ensemble du secteur de l'hébergement et de l'habitat temporaire comptait près de 600 000 places fin 2022[26], dont :
- 162 018 places d'accueil d'urgence (en CHU et autres places d'urgence, chambres d'hôtel, lits halte soins santé, résidences hôtelières à vocation sociale),
- 42 743 places d'hébergement d'insertion (CHRS, centres maternels),
- 112 534 places destinées aux demandeurs d'asile dans les CADA, HUDA, CAES ainsi qu'aux réfugiés statutaires dans les CPH,
- 272 931 places en logements adaptés (résidences sociales, pensions de famille, foyers de travailleurs migrants ou foyers de jeunes travailleurs, intermédiation locative).

Compte tenu de la forte mobilité des personnes au sein des structures (en grande partie liée au non-respect de la continuité de la prise en charge), ce sont beaucoup plus de personnes au total qui sont accueillies au cours de l'année. L'hébergement reste pour elles un « filet de sécurité », faute de logement pérenne.

Tableau 1.2 : Capacités d'accueil en hébergement et logement temporaires (nombre de places)

	Au 31.12.2022
Hébergement d'urgence	**162 018**
Places en centres d'hébergement d'urgence (CHU), stabilisation ou insertion (hors CHRS) (1)	81 680
Hôtels (2)	67 204
Places d'accueil d'urgence dans les CHRS (1)	9 714*
Lits halte soin santé (LHSS) (1)	2 151**
Résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) à la disposition de l'État (1)	1 269
Hébergement d'insertion et de stabilisation	**42 743**
CHRS (hors urgence) (1)	36 543*
Centres maternels (4)	6 200**

[26] Sont prises en compte ici les capacités d'hébergement en service à l'année. Ne sont en revanche pas prises en compte les capacités supplémentaires mises en service l'hiver, ni les personnes hébergées aux frais des collectivités territoriales faute de recueil national d'informations.

Dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile (DNA) (3)	**112 534**
CADA	46 326
HUDA	46 307
CAES	4 748
PRADHA	5 351
CPH	9 802
Logement accompagné et d'insertion	**272 931**
Places financées par l'ALT hors structures d'hébergement (1)	19 412
Intermédiation locative (1)	74 050
Résidences sociales « classiques » (hors pensions de famille et résidences accueil) (1)	150 581
Foyers (FJT, FTM) voués à être transformés en résidences sociales (1)	28 888
Total général	**590 226**

*Données 2021 **Données 2020
(1) DGCS, enquête AHI ; (2) reporting mensuel hébergement – Dihal ; (3) OFII, rapport d'activité 2022 ; (4) DREES, enquête Établissements sociaux, 2016 ; (5) PLF 2024 ; (6) Rapport annuel de performance 2022.

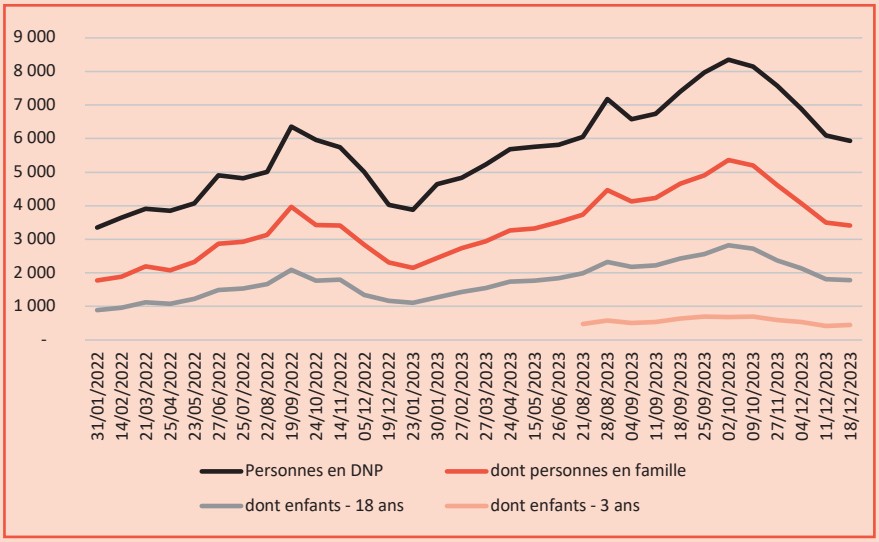
Ne sont pas comptabilisées ici les 22 659 places en pensions de famille et maisons relais disponibles au 31.12.2022 (Dihal) qui correspondent à des formules de logement durable.

LA DÉGRADATION DE L'ACCUEIL D'URGENCE

Les dysfonctionnements du système d'information du SIAO ne permettent pas d'organiser des remontées fiables sur l'état de la demande et des réponses apportées. Il est toutefois le seul outil de gestion commun utilisé, et certains indicateurs montrent que l'accueil d'urgence peine à remplir ses missions.

Le taux de réponse des SIAO aux demandes d'hébergement apparaît très insuffisant, malgré la décision d'augmenter puis de geler le niveau de 203 000 places d'hébergement généraliste. En conséquence, de très nombreuses personnes sont contraintes de dormir à la rue ou dans un abri de fortune, faute de places dans les structures d'hébergement d'urgence.

Si les places continuent de manquer pour les personnes isolées, jugées moins prioritaires, les familles sont également de plus en plus concernées et le phénomène tend à s'aggraver. D'après les chiffres du 115 relevés par la FAS le 2 octobre 2023, le nombre de personnes en demande non pourvue (DNP) au 115 faute de places d'hébergement était de 8 351 dont 2 822 mineurs (686 ayant même moins de trois ans). Parmi les 2 822 enfants de moins de 18 ans en famille en DNP, 91 % étaient à la rue.



L'étude des réponses du 115 ne doit pas faire oublier le grand nombre de personnes sans abri qui n'y ont même plus recours. D'après l'enquête « une nuit donnée » de 2019 de la DRIHL et la FAS, seule la moitié des personnes rencontrées à la rue ont appelé le 115 dans les six mois précédant la période hivernale[27]. À Lyon, une personne sur deux rencontrée à la rue en mars 2019 n'appelle plus ou n'a jamais appelé le 115[28]. À Paris, lors des Nuits de la Solidarité, elles étaient 68 % en 2021, 69 % en 2022, et plus de trois personnes sur quatre en 2023, soit 76 % des personnes rencontrées, dont 35 % déclarant n'avoir jamais eu recours au 115[29]. Plus de la moitié des personnes rencontrées lors de l'étude Maraudes FNSS-FAS en janvier 2021 n'a jamais eu recours au 115, et 83 % des personnes rencontrées n'ont pas appelé le 115 le jour de l'enquête[30]. Les personnes en non-recours à l'hébergement ont plus souvent des problèmes de compréhension ou d'expression en français, d'accès aux soins et ne perçoivent pas de ressources (salaire ou prestations sociales).

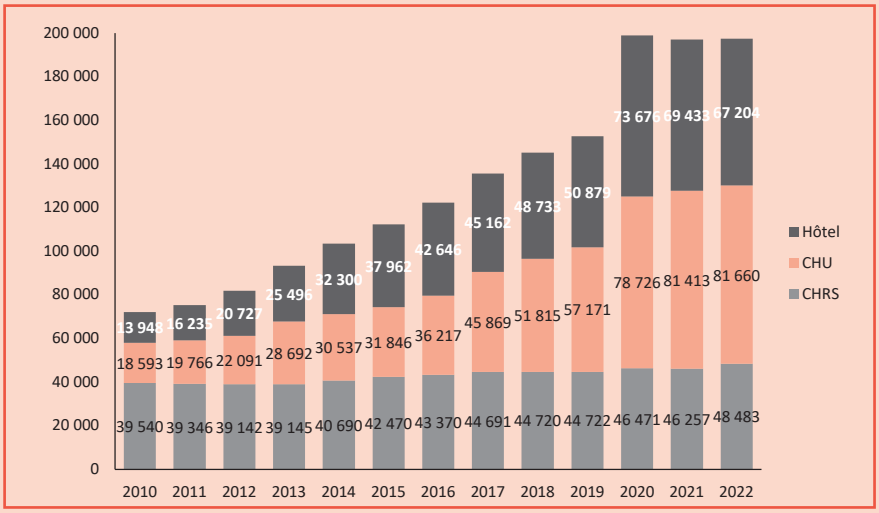
Les personnes font également part de leur méconnaissance du 115 et des difficultés à le joindre (absence de réponse, absence de téléphone, difficultés en français), de l'absence de places (et d'acceptation de leurs animaux de compagnie) et des mauvaises conditions d'accueil en hébergement[31].

[27] DRIHL, « Les personnes accueillies dans le dispositif hivernal en Île-de-France. Résultats de l'enquête 2019 "une nuit donnée" dans les structures de renfort hivernal », *Lettre des études,* décembre 2019.
[28] MRIE, Grand Lyon, Fondation Abbé Pierre, *« Qualifier les besoins, plutôt que dénombrer les personnes »,* Enquête auprès des personnes sans abri, 1ers résultats.
[29] Apur, *« Les personnes en situation de rue à Paris la nuit du 20-21 janvier 2022 ».*
[30] Fédération nationale des Samu Sociaux, Fédération des Acteurs de la Solidarité, *« Étude nationale maraudes et Samu Sociaux sur le sans-abrisme, 2021 ».*
[31] Édouard Gardella, Amandine Arnaud, *« Le sans-abrisme comme épreuves d'habiter. Caractériser statistiquement le non-recours aux hébergements sociaux »,* ONPES et Observatoire du Samusocial de Paris, février 2018.

LA DÉPENDANCE DU SECTEUR DE L'HÉBERGEMENT AUX NUITÉES D'HÔTEL

Le recours en urgence à l'hébergement en hôtel est devenu de plus en plus fréquent depuis la fin des années 2000, progressant de 240 % entre 2012 et aujourd'hui. Entre 2010 et 2020, le nombre de places en hôtel a progressé de 428 %. Au 30 juin 2023, on comptait 67 465 nuitées hôtelières (Dihal), à 73 % en Île-de-France, soit une baisse de 10 % par rapport à 2021, coïncidant avec la fin de l'état d'urgence sanitaire lors duquel les nuitées hôtelières avaient été multipliées.

Figure 1.2 : Évolution du nombre de places par dispositif d'hébergement entre 2010 et 2022



L'hôtel apparaît comme la variable d'ajustement face à la saturation des dispositifs d'accueil. Pour autant, **ce mode d'hébergement est inadapté à la vie familiale, *a fortiori* quand il se prolonge dans le temps**. L'étude « Enfants et famille sans logement en Île-de-France » réalisée en 2013 par l'Observatoire du Samusocial de Paris met au jour la médiocrité de ces chambres : absence de lieux où cuisiner (21 % des situations), absence de toilettes ou de douches dans la chambre (29 %), un seul lit pour parents et enfants (41 %), absence de connexion wifi, etc. Ces familles sont également contraintes à une mobilité forcée (rupture dans l'hébergement, changement d'hôtel, etc.), qui a des répercussions sur la scolarité des enfants, les carences alimentaires, l'accès aux services, le non-recours aux droits, les difficultés pour accéder aux soins et à un accompagnement social. Des récits de vie recueillis en 2020 par le Secours Catholique illustrent finement ces conditions de vie extrêmes[32].

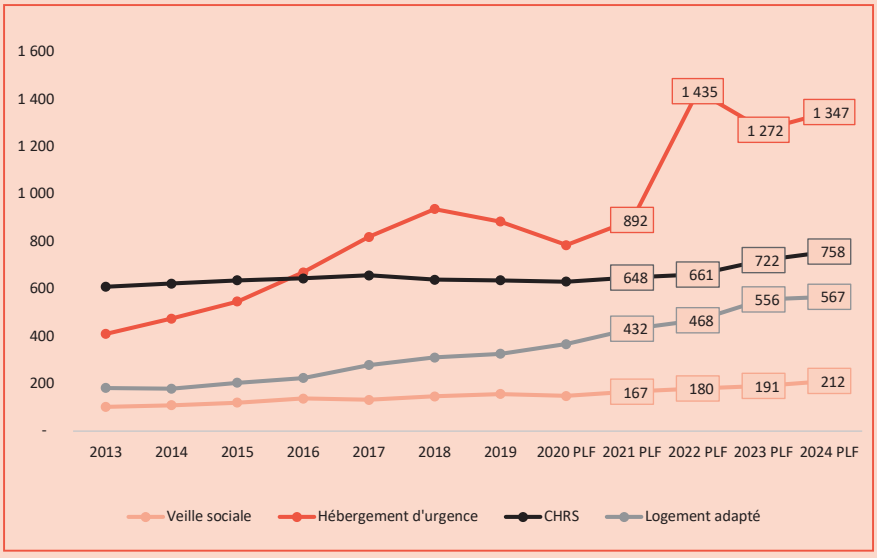
[32] Christophe Hargoues, *« Dans l'enfer de l'Hôtel »*, secours-catholique.org, 03/09/2020.

Une étude du Samusocial de Paris et du Défenseur des droits[33] sur les « adolescents sans logement » montre que le « nomadisme hôtelier », qui survient souvent après un parcours migratoire, est à l'origine d'un fort sentiment d'insécurité chez les adolescents, privés d'ancrage et d'intimité, avec des effets négatifs sur leur sociabilité, des ruptures de scolarisation répétées et parfois longues.

La DRIHL met en œuvre depuis 2020 une réforme de l'accompagnement social prodigué aux personnes hébergées à l'hôtel, qui s'est traduite par la création d'une « plateforme d'accompagnement social à l'hôtel (PASH) ». Pour autant, en 2022, seulement 7 800 ménages (25 000 personnes) ont été accompagnés par ces plateformes, soit moins d'une personne sur deux vivant à l'hôtel (37 %).

En plus d'être très insatisfaisant pour les personnes, l'hôtel coûte cher : près de 8 000 euros par an en 2021 d'après la réponse aux questions parlementaires, « contre 6 400 euros pour un hébergement en CHRS, où les personnes sont beaucoup mieux accompagnées[34] ». Si l'on considère l'ensemble des places d'hébergement d'urgence, le niveau des dépenses a presque quintuplé, passant de 305 millions d'euros en 2012 à 1,27 milliard en 2023[35].

Figure 1.3 : Évolution des crédits d'hébergement, de logement adapté et de veille sociale (en M€)



Source : commission des finances du Sénat.

[33] Samusocial de Paris et Défenseur des droits, *« Adolescents sans logement. Grandir dans une chambre d'hôtel »*, février 2019.
[34] Avis présenté par Jean-François Husson sur le PLF 2021, 19 novembre 2020.
[35] Commission des affaires sociales du Sénat.

La volonté de mettre fin à la gestion « au thermomètre » de l'hébergement et à la remise à la rue de personnes hébergées à la fin de l'hiver, s'est traduite par la création de plus de 65 000 places d'hébergement d'urgence entre 2015 et 2022. Pour l'année 2024, le parc d'hébergement généraliste devrait être maintenu au niveau de 203 000 places, alors que le gouvernement avait initialement envisagé de le réduire à 187 000 en 2023.

En 10 ans, les crédits affectés au programme 177 (hébergement et parcours vers le logement) ont doublé, et ceux affectés à l'hébergement d'urgence ont presque triplé. Les dépenses supplémentaires en hébergement directement engendrées par la crise sanitaire sont estimées à plus de 500 millions d'euros[36]. Pour 2024, les crédits du programme budgétaire 177 s'élèvent à 2,9 milliards d'euros, soit 75 millions de plus que l'an dernier au regard du budget prévu, mais 200 millions de moins si on les compare avec le budget réellement exécuté en 2023 (3,1 milliards d'euros).

L'ENJEU DE LA QUALITÉ DE VIE DANS LES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT

Lancé en 2008, le programme d'humanisation des centres d'hébergement répond à la vétusté et au vieillissement du parc d'hébergement. Le programme vise l'individualisation des chambres, la délocalisation ou division sur site des grandes structures en petites unités et l'adaptation aux besoins particuliers des populations accueillies (par exemple, les personnes accompagnées d'animaux). Entre 2008 et 2022, le programme a permis de financer la création de 8 933 places et la rénovation de 23 319 places, dont 494 en 2022, pour un montant total de 428 millions d'euros.

L'intervention sur le bâti a permis une véritable amélioration des conditions de vie des personnes accueillies : réduction de 20 points des places en dortoirs (de 23 à 3 %), augmentation de 34 à 42 % de la part des places en chambre individuelle (dont la surface moyenne est passée de 12,5 à 14,5 m²), et doublement de la part des chambres individuelles équipées de sanitaires et de bloc cuisine (41 %), selon un bilan de 2015[37].

Dans le cadre de l'humanisation des structures d'hébergement, l'Anah avait engagé en 2020 un montant de huit millions d'euros, puis 20 millions d'euros en 2021 (abondement spécifique pour les travaux d'un site emblématique de près de 500 places), contre seulement 3,2 millions en 2018. Trente structures ont été financées en 2021 pour un programme de travaux ou pour une étude préalable, et 1 292 places améliorées, contre 738 en 2020. L'enveloppe revenue à son niveau initial de huit millions d'euros en 2022, a été portée à 10 millions d'euros en 2023, année marquée par l'ouverture des aides aux organismes d'accueil communautaire et d'activités solidaires (type communautés Emmaüs) ainsi qu'aux lits d'accueils médicalisés.

[36] Commission finance du Sénat, 2022.
[37] Dihal, *« Le programme d'humanisation des centres d'hébergement. Synthèse qualitative »*, juillet 2015.

Le plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (PTFTM), construits dans les années 1950/1960, a été lancé en 1997, s'appliquant aux 688 foyers de travailleurs migrants recensés, accueillant environ 110 000 travailleurs. Ce plan vise à transformer les anciens foyers en résidences sociales, composées de logements autonomes, assurant ainsi aux résidents un logement décent, ainsi qu'un accompagnement social adapté. Au 31 décembre 2022, 120 foyers sont en attente de traitement, soit un taux de réalisation du PTFTM approchant les 82 % ; 478 foyers ont été traités ou sont en cours de traitement, 90 ont été démolis, vendus ou ont changé de statut. Depuis le lancement national du PTFTM en 1997, le coût global des opérations de traitement s'élève à 2,9 milliards d'euros[38].

Si le passage du foyer à la résidence a été annoncé comme vecteur d'accès aux droits, des travaux sur la mise en œuvre du plan et ses effets mettent en lumière certaines conséquences négatives de la résidentialisation. On peut notamment citer la diminution, voire la suppression des espaces de vie partagés ; le maintien du ciblage, la hausse de la redevance ou la mise à mal de la tradition d'hospitalité opérée par les occupants en titre en raison de l'impraticabilité de l'hébergement dans les nouveaux espaces[39].

En dehors du seul bâti, la qualité de l'accueil se mesure également au personnel employé. Or, il apparaît qu'en 2016, le taux d'encadrement en ETP (équivalent temps plein) rapporté au nombre de places dans les CHRS, CADA, CPH, AT-SA et EAME est en nette diminution depuis 2008. Il passe de 22 % en 2008 à 15,5 % en 2016 (et de 9,9 % à 6,8 % pour les CADA)[40].

L'année 2023 a également vu la poursuite du déploiement d'un certain nombre de dispositifs spécifiques mis en place en 2021 pour répondre à des besoins précis, tels que des dispositifs d'hébergement avec un accompagnement renforcé pour des personnes en situation de grande marginalité (1 000 places). Depuis 2020, on note également la création de 3 000 places d'hébergement pérennes pour les femmes victimes de violences conjugales. D'après la Dihal, au **31 décembre 2022, on dénombre 10 092 places dédiées.**

La Fédération Nationale Solidarité Femmes (FNSF) estime qu'il faudrait *a minima* créer 15 000 places d'hébergement supplémentaires pour les femmes victimes de violences. En France, environ 210 000 femmes sont victimes de violences chaque année et 17 % d'entre elles ont besoin d'un hébergement (selon l'enquête Cadre de vie et sécurité, 2012-2019, Insee – OndRP – SSMSI). Ce sont ainsi plus de 20 000 femmes et leurs enfants qui auraient besoin d'un hébergement d'urgence chaque année pour permettre la décohabitation d'avec le conjoint violent.

---

[38] Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI), rapport d'activité 2022.
[39] Claire Lévy-Vroelant, Aïssatou Mbodj-Pouye, « Un continuum foyer-résidence et des discriminations qui perdurent », Plein droit, 2022 (n° 132).
[40] Pierre-Yves Cabannes, *« Le personnel des centres d'hébergement pour adultes et familles en difficulté sociale »*, 2019.

DEMANDEURS D'ASILE : UN DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL BIEN PEU ACCUEILLANT

L'accueil digne des demandeurs d'asile est une obligation pour la France rappelée par la Convention européenne des droits de l'homme. La directive européenne du 26 juin 2013 impose un seuil minimal de conditions matérielles d'accueil (CMA) comprenant une allocation pour demandeur d'asile (ADA) et un hébergement.

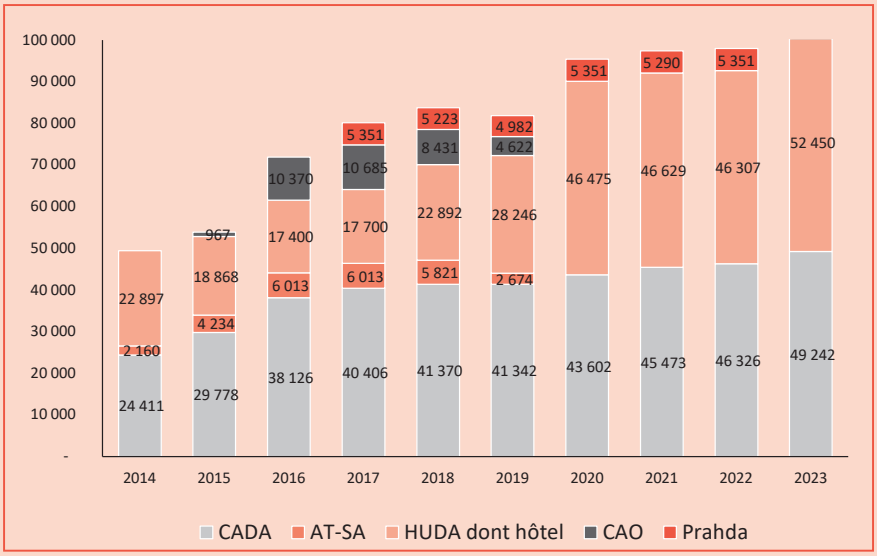
Différents dispositifs ont été créés pour répondre à ces obligations, loin du droit commun et du logement. Le dispositif national d'accueil est organisé par « étapes », correspondant au parcours administratif de la demande d'asile. Après être passés par une structure d'orientation, les demandeurs d'asile qui bénéficient d'un hébergement sont orientés notamment en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou en hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) censés délivrer, outre un hébergement, un accompagnement social. Ces structures ne sont pas toutes prévues pour assurer un accompagnement adapté des personnes accueillies : absence de nourriture, de personnel médical, d'informations juridiques, d'accompagnement social effectif.

La dégradation des conditions de vie des exilés en région parisienne (qui concentre près de la moitié des demandes d'asile enregistrées chaque année) est régulièrement soulignée. En 2021, une enquête réalisée auprès de personnes fréquentant des structures d'accueil à Paris fait état des difficultés auxquelles elles sont confrontées pour accéder à leurs droits et subvenir à leurs besoins de base : passage inévitable par la rue pour la quasi-totalité d'entre elles (96 %) ; inégalité et défaut d'accès à l'information et donc à la demande d'asile ; insuffisance et illisibilité des conditions matérielles d'accueil, de l'accompagnement social et juridique ; situation de précarité persistante même après l'obtention d'un statut (32 % des exilés vivent encore à la rue un an après l'obtention de leur statut, et la même proportion ne dispose d'aucune ressource)[41].

À la suite d'un arrêté du 7 avril 2021, les demandeurs d'asile peuvent être répartis, sans possibilité de choix, entre les régions en fonction des places d'hébergement disponibles.

[41] Fédération des Acteurs de la Solidarité, Secours Catholique, Armée du Salut, France Horizon, Action contre la Faim, Aurore, Watizat, Samusocial de Paris, Emmaüs Solidarité, *« Les oubliés du droit d'asile »*, décembre 2021.

Figure 1.4 : Évolution du dispositif national d'accueil



Sources : Commission des finances, rapport d'activité 2022 OFII, Cour des comptes, rapports et projets annuels de performance. Fin 2020, les places en AT-SA et dans les CAO ont été supprimées ou transformées au bénéfice de l'hébergement d'urgence classique (HUDA).

En 2022, la demande d'asile a enregistré une hausse de 33 % par rapport à 2021 et a ainsi dépassé les 138 000 demandes, mais ce niveau reste inférieur à celui de l'année 2019. Malgré une hausse du nombre de places dédiées (112 534 au 1er janvier 2023 contre 82 362 en 2017), les capacités restent structurellement insuffisantes puisque seuls 58 % des demandeurs d'asile y trouvent refuge le temps de la procédure en 2022 (52 % en 2020)[42]. La loi de finances pour 2025 a budgété l'ouverture de 1 500 places supplémentaires.

Les 58 000 demandeurs d'asile qui ne sont pas hébergés dans le DNA sont renvoyés vers l'hébergement d'urgence généraliste ou l'errance, et voient donc leur droit à un accompagnement social et à des moyens de subsistance bafoué. La France a d'ailleurs été condamnée en décembre 2022 par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pour son refus d'appliquer les décisions de justice l'obligeant à héberger trois familles de demandeurs d'asile.

Pour subvenir à leurs besoins alors qu'ils n'ont pas l'autorisation de travailler, les demandeurs d'asile perçoivent une allocation pour demandeur d'asile (ADA) dont le montant n'a pas été revalorisé depuis 2015 et apparaît donc largement insuffisant : en 2022, le montant mensuel moyen versé s'établissait à 397 euros par ménage. Fin 2022, 100 579 personnes étaient bénéficiaires de l'allocation, soit une baisse de 20 %

[42] Budget général programme 303, Immigration et Asile, 2023.

par rapport à 2021, qui s'explique par une baisse du nombre de personnes éligibles au versement de l'ADA (-32 %). Cette allocation de subsistance peut être supprimée ou suspendue, notamment, si le demandeur refuse la proposition d'hébergement qui lui est faite ou s'il dépose une demande d'asile plus de trois mois après son arrivée en France. En outre, depuis novembre 2019, la carte support de paiement de l'ADA est devenue une carte de paiement, engendrant des difficultés quotidiennes, faute de pouvoir retirer de l'argent liquide.

Parmi les personnes bénéficiaires de la protection internationale, en 2022, 10 886 sont sorties vers un logement avec l'aide de l'État.

Habitations de fortune, locaux impropres à l'habitat, squats, bidonvilles… : un dégradé d'habitats précaires

Diverses formes d'habitat précaire se sont développées aux marges de l'hébergement et du logement. Au sens du recensement de l'Insee, la catégorie des « habitations de fortune » renvoie à toutes sortes de constructions provisoires : baraque de chantier, Algeco, habitation légère de loisirs (bungalow ou mobil-home), logement détruit par une catastrophe, bidonville ou squat dans une maison en ruines, wagon désaffecté, local agricole reconverti, etc. En 2016, **100 000 personnes étaient recensées dans des habitations de fortune**[43], contre 88 000 en 2011, soit une augmentation de 18 %. La majorité sont des hommes (58 %), de nationalité française (81 %), qui résident dans des communes rurales (35 %) ou de moins de 20 000 habitants (26 %). Plus d'un tiers ont moins de 30 ans (et 20 % moins de 18 ans) et la part d'actifs occupés est élevée (40 %). S'il existe une diversité de situations initiales et de trajectoires amenant des ménages à entrer dans ce type d'habitat, un rapport de la Fondation Abbé Pierre publié en 2023 montre que leurs parcours semblent moins témoigner de la recherche d'une vie « aux marges de la société », que d'une expérience de la réponse institutionnelle à un moment donné (expulsion sans relogement, absence de proposition adaptée, etc.)[44].

LES « SQUATS » : DANS L'ANGLE MORT DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE

Solutions de survie pour des personnes en situation de grande précarité, les squats constituent bien souvent une alternative à la rue. Aucune donnée statistique ne permet aujourd'hui de mesurer l'ampleur du phénomène, en raison principalement de son caractère illégal. L'enquête nationale Logement 2013 indique toutefois que

[43] Catherine Rougerie, *« Difficultés de logement ; les situations de logement appréciées selon les dimensions proposées par le Conseil national de l'information statistique »*, Document de travail, Insee, novembre 2020.
[44] Fondation Abbé Pierre, *« Exploration Habitat(s) Précaire(s) : regard sur la situation de ménages invisibles en Auvergne-Rhône-Alpes »*, 2023.

90 000 personnes aujourd'hui logées ont déclaré avoir séjourné dans un logement sans autorisation du propriétaire ou sans autorisation légale, à un moment de leur vie où elles étaient sans domicile personnel. Si les squats « politiques » ou « culturels » — plus visibles et revendicatifs — sont relativement connus, ce sont bien les squats « de pauvreté » qui semblent majoritaires.

Dans une certaine invisibilité sociale, les occupants échappent en bonne partie aux dispositifs d'aides classiques. Leur habitat précaire, illégal et transgressif, les expose à des risques d'expulsions régulières, souvent brutales. Depuis la loi DALO de 2007, en cas de squat d'une résidence principale, l'expulsion peut avoir lieu en quelques jours sans jugement. La loi Asap (accélération et simplification de l'action publique) votée en 2020 étend cette procédure aux cas de squats de résidences secondaires. En juillet 2023 est entrée en vigueur la loi « visant à protéger les logements contre l'occupation illicite » dite « anti-squat ». Sous couvert d'une meilleure protection du propriétaire d'un bien, elle étend encore la procédure administrative d'évacuation de bâtiment squatté sans jugement, durcit les sanctions à l'encontre des personnes mal-logées qui se mettent à l'abri dans des bâtiments vides, en créant un délit de squat de bâtiment vacant puni de deux ans de prison. De surcroît, elle réduit les délais de la procédure d'expulsion locative en cas d'impayés, réduit le pouvoir des juges de suspendre d'office l'expulsion et d'octroyer des délais de paiement et condamne à une amende pouvant aller jusqu'à 7 500 euros pour les locataires qui se maintiendraient dans le logement après la condamnation à l'expulsion.

Les squats de domicile sont pourtant marginaux : seuls 170 cas dénombrés en 2021 par l'observatoire du ministère du Logement. En 2019, 1 923 ménages ont été assignés devant les tribunaux d'instance, notamment à ce titre pour motif d'occupation sans droit ni titre.

DES DIZAINES DE MILLIERS DE PERSONNES DANS LES BIDONVILLES ENTRE RÉSORPTION ET HARCÈLEMENT

Depuis plusieurs années maintenant, les bidonvilles ont fait leur réapparition dans le paysage français : à la périphérie des centres urbains, et parfois au cœur des villes mêmes, sur des terrains vagues, des friches industrielles, sous des échangeurs autoroutiers…

D'après la Dihal, qui recense les personnes en bidonvilles et « grands squats » en métropole, 11 257 ressortissants européens vivent au 31 octobre 2023 dans 239 bidonvilles (de 10 personnes ou plus). Ce chiffre est en légère baisse par rapport à celui d'octobre 2022 (11 816 personnes sur 270 sites). En y incluant les populations extra-européennes, ce sont en tout 18 358 personnes qui vivraient sur 377 sites en décembre 2023, soit une baisse de 2 478 personnes par rapport à 2021.

Le 25 janvier 2018, le gouvernement avait pourtant publié une instruction destinée à organiser l'accompagnement des personnes le plus en amont possible en visant

un objectif de résorption globale des bidonvilles ; puis il a doublé en 2020 les crédits alloués à la résorption des bidonvilles, portés à huit millions d'euros par an, permettant d'accentuer certaines tendances positives. D'après la Dihal, la politique de résorption des bidonvilles a en effet concerné plusieurs milliers de personnes en 2022 : 1 256 personnes ont été relogées, 3 577 enfants scolarisés, et 1 025 personnes ont trouvé un emploi. Cette instruction est cependant restreinte à une action envers les seuls ressortissants européens, en France métropolitaine.

Faute de moyens et bien souvent de volonté politique, les actions de résorption et relogement restent néanmoins limitées. La logique d'expulsion et d'évacuation sans diagnostic préalable ni solution d'hébergement ou de relogement est conduite depuis près de 25 ans et plus fortement depuis 2010. Elle se poursuit et reste majoritaire, malgré son inefficacité avérée. D'après l'Observatoire des expulsions collectives de lieux de vie informels créé par un collectif d'associations, entre le 1er novembre 2022 et le 31 octobre 2023, 1 111 expulsions ont été recensées en France métropolitaine (contre 2 078 l'an passé)[45], ce qui représente plusieurs milliers de personnes délogées, pour certaines plusieurs fois dans l'année ; 46 % de ces expulsions ont eu lieu pendant la trêve hivernale, et celles-ci sont toujours peu anticipées (les diagnostics préalables ne sont effectués que pour 3 % des expulsions). Dans 85 % des cas, aucune solution n'a été proposée pour au moins une partie des personnes expulsées. En 2023, le département du Pas-de-Calais concentre 62 % des expulsions signalées. Dans un avis du 11 février 2021 concernant ces territoires, la CNCDH a recommandé aux autorités publiques de mettre un terme à la politique sécuritaire dite « zéro point de fixation », rappelant les conséquences désastreuses pour les personnes exilées et les aidants. La CNCDH a également insisté sur la nécessité de mettre en place un « socle humanitaire » (accès à l'eau, à la nourriture, à la santé, etc., suffisants).

L'HABITAT PERMANENT AU CAMPING

Le recours aux terrains de camping pour se loger toute l'année fait partie des formes d'habitat précaire qui se sont développées au cours des 20 dernières années. Les professionnels du secteur en témoignent, même si le phénomène reste difficile à quantifier : refus de réponse des gérants de campings, risque de réponses fausses, voire décision de mettre fin à ces locations dans la crainte d'un contrôle…

Seul le système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE) permet d'appréhender chaque année une partie de ces résidents : à fin 2022, 3 456 ménages en camping étaient inscrits comme demandeurs d'un logement social. Le sociologue Gaspard Lion, estimant à partir d'un échantillon de personnes en camping suivies dans le cadre de sa thèse, que le taux de recours à la demande Hlm pour ce public est inférieur à 10 %, en déduit que

[45] Observatoire des expulsions collectives de lieux de vie informels, rapport annuel 2023.

plusieurs dizaines de milliers de personnes vivraient en camping « à l'année ». Des chiffres à prendre avec précaution mais qui proposent un ordre de grandeur du phénomène.

Les remontées des acteurs de terrain et des associations insistent sur la grande diversité des populations qui ont recours à cette solution : des jeunes qui s'installent sur ces terrains pour une période d'études ou de travail estival, des couples (avec ou sans enfants) qui espèrent mettre de l'argent de côté pour accéder ensuite à un logement ordinaire, des personnes seules suite à une rupture (chômage, divorce, veuvage, etc.) à la recherche d'une solution de repli, des retraités – de plus en plus nombreux – qui choisissent d'habiter à l'année dans ce qui fut leur résidence secondaire[46]…

La précarité du logement se mesure à l'insécurité du statut d'occupation : expulsion possible à tout moment sans préavis, augmentation des tarifs au bon vouloir du gérant… L'accès à l'eau et à l'électricité est souvent prohibitif et les visites peuvent même être interdites dans la mesure où le terrain est privé. Il n'est enfin pas permis d'élire domicile dans un camping et de faire ainsi valoir les droits attachés au logement.

590 000 personnes hébergées chez des tiers en 2013

L'hébergement chez des tiers est une autre solution palliative mobilisée par des milliers de personnes sans domicile. Invisible dans l'espace public, cette solution peut poser de nombreux problèmes de cohabitation au quotidien, tant pour les personnes hébergées que pour celles qui les accueillent : surpeuplement, occupation précaire, bruit, promiscuité, manque d'intimité… Ces conditions de vie peuvent être particulièrement préjudiciables pour les enfants (stress, problèmes de concentration, difficultés à faire leurs devoirs…). **Solution de dépannage et d'attente, l'hébergement chez des tiers devient d'autant plus pénalisant qu'il se prolonge.**

D'après la dernière exploitation de l'enquête Logement de 2013 par l'Insee[47], **près de 440 000 personnes seraient hébergées de façon contrainte chez un tiers ou de la famille**, faute de pouvoir se loger de manière indépendante. On peut distinguer parmi elles **un « noyau dur » de 70 600 personnes** (hors étudiants) âgées de 17 à 59 ans et sans lien de parenté direct avec leur hébergeant. Ce chiffre augmente avec les non-étudiants âgés de plus de 25 ans qui ont dû revenir au domicile parental après avoir occupé un logement indépendant pour d'autres

[46] Gaspard Lion, *« Habiter en camping. Trajectoires de membres des classes populaires dans le logement non ordinaire »*, 2018.
[47] Ces données correspondent à une ré-exploitation de l'enquête Logement par l'Insee pour le compte de l'ONPES (*« Mal-logement, mal-logés, rapport 2017-2018 »*, p.129). Elles diffèrent des premières exploitations de l'ENL 2013, en raison de la prise en compte d'un nouveau module du questionnaire permettant d'affiner le périmètre des personnes en hébergement contraint.

raisons que la fin des études, soit 321 000 personnes. Il convient enfin d'y ajouter les personnes âgées de plus de 60 ans hébergées chez des tiers avec lesquels elles n'ont pas de lien de parenté direct, soit 45 500 personnes. **La Fondation Abbé Pierre complète ce décompte avec une autre catégorie, celle des majeurs de plus de 25 ans habitant chez leurs parents et dans l'impossibilité de décohabiter** pour des raisons financières, **soit 153 000 individus**. Au total, on peut estimer que **ce sont plus de 590 000 personnes qui sont contraintes à l'hébergement chez un tiers en 2013.**

Tableau 1.3 : Personnes hébergées chez un tiers ou de la famille

	2001	2013	Évolution entre 2001 et 2013
« Noyau dur » des hébergés contraints de moins de 59 ans sans lien de parenté direct avec l'occupant	85 000	70 600	-16,9%
Personnes de plus de 25 ans revenues vivre au domicile parental faute de logement (hors étudiants)	280 000	320 800	+14,6 %
Personnes âgées de plus de 60 ans	49 000	45 500	-7,1 %
Total	**414 000**	**436 900**	**+5,5 %**

Source : enquêtes nationales Logement. Exploitation ONPES.

En 2015, la Fondation Abbé Pierre a porté un coup de projecteur sur la situation des 4,5 millions de jeunes majeurs qui sont hébergés chez leurs parents d'après l'ENL 2013[48]. Si cette formule peut correspondre à une solution naturelle et confortable, notamment pour les plus jeunes qui sont en train de terminer leurs études ou d'entrer dans la vie active, **elle concerne aussi 841 000 personnes entre 25 et 34 ans et même 479 000 de plus de 35 ans** dont le démarrage dans la vie active a largement commencé[49]. Après un épisode de logement indépendant, ces situations peuvent être vécues comme une régression, d'autant plus douloureuse que les circonstances sont délicates : rupture familiale, perte d'emploi, problèmes financiers, de santé, de logement (insalubrité, logement trop petit, mal situé, expulsion…). En 2013, plus de 450 000 personnes étaient revenues au domicile parental pour ces raisons : elles représentent 20 % des 18-24 ans, 61 % des 25-34 ans et 86 % des 35 ans et plus vivant chez leurs parents. Une situation qui peut s'éterniser, puisque 80 % des plus de 30 ans revenus vivre chez leurs parents y résident depuis plus d'un an[50].

[48] Fondation Abbé Pierre, *« La face cachée des Tanguy. Les jeunes en hébergement contraint chez leurs parents »*, décembre 2015.
[49] Un tiers des jeunes hébergés ont un emploi (55 % parmi les 25-34 ans), y compris en CDI pour une bonne partie d'entre eux, sans que leurs ressources permettent toujours d'accéder à un logement indépendant.
[50] Erwan Pouliquen, *« Depuis 2000, la part des 18-29 ans habitant chez leurs parents augmente à nouveau »*, Insee première n°1686, janvier 2018..

D'après la DREES, on comptabilisait en 2013 au total 7,25 millions de personnes âgées de 18 ans et plus (soit 14 % des adultes) habitant chez autrui, dans la mesure où elles ne figurent ni sur l'acte de propriété ni sur le bail de location[51]. Il s'agit des adultes qui résident chez leurs parents (4,7 millions), de ceux qui habitent chez leur conjoint (deux millions), ou encore chez un enfant (160 000), chez un autre membre de leur famille (270 000) ou chez un tiers sans lien familial (70 000). Plus de la moitié des 30 ans ou plus qui vivent chez autrui vivent chez leur conjoint. Au total, la part des couples cohabitants au sein desquels un des conjoints n'est pas occupant en titre du logement représente 13 %. Il s'agit le plus souvent des femmes (qui représentent 57 % des adultes vivant chez leur conjoint et 82 % des adultes vivant chez les enfants), dont les ressources économiques sont plus faibles, et qui pourraient donc se trouver en situation de vulnérabilité en cas de rupture familiale.

La difficile mise en œuvre du « Logement d'abord »

UN DÉPLOIEMENT EN DEMI-TEINTE DE LA STRATÉGIE DU LOGEMENT D'ABORD

La politique du Logement d'abord vise à assurer une orientation prioritaire vers un logement ordinaire (avec le cas échéant un accompagnement social) aux personnes sans domicile, plutôt qu'un « parcours en escalier » au sein des différentes strates de l'hébergement. Saluée sur le principe par l'ensemble des acteurs, sa mise en œuvre est toutefois loin d'être effective aujourd'hui, en l'absence notamment d'une volonté politique suffisamment forte adossée à des moyens financiers cohérents en mesure de développer une offre suffisante de logements sociaux à loyers accessibles et de renforcer la mobilisation du parc privé à des fins sociales[52].

Le gouvernement a présenté en septembre 2017 un plan quinquennal pour le Logement d'abord 2018-2022, dont l'objectif est d'orienter rapidement les personnes sans domicile vers un logement durable, condition première à l'insertion de la personne, grâce à un accompagnement adapté, flexible et pluridisciplinaire. Lors de l'annonce de ce plan, le président de la République s'est engagé à produire 40 000 logements très sociaux par an, 10 000 places en pensions de famille et 40 000 places supplémentaires en intermédiation locative au cours du quinquennat (dont la moitié en mandat de gestion et l'autre en location/sous- location).

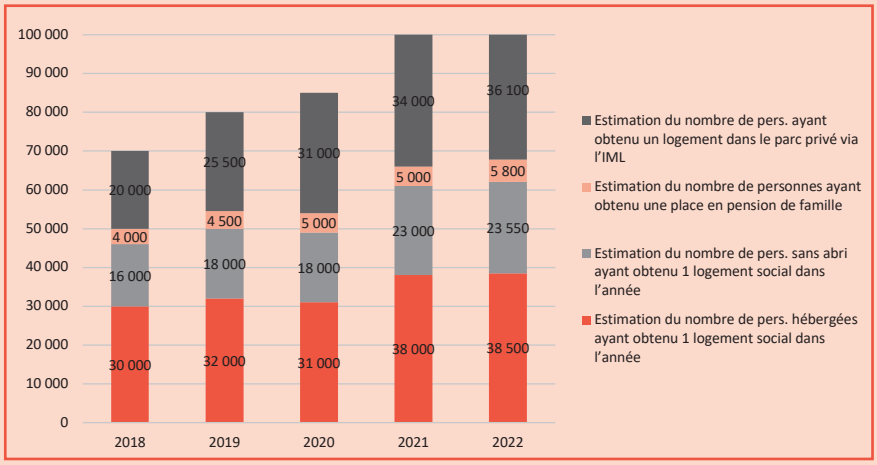
Ce sont d'abord 23 collectivités volontaires, sélectionnées dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt de l'État, qui se sont engagées à le mettre en œuvre de

[51] Pauline Virot, *« Vivre chez ses parents ou chez une autre personne à l'âge adulte. Profil des adultes ne figurant ni sur le titre de propriété, ni sur le bail de location du logement »*, Dossiers de la DREES n° 58, juin 2020.
[52] Fondation Abbé Pierre, *« Pour 300 000 personnes sans domicile, le Logement d'abord reste encore une promesse à tenir »*, Rapport sur l'état du mal-logement, 2022.

manière accélérée. En septembre 2020, un nouvel appel à manifestation d'intérêt a porté ce nombre à 44 collectivités engagées.

Le bilan quinquennal du plan Logement d'abord témoigne d'efforts significatifs en matière d'accès au logement des personnes hébergées ou sans abri. Entre 2018 et 2022, au moins 440 000 personnes hébergées ou sans abri ont accédé au logement social ou à une solution de logement adapté (intermédiation locative, pensions de famille). Entre 2018 et 2022, 44 819 logements sociaux ont été attribués à des ménages se déclarant sans abri ou en habitat de fortune. Entre 2017 et 2022, le taux d'attribution de logements sociaux à des personnes sans domicile est passé de 3,9 % à 6,6 %.

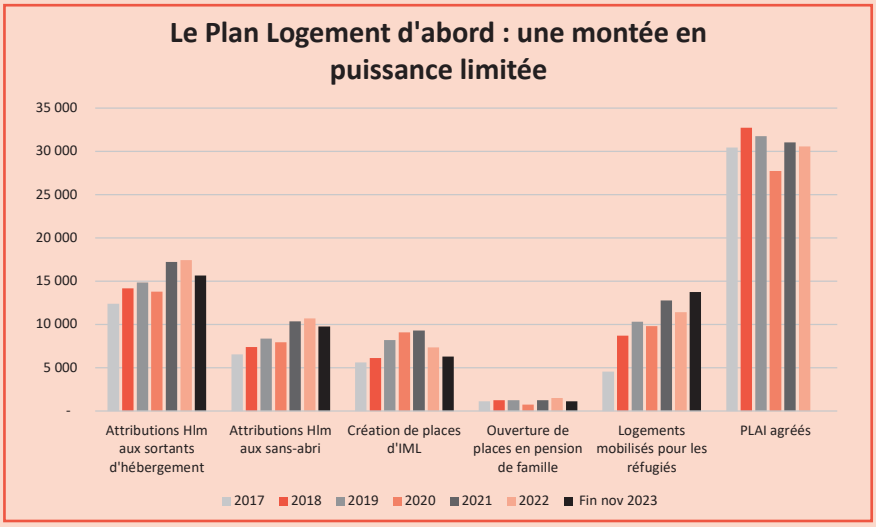
Figure 1.5 : Nombre de personnes sans domicile ayant accédé à un logement



Source : Dihal.

L'atteinte des objectifs en matière de production de logement social ou de places adaptées est en revanche moins satisfaisante. La production de PLAI passe difficilement la barre des 30 000 logements (28 000 PLAI en 2020, environ 30 744 en 2021, 30 576 en 2022 contre 34 000 en 2016) pour un objectif de 40 000 logements annuels. Plus de 2 700 places en pensions de famille manquaient fin 2022 par rapport à l'objectif initial de 10 000 places sur le quinquennat (7 210 nouvelles places de pensions de famille ont été ouvertes entre janvier 2017 et décembre 2022, soit 72 % de l'objectif quinquennal). L'objectif de création de places en IML a en revanche été respecté (40 088 places nouvelles d'intermédiation locative ouvertes entre janvier 2018 et décembre 2022, pour un objectif de 40 000 places).

Figure 1.6 : Le plan Logement d'abord : une montée en puissance laborieuse



Source : Dihal.

Le gouvernement a présenté en juin 2023 un deuxième plan quinquennal pour le Logement d'abord (période 2023-2027). S'inscrivant dans la continuité directe du précédent plan, il prévoit notamment la création de 30 000 places en IML, 10 000 en pensions de familles, et 25 000 logements en résidences sociales. En outre, 500 ETP devraient être recrutés dans le secteur de la veille sociale (SIAO, accueils de jour, équipes mobiles).

DES PENSIONS DE FAMILLE ET RÉSIDENCES SOCIALES ENCORE INSUFFISANTES

Le plan Logement d'abord a renforcé les ambitions fixées par la circulaire du 20 avril 2017, qui prévoyait un plan de relance des pensions de famille et des résidences accueil sur la période 2017-2021. Cette circulaire programmait 1 500 places par an, dont 500 en résidences accueil et 300 en pensions de famille spécifiquement pour les personnes ayant des troubles psychiques. En 2023, l'objectif de création de places en pensions de famille est porté à 1 600. Ces structures restent malgré tout trop peu nombreuses : on comptabilise 22 659 places au 31 décembre 2022, soit 15 % des places en résidences sociales. Les résultats ont été fortement impactés par la crise sanitaire en 2020 avec seulement 819 places en pensions de famille ouvertes sur l'année.

Néanmoins, ces objectifs de production ne doivent pas se faire au détriment de la qualité du projet social : certains projets validés ne sont pas en conformité avec la circulaire initiale de 2002 (nombre de logements trop élevé, pas ou peu d'espaces collectifs, faible mixité des publics, publics visés ne correspondant pas à la circulaire, etc.).

Tableau 1.4 : Évolution du nombre de places disponibles en pension de famille

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
11 527	12 702	14 038	14 843	15 446	16 521	17 792	19 029	19 846	21 121	22 659

Source : DGCS enquête AHI, ministère de la Cohésion des territoires.

Par ailleurs, au 31 décembre 2022, 1 614 résidences sociales (hors pensions de famille) offrent près de 150 000 places, auxquelles s'ajoutent 28 888 places en foyers de travailleurs migrants et foyers de jeunes travailleurs, destinés à moyen terme à devenir des résidences sociales.

UN DÉPLOIEMENT PROGRESSIF DE L'INTERMÉDIATION LOCATIVE

Le programme Logement d'abord vise également à accélérer la mobilisation du parc privé à vocation sociale par le biais de l'intermédiation locative, qui s'est développée localement à partir des années 1980 avant d'être encouragée par la loi Besson du 31 mai 1990. Elle a été inventée par des associations pour faciliter l'accès à un logement et accompagner les personnes éprouvant des difficultés économiques et sociales, pour réduire le risque locatif pour le propriétaire, par le biais d'un mandat de gestion (un opérateur public agréé se voit déléguer la gestion locative) ou d'une location/sous-location[53].

L'intermédiation locative a fait l'objet d'un programme emblématique engagé par l'État en 2017, dans le cadre du plan Logement d'abord. Son déploiement a permis d'atteindre le chiffre global de 74 050 places d'intermédiation locative gérées à fin 2022. La part du mandat de gestion a fortement augmenté depuis 2017 en dehors de l'Île-de-France (+199 %) et représente 23 % du total des logements captés en 2022. En Île-de-France, le dispositif Solibail reste exclusivement sur un modèle de location/sous-location.

Tableau 1.5 : Nombre de places gérées en intermédiation locative (IML) financées par l'État

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
IML en location /sous-location et en bail glissant	15 034	18 803	22 181	24 510	28 128	31 259	37 851	44 309	50 423	56 741
IML en mandat de gestion	3 344	2 840	3 394	4 146	5 770	7 788	9 346	11 442	15 922	17 309
Total IML	**18 378**	**21 643**	**25 575**	**28 656**	**33 898**	**39 047**	**47 197**	**55 751**	**66 345**	**74 050**

Source : DGCS enquête AHI.

Depuis le 1er janvier 2018, 40 088 places d'intermédiation locative ont été ouvertes, soit 93 % de l'objectif à fin 2022 (réévalué à la hausse à 43 000 au lieu de 40 000).

[53] Christophe Robert, *« La mobilisation du parc privé à des fins sociales »*, rapport remis à la ministre du Logement, novembre 2016.

Tableau de bord

2e DIMENSION. Les difficultés d'accès au logement

Les difficultés sont particulièrement aiguës pour les ménages les plus modestes, les isolés, les jeunes en difficulté d'insertion, les femmes seules avec enfant(s) disposant de faibles ressources… Mais elles le sont aussi pour de nombreux ménages des classes moyennes. Le marché du logement fonctionne en effet comme une « centrifugeuse » qui sélectionne les candidats les plus solvables, et refoule les autres vers des solutions précaires ou inadaptées, ou vers les réponses apportées par la puissance publique ; et notamment vers un parc Hlm insuffisant pour répondre à l'ensemble des besoins.

Un accès au logement difficile et discriminant

LA DEMANDE HLM TOUJOURS EN HAUSSE

D'après l'enquête Logement[1], plus d'1,4 million de ménages avaient une demande Hlm en attente en 2013 (5 % des ménages), ce qui correspond à une augmentation de 18 % par rapport à 2006 et de 37 % par rapport à 2001.

Fin 2022, on comptabilisait 2,423 millions de demandes de logement social dans le système national d'enregistrement (SNE), dont la moitié en attente depuis plus d'un an. Le nombre de demandes a augmenté de 7 % en un an. La part des « demandes de mutation » est de 33 %.

[1] Séverine Arnault, Laure Crusson, Nathalie Donzeau, Catherine Rougerie, *« Les conditions de logement fin 2013. Premiers résultats de l'enquête Logement »*, Insee première n°1546, avril 2015.

Tableau 2.1 : Évolution de la demande Hlm

	2001		2006		2013		2020*		2022	
	Nombre de ménages (en milliers)	%	Nombre de ménages (en milliers)	%	Nombre de ménages (en milliers)	%	Nombre de ménages (en milliers)	%	Nombre de ménages (en milliers)	%
Ensemble des demandeurs	**1 043**		**1 208**		**1 406**		**2 157**		**2 423**	
Dont demandeurs logés à l'extérieur du parc social	5 46 1	52 %	663	55 %	697	48 %	1 428	66 %	1 626	67 %
Dont demandeurs déjà logés dans le parc social (demande de mutation)	497	48 %	545	45 %	709	52 %	729	34 %	797	33 %
Demandeurs depuis plus d'un an	*nc*	*nc*	*553*	*45,8 %*	*687,8*	*48,8 %*	*1 002*	*50 %*	*1 205*	*50 %*

* changement de source.

Source 2001-2013 : ENL. France métropolitaine, résidences principales.
Source 2020-2022 : SNE, non comparable avec la source précédente.

Figure 2.1 : Nombre de ménages demandeurs Hlm

Tableau 2.2 : Motifs de la demande Hlm (y compris demande de mutation)

	Nombre de ménages	%
Logement non adapté	58 498	34
Besoin de disposer d'un logement à soi	58 498	2
Raisons familiales	313 190	13
Raisons de santé/perte d'autonomie ou liées au handicap	202 796	8
Souhait de changer d'environnement	16 992	1
Raisons liées à l'emploi	177 144	7
Obligation de quitter son logement	167 997	7
Violences familiales	44 312	2
Autres (logement indigne ou indécent, renouvellement urbain, ...)	607 196	25

Source : SNE. Données du 24/02/2023 sur l'année 2022

D'après le SNE, 418 447 ménages auraient vu leur demande aboutir en 2021, soit moins d'un cinquième des demandeurs (17 %, en baisse de deux points par rapport à 2022) ;

21 % de ces demandes ont été formulées il y a deux ans ou plus. Au 31 décembre 2022 l'ancienneté moyenne des demandes en cours était de 23 mois (contre 20 mois fin 2016, et 22 mois fin 2019), avec des disparités importantes selon les territoires : de 8 mois en Lozère à 44 mois à Paris.

AUX MARGES DE LA LOCATION « CLASSIQUE » : MEUBLÉS, COLOCATIONS, SOUS-LOCATIONS, HÔTELS...

Dans un contexte de sélectivité accrue des marchés de l'habitat (notamment dans les zones tendues) et de précarité de plus en plus grande, les personnes les plus modestes sont contraintes de se tourner vers des solutions précaires : sous-location, colocation, location saisonnière ou meublée... Ces réponses se sont développées dans le paysage de la location[2], correspondant à autant d'« arrangements » individuels, plus ou moins subis ; elles les exposent aussi à une « vulnérabilité résidentielle »[3] liée à des régimes locatifs dérogatoires à la loi du 6 juillet 1989 :

- La location meublée, dont la durée du bail est courte (un an, voire moins depuis la création du « bail mobilité » en 2018), apparaît comme une solution pour

[2] La part des meublés, sous-locations et hôtels ou garnis est passée de 1,7 % des résidences principales en 2006 à 2,4 % en 2013 d'après l'ENL.
[3] Florence Bouillon, Agnès Deboulet, Pascale Dietrich-Ragon, Yankel Fijalkow et Nadine Roudil, *« Les vulnérabilités résidentielles en questions »*, Métropolitiques, 17 juin 2015.

de nombreuses personnes en situation de mobilité. Mais elle peut aussi constituer une solution « par défaut » pour des ménages disposant de faibles ressources ou de garanties insuffisantes aux yeux des bailleurs dans un marché tendu. D'après l'enquête Logement de 2020, 711 000 ménages sont locataires d'un meublé (contre 599 000 en 2013), soit plus d'un million de personnes, principalement des personnes seules (70 %) et jeunes (49 % ont moins de 30 ans). De nombreux abus ont été mis en évidence : logements déclarés « meublés » alors qu'ils ne présentent pas le *minimum* des équipements nécessaires à la vie courante, clauses abusives dans les contrats de location… Les ménages vivant dans ces logements sont en outre davantage confrontés à certains défauts (manque de luminosité, petite taille/inadaptation à la taille du ménage, prix élevé, bruit, indécence).

- La sous-location, d'après l'ENL 2013, concerne a *minima* 40 000 ménages (89 000 personnes), avec une surreprésentation des ouvriers et employés (52 %). La majorité des ménages en sous-location (54 %) sont de jeunes ménages, âgés de moins de 35 ans. L'absence d'autorisation de sous-louer par le propriétaire peut engendrer une procédure d'expulsion du locataire et du sous-locataire.

- La colocation, d'après le recensement de la population de 2019, pourrait concerner jusqu'à 2,5 millions de personnes[4]. D'après l'Observatoire de la colocation établi à partir des données des usagers du site LocService sur l'année 2023[5], l'âge moyen des candidats à la colocation s'établit à 27 ans et 39 % d'entre eux sont actifs (58 % étudiants et 5 % retraités ou sans activité). Le loyer moyen d'une chambre en colocation s'élève à 448 euros ; il atteint 723 euros à Paris.

DISCRIMINATIONS : DES PRATIQUES COURANTES

Dans un contexte de forte tension du marché, les difficultés d'accès au logement sont aggravées par des pratiques discriminantes de la part de bailleurs, agences immobilières ou élus locaux. Entre 2005 et 2018, le Défenseur des droits a reçu quelque 4 198 réclamations liées au logement[6] dénonçant des discriminations, majoritairement dans l'accès au logement, mais également pendant l'occupation. Sur les réclamations reçues entre 2005 et 2014, 57 % relevaient du secteur privé et 43 % du secteur social. L'origine est le critère le plus cité (43 %), suivi du handicap ou de l'état de santé (21 %) puis de la situation familiale (6 %) et de l'âge (4 %). Le logement constitue l'un des trois contextes dans lesquels la perception des discriminations est la plus forte (46 %), avec la recherche d'emploi (47 %) et le contrôle de police (50 %). Parmi les personnes ayant recherché un logement à louer au cours des cinq dernières années, 14 % rapportent une expérience de

[4] Le recensement 2019 évoque 1 166 000 « ménages complexes », qui comptent plus d'une famille ou plusieurs personnes isolées sous le même toit.

[5] *« Observatoire LocService de la colocation 2023 : La demande fait son retour sur Paris »*, Étude réalisée à partir des données issues exclusivement de LocService.fr, à partir d'un échantillon de 12 746 offres et demandes de colocation déposées sur le site sur les 12 derniers mois.

[6] 2 780 réclamations de 2005 à 2014 (Défenseur des droits, Fiche Logement), 349 en 2015, 332 en 2016, 377 en 2017 et 366 en 2018 (Rapport d'activité du Défenseur des droits).

discrimination. Toutes choses égales par ailleurs, les personnes perçues comme non-blanches ont une probabilité cinq fois plus élevée que les autres d'avoir connu une expérience de discrimination dans leur recherche. La probabilité est plus de trois fois supérieure pour les personnes en difficulté financière et plus de deux fois supérieure pour les personnes en situation de handicap. Une famille monoparentale est deux fois plus exposée à la discrimination dans la recherche d'un logement qu'une famille biparentale.

En 2019, SOS Racisme, en partenariat avec la Fondation Abbé Pierre et la Région Île-de-France, a réalisé plusieurs *testings* sur l'ampleur des discriminations liées à l'origine réelle ou supposée en Île-de-France dans l'accès au logement des jeunes[7]. Il en résulte des constats particulièrement inquiétants : les chances d'obtenir un logement locatif privé sont près de 40 % plus faibles pour un jeune d'origine ultra-marine ou subsaharienne. La discrimination est particulièrement importante sur les plateformes de mise en relation entre particuliers, mais les agences ne sont pas en reste : plus d'une sur quatre accepte de faire une sélection sur des critères discriminatoires lorsque cela est demandé par le propriétaire. Un autre *testing* de SOS Racisme confirme le rôle des agences immobilières : on y apprend notamment que 48,5 % des agences testées (66 sur 136), acceptent ou choisissent de discriminer des candidats aux profils dits « arabes » ou « noirs » (51,5 % lors du *testing* de 2019) ; 25 % des agences ne retiennent pas les candidatures de personnes noires ou d'origine maghrébine qui remplissent pourtant les conditions requises dans les propositions qu'elles présentent aux propriétaires. Enfin, 23,5 % des agences laissent aux propriétaires la possibilité de faire ce tri discriminant eux-mêmes[8].

La composition familiale est également un critère de discriminations. Une étude réalisée par *testing* en 2017-2018 dans le parc privé parisien montre que les femmes seules avec enfants ont moins de chance d'obtenir des T3-T4 que les hommes seuls avec enfants et que les couples avec enfants, toutes choses égales par ailleurs. Le statut de femme seule avec enfants est fréquemment associé à une instabilité financière[9].

Depuis quelques années, le **parc locatif social** fait lui aussi l'objet d'études plus approfondies[10]. En 2013, une étude de l'Insee[11] a montré que les ménages d'origine étrangère hors Union européenne mettaient plus de temps à obtenir un logement social que les ménages européens, à conditions sociales égales[12].

---

[7] *« Discriminations raciales au logement, ça suffit ! »*, l'enquête de SOS Racisme, mai 2019.
[8] SOS-Racisme, *« Testing sur la complicité de discrimination dans le secteur de l'immobilier »*, 2022.
[9] Laetitia Challe, Julie Le Gallo, Yannick l'Horty, Loïc Du Parquet, Pascale Petit. *« Parent isolé recherche appartement : discriminations dans l'accès au logement et configuration familiale à Paris »*, 2019.
[10] Marine Bourgeois, *« Tris et sélections des populations dans le logement social : une ethnographie comparée de trois villes françaises »*, thèse de doctorat, IEP de Paris, 2017.
[11] *« Inégalités d'accès au logement social : peut-on parler de discrimination ? »*, Insee, Économie et Statistique, avril 2014, n°464-465-466.
[12] Une partie de l'écart constaté (40 %) n'est pas expliquée par les variables observées (en particulier le type de logement demandé, la taille du ménage ou la CSP).

Une étude du laboratoire Lab'URBA[13] publiée en 2015 a mis en lumière une phase invisible de discrimination en amont du processus d'attribution : certains agents trient en effet les dossiers à présenter en commission d'attribution pour répondre aux stratégies de certains bailleurs ou élus locaux, qui peuvent avoir tendance à limiter la présence de certains profils au sein de leur parc (familles monoparentales, familles nombreuses, ménages prioritaires, ménages supposés immigrés), sans que cela soit nécessairement formalisé. Un *testing* de la Fondation Abbé Pierre réalisé en 2023 au niveau des guichets d'enregistrement de la demande de logement social dévoile quant à lui des dysfonctionnements dans l'accès à l'information et des pratiques discriminatoires pour les demandeurs. Sur 1 875 guichets testés, près de la moitié ne répondent pas aux demandes d'information, plus d'un tiers affichent une sélectivité basée sur les origines, et seulement 24,2 % des guichets répondent équitablement aux candidats[14].

GARANTIE DES RISQUES LOCATIFS : DES DISPOSITIFS MULTIPLES ET EN ÉVOLUTION MAIS QUI RESTENT INSUFFISANTS

Face aux discriminations dans l'accès au logement, depuis plus de 20 ans, des dispositifs multiples ont été expérimentés pour garantir les risques locatifs pour les populations fragiles, sans pour autant réussir à porter leurs fruits à grande échelle.

La sécurisation des bailleurs publics et privés à travers la prise en charge des risques d'impayés de loyers a fait l'objet de divers dispositifs. Ambitieuse mais jugée trop coûteuse, la garantie universelle locative (GUL) prévue par la loi ALUR en 2014 afin de protéger l'ensemble des bailleurs et des locataires contre les impayés de loyers a été abandonnée au profit d'un Visa pour le Logement et l'Emploi (VISALE), financé par Action Logement et mis en place en 2016. Destiné depuis juin 2018 à tous les jeunes de moins de 30 ans, le dispositif, gratuit, cible également les titulaires d'un bail mobilité ou en IML, et, depuis 2021, tous les salariés du secteur privé et agricole gagnant jusqu'à 1 500 euros nets par mois, sans limite d'âge[15].

Depuis 2018, la garantie est étendue à toute la durée du bail y compris après renouvellement et, depuis 2019, à la prise en charge des frais de remise en l'état du logement en cas de dégradations imputables au locataire (dans la limite de deux mois de loyer + charges).

Après un démarrage poussif (seulement 10 382 contrats de location cautionnés à mi-2017), le rythme de contractualisation du dispositif s'est accéléré avec 129 500 garanties accordées en 2019, 147 000 en 2020, 227 000 en 2021 et 282 600 en

[13] Lab'URBA– Université Paris Est, *« Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux à La Camy, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole »*, Rapport final juin 2015. Appel à projets de recherche commun ACSE – PUCA –DDD, *« Accès au logement social : délai d'attente et profils des demandeurs de logement »*.

[14] Fondation Abbé Pierre, *« Discriminations ethno-raciales dans l'accès au logement social : un test des guichets d'enregistrement »*, mars 2023.

[15] UNCLLAJ, *Pas de garant, pas de logement ?*, 2020.

2022 (soit une hausse de 24 % par rapport à 2021). Au total, près d'un million de ménages ont bénéficié de VISALE depuis son lancement en 2016[16]. En 2022, les ménages aidés par VISALE étaient principalement des jeunes (92 %). Les principaux bénéficiaires sont majoritairement des étudiants (53 %), suivis des autres jeunes (38 %), des salariés de 30 ans (6 %) et des ménages accompagnés en intermédiation locative (3 %). D'après l'ANIL[17], la garantie VISALE ne couvrait cependant que 2,5 % des logements loués en France en 2020, contre 15 à 20 % pour les assurances loyers impayés et 41 % pour le cautionnement par des proches. La convention quinquennale 2023-2027 entre l'État et Action Logement prévoit la massification du dispositif avec un objectif de deux millions de contrats sur la période, et l'extension de VISALE aux saisonniers et travailleurs indépendants.

Une offre de logements insuffisante et inadaptée

L'accès au logement est contrarié par les difficultés rencontrées par certains publics qui se trouvent trop souvent exclus du marché ou du parc social. Mais la principale difficulté tient à une pénurie structurelle de logements abordables et bien situés. Alors que la population et plus encore le nombre de ménages ont fortement progressé en France (vieillissement de la population, séparations conjugales, recompositions familiales…), le niveau de construction depuis un quart de siècle n'a pas permis de couvrir l'ensemble des besoins. Surtout, cette production s'est révélée particulièrement inadaptée aux ménages à bas revenus.

CONSTRUCTION DE LOGEMENTS : DES CHIFFRES

D'après le rapport de la commission pour la relance durable de la construction de logements[18], basé sur les travaux de l'Insee, de la DHUP et du Cerema, la simple augmentation du nombre de ménages en France devrait générer un besoin de 210 000 à 325 000 logements par an d'ici à 2030. Si le nombre moyen de logements produits ces dernières années est supérieur à ces estimations, celles-ci ne tiennent pas compte des besoins actuels liés au mal-logement ou au non-logement qui concernerait 1,3 million de ménages, une estimation a minima. Il faut par ailleurs considérer que les logements produits ne le sont pas nécessairement là où s'expriment les besoins. Ce sont donc plutôt 400 000 à 500 000 logements neufs par an qui seraient nécessaires pour résorber le mal-logement, loger les ménages supplémentaires à venir et détendre le marché des zones tendues.

Or, ce niveau a rarement été atteint dernièrement. Entre 2012 et 2016, moins de 400 000 logements ont été mis en chantier chaque année. La tendance s'est ensuite améliorée (près de 437 000 logements mis en chantier en 2017) avant de

[16] Action Logement.

[17] Avis de la députée Claire Pitollat (commission des affaires sociales) sur le projet de loi de finances 2021, octobre 2020.

[18] Rapport de la commission pour la relance durable de la construction de logements, 2021.

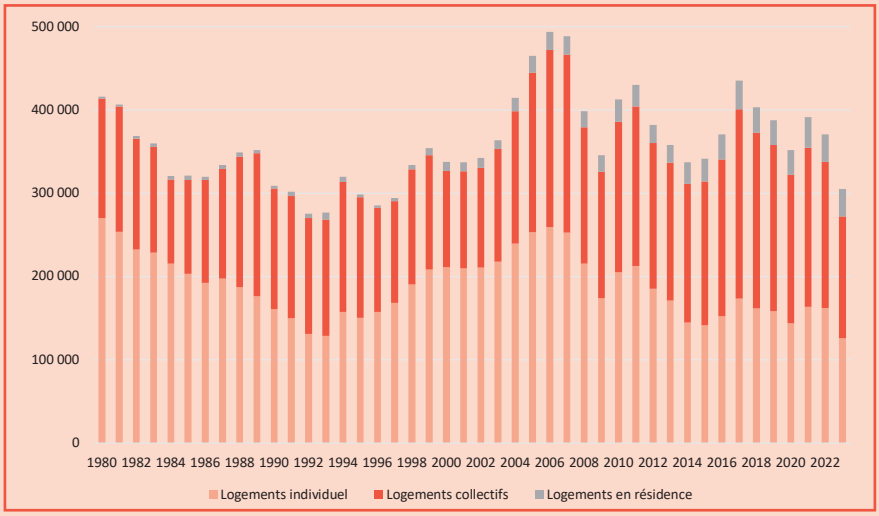
subir un retournement en 2018 (-8 %) et 2019 (-3 %). Après une chute à moins de 350 000 mises en chantier en 2020 sous l'effet de la crise du Covid-19, le nombre de mises en chantier est presque revenu au niveau de 2019 (391 000 logements en 2021, 369 700 en 2022). En mai 2021, plusieurs mesures ayant pour but de relancer la production de logements ont été annoncées : doublement des crédits du fonds friches (initialement doté de 300 millions d'euros), redistribution de 675 millions d'euros du quatrième programme d'investissements d'avenir au profit des « solutions pour la ville durable et les bâtiments innovants », création d'une commission chargée d'étudier et d'objectiver les freins à la construction de logement du point de vue des collectivités… En août 2021, un dispositif d'aide à la construction durable a également été mis en place, afin de soutenir les maires « densificateurs » : une aide de 350 millions d'euros sur deux ans a été versée aux communes pour des programmes de logements denses. Ce dispositif a été cependant abandonné sans qu'un bilan de ses résultats soit réalisé. L'année 2023 a ensuite connu une chute impressionnante de la production de logements, finissant l'année à 295 000 logements mis en chantier.

Tableau 2.3 : Nombre de logements mis en chantier

Année	Logements individuels	Logements collectifs	Logements en résidence	Total
2011	212 800	191 500	25 900	430 200
2012	185 400	174 900	21 900	382 300
2013	171 300	165 400	21 200	357 900
2014	144 700	166 500	25 900	337 100
2015*	141 700	172 300	27 300	341 400
2016	152 400	188 000	30 200	370 500
2017	173 600	227 200	34 600	435 500
2018	162 000	210 700	30 600	403 300
2019	158 300	199 700	29 700	387 700
2020	143 900	178 200	29 600	351 800
2021	163 900	190 900	36 500	391 200
2022	162 400	175 200	33 300	370 900
2023**	121 900	139 400	33 300	294 700

Source : Construction de logements – (France entière hors Mayotte).
* À compter des résultats 2015, de nouveaux indicateurs retracent les autorisations et les mises en chantier à la date réelle de l'évènement. Ces nouvelles séries améliorent le diagnostic conjoncturel produit à partir de la base Sit@del2, en corrigeant notamment les éventuels défauts de collecte.
** Chiffres à fin novembre 2023 sur les 12 derniers mois.

Figure 2.1 : Nombre de logements mis en chantier



DES INCITATIONS À L'INVESTISSEMENT LOCATIF PRIVÉ SANS CONTREPARTIE SOCIALE

De nombreux dispositifs en faveur de l'investissement locatif à destination des bailleurs individuels privés se sont succédé voire juxtaposés depuis 1984. Le montant annuel de l'ensemble de ces réductions d'impôt sur le revenu (Périssol, Besson, Borloo, Robien, Scellier, Pinel, Cosse, Denormandie) a progressé, passant de 606 millions d'euros en 2009 à 2,1 milliards d'euros en 2023. Une tendance appelée à se poursuivre, compte tenu de l'étalement dans le temps des aides, dont certaines durent 15 ans à partir de la mise en location du logement.

Le projet de loi de finances pour 2024 estime le coût du dispositif Pinel-Duflot pour 2022 à 1 375 millions d'euros, 1 482 millions d'euros en 2023 et 1 523 millions d'euros en 2024. Le coût générationnel par logement est d'environ 32 000 euros et son coût fiscal total sur toute la période (2017-2035) est estimé par la Cour des comptes à 7,4 milliards d'euros[19]. Le dispositif Denormandie arrive à échéance en 2023 et Pinel est voué à s'éteindre à l'horizon 2024, après avoir été prorogé de trois ans.

D'après la Cour des comptes, le coût annuel pour les finances publiques d'un logement bénéficiant de l'avantage Pinel est deux à trois fois supérieur à celui d'un logement social comparable, pour des durées de locations (6 à 12 ans) et à des conditions sociales (plafonds de loyer et de ressources) bien moindres. Toutefois, en comptabilisant toutes les aides dont disposent les logements sociaux, il s'avérait, selon les calculs du Ministère, qu'un « Pinel » coûtait un peu moins cher, en 2015,

[19] Cour des comptes, *« Les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif des ménages »*, 17 janvier 2018.

qu'un logement social. Six ans plus tard, avec la disparition des crédits d'État en aides à la pierre pour Hlm et la hausse de la TVA, un Pinel coûte désormais plus cher à l'État qu'un PLS et presque autant qu'un PLUS (voir tableau ci-après).

Tableau 2.4 : Aides moyennes en 2022 par logement

	PLAI	PLUS	PLS	Pinel
Montant moyen TTC financé	161 705	170 177	174 180	200 000
Nombre de logements	22 880	37 032	16 723	44 000
AIDES				
Subvention État (y compris surcharge foncière)	11 016	671	331	0
Réduction TVA	22 225	15 471	15 835	0
Exonération TFPB	14 605	14 605	14 605	0
Subventions Collectivités et autres	14 827	10 322	4 390	0
Réduction d'impôt (coût générationnel)				32 000
TOTAL DES AIDES	**62 673**	**41 069**	**35 161**	**32 000**

Bilan des logements aidés 2022 (Pinel = chiffres 2020)

Or, l'effet modérateur sur les loyers attendu de ces aides fiscales apparaît très limité, notamment du fait de la moindre production de ces logements aidés dans les zones les plus tendues. La Cour préconise ainsi de maîtriser ces dépenses et de mesurer davantage leurs effets, dans un contexte où le contrôle des contreparties demandées à ces réductions d'impôt est « largement illusoire », la moitié des dossiers fiscaux ne comprenant aucune information sur les locataires bénéficiaires, l'autre moitié comportant des informations lacunaires[20].

Mais les évolutions successives sont allées en sens inverse. La loi de finances pour 2015 a rendu possible la location à un ascendant/descendant sans remise en cause de l'avantage fiscal « Pinel ». La loi de finances pour 2019 a créé un nouveau dispositif, dit « Denormandie dans l'ancien », qui permet de bénéficier d'avantages fiscaux comparables à ceux du Pinel sous conditions de travaux lourds de réhabilitation, représentant plus de 25 % du coût d'acquisition du logement destiné à la location, dans des villes ayant conclu une opération de revitalisation du territoire (ORT) ou une opération Action cœur de ville.

Les logements locatifs intermédiaires (LLI), prévoyant des loyers et des plafonds de ressources entre le logement social et le marché, représentent également une dépense fiscale pour l'État, étant donné qu'ils sont assortis d'avantages fiscaux (TVA à 10 %). Le gouvernement souhaite actuellement développer ce type de produits, notamment via la Société pour le logement intermédiaire (SLI) lancée par l'État et

[20] Cour des comptes, *« La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement. Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale »*, 2019.

gérée par CDC Habitat ; 16 255 logements intermédiaires ont été agréés en 2022 contre 17 912 en 2021, 13 376 en 2020 et 12 343 en 2019. Selon le PLF 2024, ce produit représente une dépense fiscale de 90 millions d'euros en 2022, 95 millions d'euros en 2023 et 110 millions d'euros en 2024 au titre de la réduction de TVA[21]. Le gouvernement prévoit de doubler l'offre de logements locatifs intermédiaires d'ici 2026, avec pour objectif 30 000 logements, notamment par le rachat de logements produits par des promoteurs privés en difficulté.

UNE PROGRESSION TROP LENTE DU PARC HLM DISPONIBLE

Une fois déduits les ventes de logements, démolitions et changements d'usage, le parc social s'accroît chaque année : il est estimé début 2023 à 5 324 300 logements par le CGDD, soit 56 400 logements de plus que l'année précédente (+1,1 %)[22]. Le nombre de mises en location nouvelles s'est établi à 71 100 en 2022 ; 91 % sont des logements neufs (dont 39 % acquis en Véfa) et 9 % des logements existants acquis dans le parc privé, dont 43 % ont nécessité des travaux de réhabilitation.

Tableau 2.5 : Évolution du parc Hlm en France métropolitaine (en milliers de logements)

	Total du parc social (1)	Nouvelles mises en location annuelles	Logements vendus	Logements démolis	Croissance annuelle du parc
2013	**4 728**	82	12	20	49
2014	**4 686**	89	10	14	75
2015	**4 761**	92	9	12	79
2016	**4 840**	86	9	11	75
2017	**4 915**	78	10	10	89
2018	**5 004**	80	11	11	86
2019	**5 090**	76	13	10	64
2020	**5 154**	67	12	8	57
2021	**5 028**	76	14	15	60
2022	**5 268**	71	12	12	56
2023	**5 324**				

Source : CGDD. RPLS.
(1) au 1er janvier de chaque année.

Tableau 2.6 : Évolution de l'offre Hlm disponible (en milliers de logements)

	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Offre totale attribuée	**455**	**469**	**484**	**491**	**480**	**482**	**509**	**507**	**497**	**489**	**480**	**412**	**445**	**425**
Dont parc existant	374	396	403	416	403	402	423	423	421	412	402	345	383	370
Dont logements neufs ou acquis améliorés	81	73	81	75	77	80	86	84	76	77	78	67	62	55

Source : USH, les Hlm en chiffres 2023.

[21] Budget général 2024 pour la mission Cohésion des territoires, annexé au PLF 2024, Programme 135.
[22] CGDD - SOeS, *« Le parc locatif social au 1er janvier 2023 »*, décembre 2023.

La loi Elan du 23 novembre 2018 avait prévu l'assouplissement du cadre règlementaire régissant la vente Hlm, afin d'atteindre l'objectif gouvernemental de 40 000 ventes par an. Le gouvernement y voyait le moyen de compenser la mise en place de la réduction de loyer de solidarité (RLS) et de maintenir ainsi les capacités d'investissement des organismes Hlm.

À l'inverse, les opposants à ce quintuplement annoncé du nombre de ventes Hlm s'inquiètent de la marchandisation d'une partie du « patrimoine commun de la nation » dans un simple objectif budgétaire, à l'heure où plus de 2,4 millions de ménages sont en attente d'un logement social. Ils craignent également la vente en bloc à des investisseurs privés leur permettant quelques années plus tard des ventes à la découpe lucratives (loin de l'objectif de favoriser l'accession sociale à la propriété), voire la constitution de futures copropriétés dégradées. En 2022, 12 600 ventes Hlm ont été effectuées par les bailleurs.

LE FINANCEMENT DES LOGEMENTS SOCIAUX : TOUJOURS LOIN DES OBJECTIFS

Le président François Hollande avait fixé en 2012 l'objectif d'atteindre 500 000 constructions neuves par an, dont 150 000 logements sociaux. Après une progression régulière du nombre de Hlm financés de 2002 à 2010 (jusqu'à 131 000), l'évolution a été plus erratique ensuite. Après un bon résultat en 2016 (124 000), la tendance s'est inversée, notamment sous l'effet de la mise en œuvre de la RLS, pour tomber à 87 501 logements sociaux financés en 2020, et 94 775 en 2021 (soit une baisse de 23 % par rapport à 2016).

En mars 2021, l'ancienne ministre du Logement Emmanuelle Wargon a signé un protocole en faveur de la relance de la production de logements sociaux fixant un objectif de 250 000 logements sociaux à l'horizon 2022, dont 90 000 PLAI. Mais à l'instar de l'année 2021, le nombre d'agréments Hlm en 2022 a été inférieur à 100 000, dont 31 000 PLAI. En 2023, l'objectif global de production fixé par le Fonds national des aides à la pierre (FNAP), de 110 000 LLS dont 38 000 PLAI, en baisse par rapport à l'objectif de 125 000 en 2020 et 2021, n'a pas été atteint. Les premières estimations pour l'année s'établissent à environ 90 000 logements sociaux.

Tableau 2.7 : Nombre de logements sociaux financés en France métropolitaine (hors ANRU)

	PLAI*	PLA PLUS	PLUS CD (hors ANRU)	PLS agréés	**Total général**	Part des PLS	Part des PLAI
2001	5 427	39 513	2 711	8 648	**56 299**	15 %	10 %
2005	7 538	44 225	1 519	23 708	**76 990**	31 %	10 %
2010	25 802	58 981	273	45 016	**130 072**	34 %	20 %
2011	23 483	51 412	130	40 864	**115 889**	35 %	20 %

2012	23 409	48 476	244	30 599	**102 728**	30 %	23 %
2013	29 734	54 788		32 543	**117 065**	28 %	25 %
2014	28 449	51 490		26 475	**106 414**	25 %	27 %
2015	27 634	51 224		30 063	**108 921**	28 %	25 %
2016	34 351	57 909		31 966	**124 226**	26 %	28 %
2017	30 458	50 833		31 750	**113 041**	28 %	27 %
2018	32 747	48 776		27 089	**108 612**	25 %	30 %
2019	31 777	45 002		28 674	**105 453**	27 %	30 %
2020	27 751	35 586		24 164	**87 501**	28 %	32 %
2021	30 744	39 058		24659	**94 775**	28 %	32 %
2022	30 576	38 272		26 790	**95 679**	28 %	32 %
2023	30 263	35 875		26 369	**92 507**	29 %	33 %

Source 2001-2017 : infocentre SISAL.

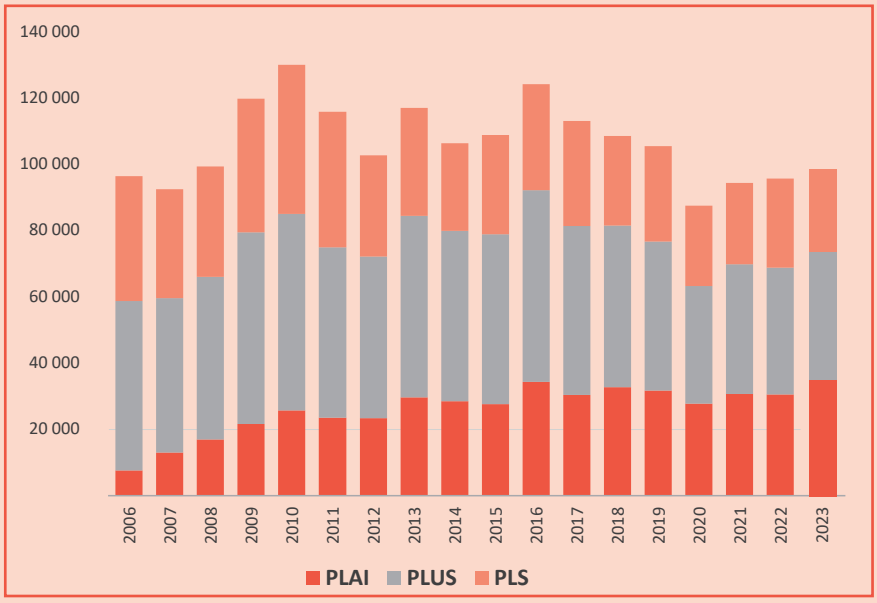
Source 2018-2021 : bilans des logements aidés.

Source 2022 : DGALN / DHUP (ministère de la Cohésion des territoires).

* Sont comptabilisées depuis 2009 les places en structures collectives dans le décompte des PLAI.

NB : le tableau ci-dessus rend compte des financements accordés en vue de la production de logements sociaux. La mise à disposition effective de ces logements aux ménages intervient avec un certain décalage : un délai de 30 mois en moyenne sépare le temps du financement de celui de la mise en location. De plus, tous les logements sociaux agréés ne sont pas construits in fine.

Figure 2.3 : Nombre de logements sociaux financés



Source : ministère de la Cohésion des territoires.

Créé en 2016, le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) rassemble l'ensemble des subventions nationales à destination du logement social, soit 410 millions d'euros en 2023 (dont 300 millions prélevés par l'État sur Action Logement et 75 millions des bailleurs sociaux, le reste venant essentiellement des prélèvements effectués sur les communes carencées au regard de la loi SRU). Depuis 2019, la contribution de l'État a été supprimée, bien qu'en 2022, le FNAP ait été destinataire de 200 millions d'euros de reliquat du FNAP des années précédentes pour la rénovation énergétique des Hlm.

La forte augmentation du coût moyen de production d'un logement social[23] et la diminution de la subvention unitaire moyenne de l'État contraignent les collectivités locales à augmenter leur effort financier et les bailleurs à s'endetter davantage. D'après l'USH[24], entre 2000 et 2022, la part des subventions de toute nature dans les plans de financement s'est nettement resserrée, passant de 14 % à 7 %. Malgré une progression continue de la dette des organismes Hlm (de 84 à 162 milliards d'euros entre 2006 et 2021), la part des prêts a légèrement diminué dans le plan de financement d'un logement social neuf (de 81 % à 78 %), tandis que celle des fonds propres a progressé de 10 points, pour atteindre 15 %.

L'équilibre des opérations est également de plus en plus assuré en proposant des loyers de sortie plus élevés. Ceci est possible au regard de la règlementation, qui autorise les bailleurs, dans certaines zones géographiques, à excéder les loyers au maximum de 15 %. Il est constaté cependant par la Cour des comptes que ces majorations sont souvent considérées comme des loyers planchers par les bailleurs. Résultat : en 2018, dans deux régions tendues (PACA et Île-de-France), les loyers moyens des logements mis en service excédaient de 18 % les loyers maximaux[25].

Outre la suppression des subventions de l'État pour la production Hlm, le modèle de financement du logement social est ébranlé par la ponction de l'État, votée dans la loi de finances pour 2018, qui prend la forme d'une baisse de loyers imposée aux bailleurs sur leurs locataires touchant les APL, afin de pouvoir réduire, presque d'autant (à 98 %) leurs APL. C'est ce que le gouvernement appelle la « réduction de loyer de solidarité » (RLS). Elle est d'un montant de 780 millions d'euros en 2018, 873 millions en 2019, avant une montée en charge à 1,3 milliard par an de 2020 à 2023. Elle s'accompagne d'une hausse de la TVA sur les bailleurs sociaux de 5,5 % à 10 % sur les PLUS et les PLS, alourdissant la ponction annuelle de 500 millions supplémentaires.

Ces ponctions à répétition, malgré certaines compensations octroyées à l'issue d'une négociation entre l'État et l'USH, grèvent, à moyen ou long terme, la capacité des bailleurs sociaux à maintenir leur niveau d'investissement dans la production,

[23] Passé de 76 800 euros à 151 800 euros TTC par logement entre 2000 et 2022 (USH).

[24] USH, *« Les Hlm en chiffres »*, 2023.

[25] Cour des comptes – Référé n° S2019-1252, *« Les aides à la pierre : retrouver la finalité des loyers modérés »*, 22 mai 2019.

l'entretien ou la rénovation, et encore plus à les porter à la hauteur des besoins. Avec des hypothèses relativement optimistes, la Caisse des Dépôts prévoit ainsi une capacité de production à long terme de 66 000 logements sociaux par an et 80 000 réhabilitations[26].

En octobre 2023, le gouvernement s'est engagé « pour la transition écologique et la production de logements sociaux » avec l'USH sur la période 2024-2026, en prévoyant notamment la bonification des prêts à la production et le maintien d'un PTZ pour l'accession sociale.

Pour contrer les hausses du taux du livret A liées à l'inflation, la Caisse des Dépôts a décidé en outre la stabilisation du taux du livret A à 3 % jusqu'en janvier 2025, et une remise de 1 % pendant un an sur les prêts signés.

DES LOGEMENTS SOCIAUX POUR PARTIE INADAPTÉS AUX BESOINS DES MÉNAGES

Les logements sociaux financés depuis 2001 sont non seulement insuffisants en nombre mais également pour une large part inadaptés aux ressources des ménages. Le nombre de logements sociaux « haut de gamme » (PLS) financés a augmenté dans des proportions plus importantes que les véritables logements sociaux entre 2001 et 2022 : il a été multiplié par 3,1, contre 1,4 pour les PLUS et PLAI, alors que les PLS sont inaccessibles aux ménages modestes[27]. En 2022 la part de PLAI a atteint 32 % (28 % pour les PLS), mais cet effort devrait être largement accru pour répondre à la demande, qui émane essentiellement de ménages sous plafonds PLAI (69 % en 2022)[28].

L'inadéquation entre les niveaux de ressources des demandeurs de logement social et les loyers de certains logements neufs est de plus en plus inquiétante, même pour des PLUS, voire des PLAI. En 2023, 46 % des logements du parc social dépassent d'au moins 5 % les loyers-plafonds APL (43 % des PLAI et 79 % des PLUS, qui sont les Hlm les plus récents[29]), avec une tendance à la hausse (41 % des logements sociaux concernés en 2018) et des variations importantes selon les territoires. L'Ancols a analysé la tendance des logements sociaux à proposer des loyers jusqu'au maximum du plafond réglementaire : au 1er janvier 2021, 48 % des logements loués avaient un loyer supérieur à 98 % du plafond. Ce taux atteint 80 % des nouveaux logements mis en service, quelle que soit la zone de tension, et concerne 60 % des logements remis en location, contre 40 % avant le départ de l'ancien ménage locataire[30]. À quoi

[26] Banque des territoires, *« Perspectives, L'étude sur le logement social »*, édition 2023.
[27] Au 1er janvier 2019, 56 % des ménages français ont des niveaux de ressources qui se situent au-dessous des plafonds PLUS, 25 % au-dessous des plafonds PLAI et 73 % au-dessous des plafonds PLS (ministère de la Cohésion des territoires).
[28] SNE. Données au 24/02/2023 sur l'année 2022.
[29] Pour un logement de 70 m², les loyers mensuels moyens constatés en 2020 s'échelonnent entre 360 € et 660 € selon le type de financement, USH « Les Hlm en chiffres », 2023.

s'ajoute un montant parfois important des charges (en moyenne 3 €/m² de surface habitable), qui représentait en 2014 la moitié du loyer principal moyen (5,8 €/m²) d'après l'Ancols[31]. Rappelons que les attributaires d'un logement social en 2022 vivent environ pour moitié sous le seuil de pauvreté[32].

Quant aux caractéristiques physiques du parc social, elles ne correspondent pas assez aux besoins des ménages. En 2022, on dénombre seulement 7 % de T1 (11 % dans le parc récent) et 20 % de T2 (28 % dans le parc récent), alors que les personnes isolées représentaient 41 % des locataires et 47 % des demandeurs (56 % hors demandes de mutation, soit les potentiels nouveaux entrants dans le parc social). On comptabilise également peu de grands logements (8 % de T5 et plus, contre 52 % sur l'ensemble des résidences principales)[33], et le taux de rotation de ce type de logements est faible.

LE FINANCEMENT INSUFFISANT DU LOGEMENT EN OUTRE-MER

Les difficultés d'accès au logement sont accentuées en Outre-mer, du fait de revenus inférieurs, d'aides sociales moins solvabilisatrices qu'en métropole et d'un habitat privé fortement dégradé.

Le logement, exception ultra-marine, est financé par la ligne budgétaire unique (LBU). Gérée par le ministère du Logement initialement, la LBU a été transférée en 1997 au budget du ministère de l'Outre-mer, dans le souci d'assurer une visibilité accrue et une meilleure adaptation territoriale de la politique du logement. Ces crédits ne concernent que les DROM, puisque, dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, le logement relève de la compétence des collectivités. La LBU finance :

- le développement du locatif social (PLS et LLS) et très social (LLTS) et leur réhabilitation (SALLS) ;

- l'accession sociale – via le logement évolutif social (LES), mais également le PTZ et le PSLA – ainsi que l'amélioration de l'habitat des propriétaires-occupants via l'aide à l'amélioration de l'habitat (AAH) ;

- la résorption de l'habitat insalubre (RHI) et spontané (RHS) ainsi que l'aménagement et la viabilisation des terrains en vue d'assurer la constitution de réserves foncières grâce au FRAFU[34].

---

[30] Ancols, *« Le rapprochement des loyers vers leur plafond : un phénomène tendanciel toujours en cours »*, février 2023.

[31] Ancols, *« Étude des coûts locatifs des logements des organismes Hlm et SEM au regard des ressources des locataires en France métropolitaine »*, 2016.

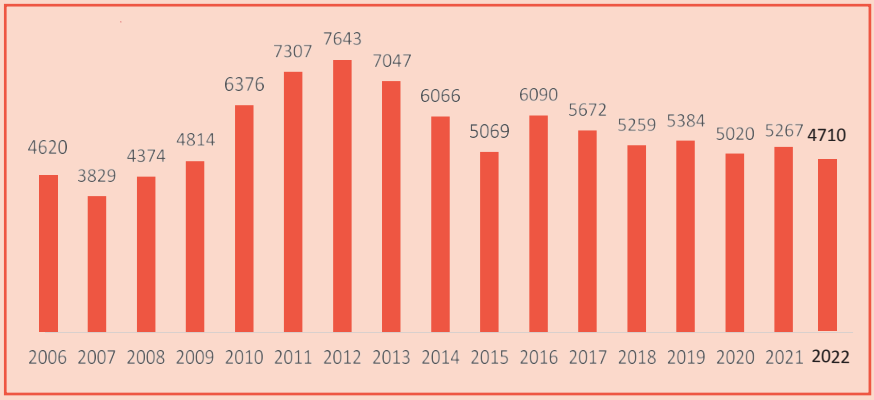
[32] USH, « Les Hlm en chiffres », SNE, 2023.

[33] Ibid.

[34] Le Fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) coordonne les interventions financières de l'Union européenne, de l'État, des collectivités territoriales, en vue d'assurer la constitution de réserves foncières et la réalisation d'équipements.

En 2021, 5 267 logements sociaux (dont seulement 1 197 très sociaux) ont été financés dans les DOM, avant de redescendre à 3 708 en 2022. Le montant moyen des financements par logement (sur la LBU) s'établit à environ 32 000 euros par LLS/ LLTS[35].

Figure 2.4 : Évolution du nombre de Hlm financés en Outre-mer



Source : Bilan des logements aidés.

Malgré des objectifs ambitieux renouvelés à l'occasion du Plan logement Outre-mer (PLOM) 2015-2020, de la loi EROM et du nouveau Plan logement Outre-mer 2020-2022, les moyens budgétaires affichés sont stables au cours des dernières années. La loi de finances a prévu pour les politiques du logement une enveloppe de 239 millions d'euros en 2023, avant une forte hausse prévue en 2024 (292 millions d'euros).

Tableau 2.8 : Évolution de la LBU (en autorisations d'engagement)

	FRAFU, RHI	Production Hlm, amélioration du parc social	Accession sociale à la propriété, amélioration de l'habitat privé	Total
LFI 2018	21 %	68 %	11 %	225 M€
LFI 2019	21 %	74 %	5 %	222 M€
LFI 2020	19 %	65 %	16 %	208 M€
LFI 2021	23 %	60 %	16 %	213 M€
LFI 2022	21 %	63 %	16 %	234 M€
LFI 2023	23 %	61 %	16 %	239 M€
LFI 2024	26 %	62 %	12 %	292 M€

Source : PLF.

De manière générale, les objectifs portés par les différents projets de loi de finances illustrent l'écart entre les ambitions affichées et les moyens alloués. Alors que le PLOM affichait un objectif de production ou amélioration de 150 000 logements en

[35] Bilan des logements aidés 2022.

10 ans (15 000 par an), celui-ci n'a jamais été traduit dans les budgets, que ce soit dans les lois de finances pour 2020 (9 350) ou encore moins pour 2022 (7 500) et 2023 (5 400).

À noter que le Plan logement Outre-mer 2019-2022 du gouvernement, prolongé d'un an jusqu'à fin 2023, plutôt que sur un objectif de production met l'accent sur l'adaptation des objectifs aux besoins de chaque territoire, en distinguant les types de produits (LLS, LLTS) et d'opérations (constructions neuves/réhabilitations). Une nouvelle feuille de route pour l'ensemble des DROM de 2024 à 2027 sera élaborée. Les priorités de 2024 incluent une accentuation de la construction neuve, un renforcement des actions de réhabilitation et d'adaptation au vieillissement du parc de logement privé et locatif social, ainsi que le maintien du soutien aux opérations de résorption de l'habitat insalubre. De plus, un Plan d'investissement volontaire a été signé avec Action Logement, pour un montant d'1,5 milliard d'euros pour réhabiliter les parcs social et privé et développer le logement intermédiaire. Des appels à projet par territoire ont été lancés fin 2019, et fin 2021, ce sont 362 opérations, représentant 9 056 logements neufs et 11 460 réhabilitations, qui ont été réalisées pour un montant d'engagement de 747 millions d'euros.

LE LOGEMENT ÉTUDIANT N'ATTEINT PAS SES OBJECTIFS DE PRODUCTION

Entre 2012 et 2021, 60 000 logements étudiants ont été produits. Après une année 2020 marquée par une production en baisse (5 539), 5 598 logements ont été agréés en 2021 et 7 137 en 2022. Parmi ces derniers, 8 % étaient des PLS.

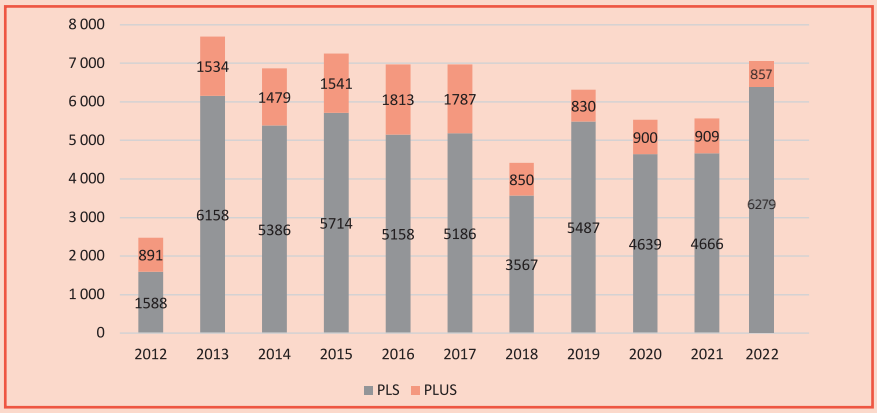
Alors que le gouvernement s'était engagé à poursuivre le plan initié sous le quinquennat Hollande en 2013 de 40 000 logements étudiants, en portant même ses ambitions à 60 000 logements pour la période 2017-2022, l'objectif a été atteint à seulement 50 %. Le gouvernement a lancé, en 2023, un plan d'action visant à construire 35 000 logements d'ici 2027, en utilisant des propriétés foncières de l'État, en transformant des bureaux en logements, et en renforçant les colocations. La rénovation de 12 000 logements Crous sera également achevée d'ici 2027.

Les acteurs du logement social dénoncent des difficultés accrues pour sortir ce type de produit, dues à la rareté du foncier disponible et aux ressources des bailleurs, mises à mal par la RLS (réduction de loyer de solidarité). Les besoins, dans un contexte de forte précarité étudiante et de hausse du nombre d'étudiants, sont pourtant criants. Les Crous ne gèrent que 174 000 logements pour 728 000 étudiants boursiers à loger en priorité en 2021/2022[36], et au global 1,7 million d'étudiants qui ne logent plus chez leurs parents[37].

[36] Crous

[37] Isabelle Rey-Lefebvre, *« Le gouvernement mal parti pour tenir sa promesse de 60 000 logements pour les étudiants »*, Le Monde, 19 septembre 2019.

Figure 2.4 : Évolution de la production de logements étudiants de 2012 à 2021



Source : ministère du Logement.

UNE PRODUCTION DE PLAI ADAPTÉS EN HAUSSE MAIS ENCORE LOIN DES OBJECTIFS

Un programme de logements très sociaux à bas niveau de quittance, les « PLAI adaptés », a été institué par la loi du 18 janvier 2013 pour améliorer le financement du PLAI de droit commun, grâce à une subvention complémentaire de l'État et alimentée par la majoration des prélèvements effectués sur les communes carencées au titre de la loi SRU (38 millions d'euros en 2022[38]). Cependant, ce programme a peiné à se développer : 4 605 logements ont été programmés entre 2013 et 2019, loin de l'objectif de 3 000 logements par an. L'assouplissement de la procédure de sélection a progressivement conduit à une augmentation du nombre de projets : 1 213 logements ont été programmés en 2019, 2 176 en 2020, 2 460 en 2021 et 2 689 en 2022. En 2022, la part des logements en structures (pensions de familles, résidences sociales) était de 61 % contre 52 % de logements en 2019[39].

Ces résultats en progression sont toutefois inférieurs à l'engagement de 4 000 PLAI adaptés par an pris en 2018. Le contexte de baisse des subventions au PLAI limite effectivement l'effet levier du complément de subventions du PLAI adapté, dont le montant est dégressif à partir de trois logements produits. Car cette aide spécifique est destinée à encourager de petites opérations, en diffus, plus complexes et coûteuses, portant l'exigence d'un loyer sous plafonds APL (ce que la moitié des PLAI classiques ne respectent pas).

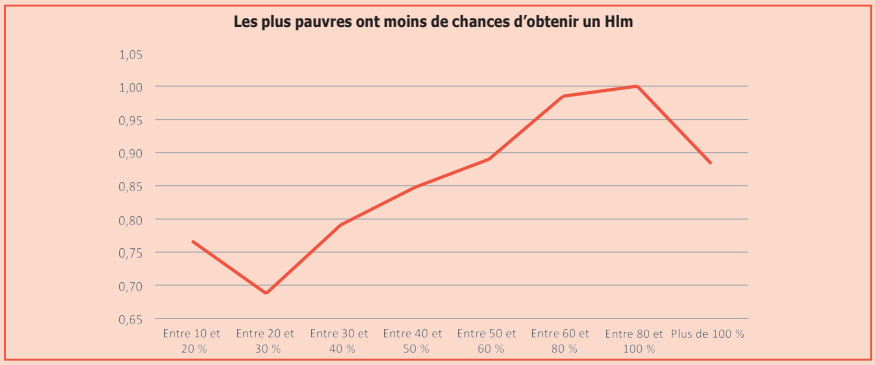
[38] Ministère chargé du Logement.
[39] Bilan des logements aidés 2021.

DES ATTRIBUTIONS HLM EN QUESTION

Le SNE comptabilise 418 447 attributions en 2022, dont 27,3 % de ménages en mutation. Après une hausse en 2021 suivant une baisse exceptionnelle en 2020, les attributions ont de nouveau diminué de 4 % en 2022, contribuant à une diminution globale d'environ 13 % de 2014 à 2022. En moyenne, 17 % seulement des demandeurs de logement social ont obtenu satisfaction en 2022. Cependant, cette moyenne cache des disparités importantes en fonction du revenu du candidat, de la région d'attribution et de ses conditions de logement précédentes. Si le taux de demande satisfaite s'élève à 37 % en région Bourgogne-Franche-Comté, il est nettement inférieur en Île-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur (respectivement 9,6 % et 11,4 % en 2021). En outre, si les chances d'attribution sont de 12 % pour les personnes ayant des revenus inférieurs à 500 euros mensuels par unité de consommation, elles montent à 20 % pour les personnes percevant entre 1 000 et 1 499 euros, et 17 % entre 1 500 et 1 999 euros[40].

En 2020, un collectif associatif[41] a mis en lumière les difficultés d'accès au parc social des ménages pauvres (soit environ 996 000 demandeurs de logement social en 2017). L'analyse des données 2017 du SNE a permis de montrer que, parmi les demandeurs « à faibles ressources », toutes choses égales par ailleurs, les plus pauvres ont moins de chances que les autres d'accéder à un logement social. Les ménages dont le revenu mensuel est compris entre 342 et 513 euros par unité de consommation (UC) ont environ 30 % de chances de moins d'obtenir un logement social dans l'année que ceux dont le revenu mensuel par UC est compris entre 1 026 et 1 368 euros (voir graphique ci-après).

Figure 2.6 : Probabilité d'obtenir un logement social toutes choses égales par ailleurs, selon le revenu/UC (hors APL) du demandeur (en % du niveau de vie médian)



Source : SNE - Attributions 2017 - France entière (y.c. DOM).

[40] USH, « Les Hlm en chiffres 2023 ».
[41] *« Les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources »*, rapport inter-associatif, juin 2020.

Une étude publiée par la Défenseure des droits révèle que, à l'inverse des ménages demandeurs aux revenus plus élevés, ceux déclarant un niveau de vie inférieur à 600 euros (17 % des demandes) sont sous-représentés parmi les attributaires (13 % des attributions). Toutes choses égales par ailleurs, les demandeurs pauvres ont moins de chance d'obtenir un logement social que les candidats un peu plus aisés[42]. En outre, selon l'USH, les ménages très pauvres, gagnant moins de 500 euros par mois, ont vu leur taux de succès passer de 22 % en 2017 à 12 % en 2022. Malgré la mise en place du Logement d'abord (LDA), les sans-domicile maintiennent un taux de succès inchangé de 15 % en 2018 et 2022, tandis que les logements gratuits connaissent également une diminution du taux de succès[43].

Des dispositions récentes (loi Égalité et citoyenneté de janvier 2017) obligent les bailleurs sociaux à attribuer 25 % des Hlm hors QPV au quart des candidats les plus pauvres. Cependant, on constate une difficulté pour les ménages les plus pauvres à accéder au parc social. En 2021, cette part stagne à 17,5 %, après 16 % en 2019, 14 % en 2018, 17 % en 2017 et 2016. D'après l'Ancols[44], seuls 8 % des EPCI/EPT concernés par la réforme atteignent le seuil de 25 % fixé par la loi. Ce chiffre tombe à 4 % sur les territoires en zones tendues (A, A bis et B1).

Les EPCI ont la possibilité d'organiser un dispositif de « cotation » des demandes de logement social, à savoir une méthode de calcul d'un nombre de points pour chaque demandeur, en fonction de critères déterminés, pour prioriser les demandes. Conformément à la loi Elan, ce dispositif de cotation de la demande de logement social devait devenir obligatoire au 1er septembre 2021, mais cette échéance a finalement été repoussée au 31 décembre 2023, alors qu'en juillet 2023, seulement 10 % des EPCI (soit 41 au total) ont une cotation en vigueur conforme à la réglementation.

Une faible mobilisation du parc privé au profit des ménages pauvres

Parce que la production neuve ne pourra pas, à elle seule, répondre à l'ampleur des besoins, le parc existant doit pouvoir être également mobilisé pour favoriser l'accès au logement des ménages pauvres et modestes (mobilisation des logements vacants, conventionnement du parc locatif privé, intermédiation locative…).

---

42 Pierre Madec, Maxime Parodi, Xavier Timbeau, Xavier Joutard, Edgar Aubisse, Pauline Portefaix, *« Éclairages - Quelles difficultés d'accès des ménages les plus pauvres au parc social ? »*, Défenseure des droits, 2023.

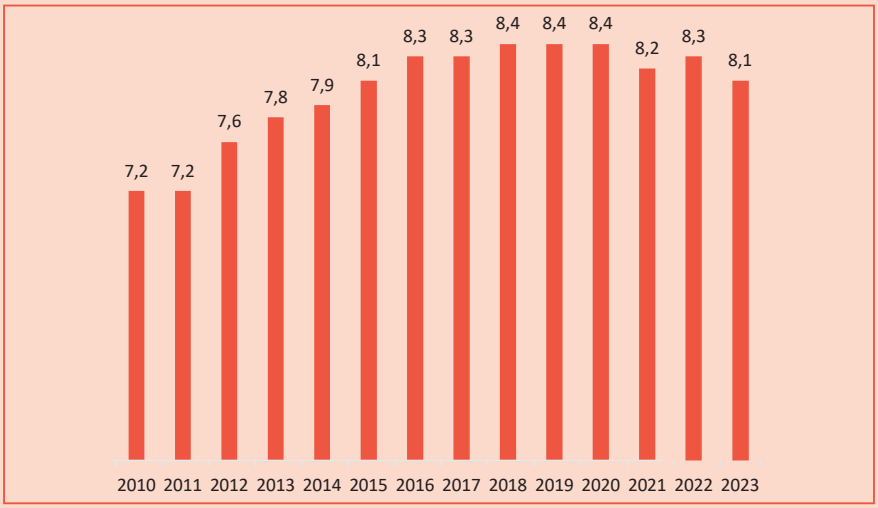
43 *USH, « Les Hlm en chiffres », 2023.*

44 Ancols, *« Les attributions de logements sociaux en dehors d'un quartier prioritaire aux ménages demandeurs les plus modestes : bilan entre 2017 et 2019 »*, septembre 2020.

L'INTENSIFICATION DE LA LUTTE CONTRE LA VACANCE

Au 1er janvier 2023, 2.9 millions de logements étaient vacants en France métropolitaine selon l'Insee, un chiffre qui a nettement progressé entre 2008 (6,7 %) et 2015 (8,1 %) avant de stagner depuis. La vacance renvoie à des réalités très diverses (logements proposés à la vente, en attente d'occupation par un locataire ou de règlement de succession, vacance expectative, vacance de désintérêt, etc.), sachant qu'un certain taux de vacances incompressibles est considéré comme « frictionnel » (délais de déménagement, d'amélioration ou de renouvellement du parc).

Figure 2.6 : Taux de vacance en France



Source : Insee, France métropolitaine.

Dans le parc Hlm, 2,4 % des logements étaient vacants au 1er janvier 2023 (contre 2,7 % en 2022), soit environ 121 000 logements, dont 1,3 % depuis plus de trois mois[45].

Sur l'ensemble du parc, une étude publiée début 2016[46], analysant des données de 2013, souligne que 11 % des logements inoccupés correspondent à une vacance « incrustée » de plus de six années. La vacance est alors directement influencée par la qualité du parc, le dynamisme et la fluidité du marché locatif local : les zones de vacance élevée se concentrent dans les territoires ruraux en déclin démographique et l'écart se creuse avec les territoires urbains. Mais la vacance est aussi présente en milieu urbain : le rapport estime à 137 000 le nombre de logements non occupés depuis plus de deux ans en zone tendue (A, A bis et B1), dont un quart sont

[45] CGDD-SOeS, *« Le parc locatif social au 1er janvier 2022 »*, décembre 2022.
[46] IGF-CGEDD, *« Évaluation de politique. Mobilisation des logements et des bureaux vacants »*, janvier 2016.

particulièrement dégradés. Il reste donc 103 000 logements durablement vides et directement habitables en zone tendue.

Selon une étude de 2023, 4,3 % des logements privés détenus par des particuliers en France étaient vacants depuis plus d'un an en 2017, avec des taux plus élevés dans les petits immeubles anciens des communes rurales et les zones aux prix immobiliers les plus bas. L'étude révèle en outre que le phénomène de la vacance s'observe davantage dans les centres-villes, bourgs, zones rurales, centralités commerciales, près des lieux de nuisances, et surtout chez les propriétaires aux moyens limités et en structures collectives[47].

Afin d'inciter les propriétaires privés à remettre leurs logements sur le marché, une taxe sur les logements vacants (TLV) a été instaurée en 1998, permettant de réduire la vacance dans les agglomérations concernées. Vingt-huit agglomérations de plus de 50 000 habitants, soit 1 149 communes, sont concernées, permettant la mise en recouvrement de 200 millions d'euros en 2022, pour 308 000 logements.

Tableau 2.9 : Nombre d'avis d'impôt TLV mis en recouvrement

Année	Nombre de logements soumis à la TLV	Nombre d'avis TLV mis en recouvrement[48]
2013	250 362	200 792
2014	229 886	188 019
2015	222 617	184 062
2016	229 632	191 141
2017	241 131	199 855
2018	252 008	209 569
2019	249 878	208 818
2020	300 236	247 970
2021	279 246	229 210
2022	308 000	253 000

Source : DGFP.

La loi de finances pour 2023 a étendu la TLV à 2 263 communes supplémentaires confrontées à des tensions locatives, avec un taux d'imposition passant à 17 % la première année et à 34 % à partir de la deuxième (contre 12,5 % et 25 % auparavant).

Les communes non concernées par la TLV peuvent instaurer la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) pour imposer les logements vacants depuis

[47] CGDD/SDES, *« Les déterminants de la vacance longue durée des logements détenus par les personnes physiques »*, décembre 2023.
[48] Un avis de mise en recouvrement rassemble les logements soumis à la TLV d'un même propriétaire à une même adresse. Le nombre de logements soumis à la TLV est donc supérieur.

plus de deux ans au 1er janvier. L'État prévoit une compensation de 24,7 millions d'euros en 2024 pour les communes et les intercommunalités perdant la THLV dans le cadre de la réforme de la TLV.

CONVENTIONNEMENT DU PARC PRIVÉ : DES NIVEAUX TRÈS BAS

Afin de favoriser le développement d'une offre accessible aux plus modestes, les logements du parc privé[49] peuvent faire l'objet d'un conventionnement à travers des subventions et avantages fiscaux accordés par l'État aux propriétaires-bailleurs (avec ou sans travaux), qui s'engagent à louer le logement à des ménages sous plafonds de ressources, et de pratiquer des niveaux de loyers inférieurs au marché pendant 6 à 12 ans.

Entre 2007 et 2022, 181 000 logements ont été conventionnés par l'Anah dans le parc privé, avec ou sans travaux, auprès de bailleurs privés. Alors que 1,5 million de nouvelles locations ont lieu chaque année dans le parc privé, le nombre de logements nouvellement conventionnés à des niveaux de loyer maîtrisés apparaît particulièrement faible. Le flux a régulièrement diminué, passant de 16 267 logements en 2008 à 9 685 en 2022[50] (dont 67 % en loyer social ou très social, le reste en loyer intermédiaire). Le nombre de logements conventionnés a augmenté de 17 % par rapport à 2021. À noter que l'offre « très sociale » demeure extrêmement limitée : elle ne représente que 466 logements en 2022 (4,8 % des conventionnements). Ces chiffres ne comprennent pas les conventions signées avec les bailleurs institutionnels, qui ont connu une chute encore plus forte au cours de la période. Cette diminution générale s'explique notamment par la réorientation, depuis 2011, des aides de l'Anah en faveur des propriétaires-occupants au détriment du conventionnement à loyer maîtrisé dans le parc locatif, et par la hausse des loyers libres du parc locatif privé, qui rend les conventionnements Anah moins attractifs.

Mis en place en 2022, le nouveau dispositif d'incitation fiscale à la mise en location « Loc'Avantage », sur lequel sont assis les conventionnements Anah, se substitue au « Louer abordable ». L'abattement fiscal est remplacé par une réduction d'impôt, plus lisible et plus juste pour les propriétaires modestes. Les loyers-plafonds deviennent proportionnels au loyer de marché des communes concernées, ce qui est plus fin et plus équitable pour les propriétaires. En revanche, les loyers-plafonds « social » ou « très social », ainsi calculés, risquent de devenir trop élevés dans les zones tendues pour des locataires à très bas revenus. Avec un objectif fixé à 5 952 logements rénovés et 1 955 primes distribuées, l'Anah avait atteint en septembre 2023 respectivement 40 % et 70 % des objectifs fixés au lancement du dispositif.

[49] CGEDD, *« La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence »*, juin 2013.

[50] Anah, Rapport d'activité 2022.

[51] Anah, Comité des partenaires, octobre 2023.

Au 1er octobre 2023, 91 076 conventions sont en cours de réalisation, dont 47 905 sans travaux et 43 171 avec travaux[51].

Ces chiffres des conventionnements avec travaux relativement bas pourraient baisser encore en 2024, avec la réforme des aides MaPrimeRénov', qui ne prévoit plus de conventionnement obligatoire et de contreparties sociales en échange d'aide à la rénovation énergétique pour les bailleurs.

Figure 2.8 : Logements conventionnés Anah à loyers maîtrisés, avec ou sans travaux

Source : Anah.

L'intermédiation locative représente également un bon outil pour mobiliser le parc privé à des fins sociales, mais avec 55 751 places gérées en 2020, son déploiement s'opère encore trop souvent sous forme de sous-location (voir 1re dimension).

La difficile mise en œuvre du droit au logement opposable

Depuis 2008, la loi instituant le droit au logement opposable (DALO) permet à six catégories de ménages de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département pour accéder à un logement ou à une place d'hébergement[52]. Les ménages reconnus prioritaires doivent alors recevoir une

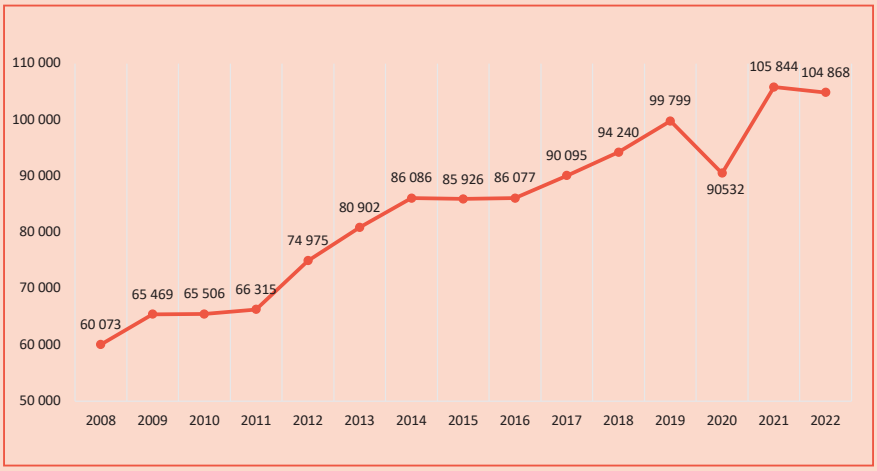
[52] Le recours à l'hébergement au titre du droit au logement opposable est possible pour toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée.
[53] Bilan du droit au logement opposable 2008-2022.

proposition de la part du préfet et peuvent, à défaut, déposer un recours contentieux contre l'État auprès du tribunal administratif.

Depuis cette date jusqu'à fin 2022, 1 241 081 recours ont été déposés en vue d'obtenir un logement[53]. En 2022, 104 868 nouveaux recours « logement » ont été déposés, un chiffre en baisse de 1 % par rapport à 2021.

Ces chiffres cachent de fortes disparités entre départements : 41 départements ne représentent que 1,6 % des recours logement. À l'inverse, 54,4 % des recours ont été enregistrés en Île-de-France (principalement à Paris et en Seine-Saint-Denis).

Figure 2.9 : Nombre de recours DALO Logement reçus



Source : InfoDALO TS1 et statistiques anuelles des Bouches-du-Rhône pour 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012.

LE DALO : UN RÉVÉLATEUR DES SITUATIONS PASSÉES ENTRE LES MAILLES DU FILET

Le suivi des motifs de recours fait apparaître de nombreuses situations de mal-logement auxquelles aucune réponse n'a été apportée en amont. Plus d'un tiers proviennent de ménages dépourvus de logement ou hébergés chez un particulier (40 % des ménages requérants en 2021). On recense aussi une part importante de ménages dans des logements sur-occupés ou non décents, en présence d'une personne mineure ou handicapée (22 %), ainsi que des personnes hébergées dans des structures ou en logement de transition (16 %), et des demandeurs Hlm qui n'ont pas reçu de proposition au-delà de délais d'attente « anormalement longs » (27 %)[54].

[54] DHUP.

UNE LOI DALO PEU RESPECTÉE

En 2022, seulement 36,3 % des décisions prises par les commissions de médiation ont été favorables aux requérants (contre 45 % en 2008)[55]. Ce taux est inférieur là où sont déposés la majorité des recours, signe que les décisions ont tendance à être prises au regard de l'offre de logements disponibles, au détriment de la situation des personnes et de la loi, en raison d'une interprétation parfois restrictive des critères de reconnaissance par les commissions de médiation. À Paris, plus particulièrement, le taux de décisions favorables a chuté de 71 % à 52 % entre 2008 et 2022. En outre, le comité de suivi DALO remarque l'hétérogénéité des pratiques des commissions de médiation selon les territoires et les années (demande de pièces justificatives abusives…). L'instruction du 13 décembre 2017 rappelle que les commissions de médiation ne doivent pas tenir compte de l'offre disponible dans l'examen des recours, tout en les invitant à se référer au guide paru en 2017[56].

Le nombre de ménages logés chaque année suite à un recours DALO est globalement en hausse depuis 2008, malgré un ralentissement sur la période récente. Fin 2022, ce sont 231 087 ménages qui ont été logés sur l'ensemble de la période à la suite d'un recours DALO. Mais la loi est très loin d'être respectée. Sur les 18 834 propositions de relogement qui ont été faites en 2020, seul un tiers l'a été dans les délais[57]. De plus, en 2022, ce sont 27 % des ménages reconnus prioritaires depuis 2008, soit 93 116 ménages, qui sont toujours en attente d'un logement, certains depuis 14 ans.

Tableau 2.10 : Suivi d'activité du DALO de 2008 à 2022

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Recours déposés	59 609	61 755	61 319	60 831	71 860	80 900	86 148	86 054	86 263	90 223	94 240	99 799	90 532	105 844	104 868	**1 134 101**
Décisions prises	33 652	49 053	54 386	57 323	68 288	86 990	85 799	87 992	85 322	86 980	94 374	100 519	83 882	104 997	103 142	**1 077 702**
Décisions favorables	14 889	19 353	19 960	20 256	24 642	32 472	28 047	25 598	25 241	27 721	31 962	34 451	29 191	35 785	34 408	**368 191**
Taux de décisions favorables	44 %	39 %	37 %	35 %	36 %	37 %	33 %	29 %	30 %	32 %	34 %	35 %	35 %	34%	33 %	**32 %**
Bénéficiaires logés suite à offre	3 203	8 880	10 701	10 989	13 016	17 176	19 550	20 423	20 927	20 943	21 470	21 913	18 208	23 081	23 688	**231 087**
Bénéficiaires restant à loger (selon l'année du recours DALO des ménages)	951	2 555	3 318	2 856	3 161	3 733	3 158	2 992	3 284	4 285	6 138	9 098	9 292	15 058	23 237	**93 116**

Source : InfoDALO.

[55] 2 % des décisions réorientent un recours « logement » vers un hébergement, un taux proportionnellement plus élevé dans les 18 départements à forte activité et qui affecte spécifiquement les ménages allocataires du RSA.

[56] Guide pour les commissions de médiation, ministère de la Cohésion des territoires, novembre 2017.

[57] Bilan du droit au logement opposable 2008-2020.

Le DALO vise également à garantir la mise en œuvre du droit à l'hébergement de toute personne, quel que soit son statut administratif. Le nombre de recours demeure assez faible ; en augmentation depuis 2008, il avoisine les 10 000 recours par an depuis 2013, avec une diminution ces trois dernières années, 7 212 recours ayant été enregistrés en 2022, en baisse par rapport à 2019 ; 79 % de ces recours ont donné lieu à une décision favorable des COMED en 2022. Hélas, le taux d'accueil des ménages ayant obtenu une décision favorable après un recours hébergement ou une réorientation de leur recours logement est seulement de 3,5 % en 2022.

Le non-respect par l'État des décisions des COMED peut entraîner des recours contentieux devant les tribunaux administratifs en vue d'enjoindre le préfet à exécuter ces décisions. Après une diminution régulière depuis 2014 (6 609 en 2017, contre 9 873 en 2014), ces « recours en injonction » progressent de nouveau : de 8 829 en 2020, ils sont passés à 8 839 en 2021 et 8 739 en 2022. Ils restent néanmoins très inférieurs au nombre de ménages restant à reloger.

Tableau 2.11 : Nombre de contestations des décisions des COMED

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Recours gracieux contre les décisions de Comed	3 271	4 148	5 584	7 347	8 738	8 441	nc	8 947	9 517	8 708	7 103	
Recours pour excès de pouvoir	2 542	2 826	2 560	3 042	3 606	3 357	3 027	2 956	3 069	3 407	3 383	3 108
Recours en injonction	5 625	5 732	7 372	9 854	7 797	6 711	6 609	7 301	8 565	8 829	8 839	8 739
Recours indemnitaires	36	531	783	1 102	1 512	1 484	1 433	1 544	1 467	1 963	1 948	2 311

Source : Conseil d'État pour les années 2011-2013 ; DHUP (ministère de la Cohésion des territoires) pour les années 2014-2020.

Les condamnations de l'État pour non-respect de son obligation de relogement de personnes reconnues au titre du DALO entraînent le paiement d'une astreinte[58] : pour le premier semestre 2022, 3 054 685 euros d'astreintes ont été liquidés, un montant en forte baisse par rapport aux années précédentes (28,3 millions d'euros en 2018 et 18,3 millions en 2019), dont 2 785 445 euros pour l'Île-de-France. Les liquidations sont en baisse, notamment à cause du gel des astreintes pour la période de crise sanitaire. Leur produit est versé au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), créé en 2011 pour financer des actions d'accompagnement de personnes reconnues prioritaires, ainsi que des actions de gestion locative adaptée pour leur relogement.

Les différentes options de relogement pour les ménages prioritaires DALO restent en deçà des possibilités et des obligations légales. Si le contingent préfectoral est le

[58] Dont le montant est déterminé en fonction du loyer moyen du type de logement ou du type d'hébergement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation.

plus mobilisé (54 % des relogements DALO en 2022), les logements concernés ne sont pas toujours bien identifiés. Le contingent d'Action Logement est mobilisé en-dessous de ses objectifs légaux. En 2020 et en 2021, ce sont respectivement 1 754 et 281 ménages qui ont été relogés sur ce contingent, ce qui reste loin de l'objectif fixé par le droit en vigueur (25 % des logements d'Action Logement sont censés être attribués au titre du DALO). Pour l'année 2019 par exemple, l'Ancols indique que le taux d'attribution à des ménages DALO sur le contingent Action Logement était de 6,7 %[59]. En 2023, elle révèle qu'Action Logement n'a attribué que 13 % de ses logements à des ménages prioritaires, soit la moitié de son obligation légale. Cette performance varie, atteignant 26 % en Île-de-France, mais chutant à 11 % en PACA, 6 % dans les Hauts-de-France, et 3 % dans le Grand-Est. De surcroît, seul un tiers de ces attributions aux prioritaires bénéficient spécifiquement aux ménages « DALO » (soit à peine 2 400 ménages par an). L'État, chargé de mobiliser ses logements pour les DALO, est quant à lui en défaut et peine à identifier des dizaines de milliers de logements[60].

La poursuite de la mobilisation des contingents réservés à l'État, des autres réservataires et des attributions hors-contingent des bailleurs sociaux, et la mise en œuvre de la réforme des attributions prévue par la loi Égalité et citoyenneté, doivent permettre d'augmenter le nombre de propositions de logements puisqu'elles prévoient qu'un quart des attributions Hlm soient réservées aux ménages prioritaires sur tous les contingents. Le parc privé, quant à lui, constitue une réponse quasi inexistante.

Selon le Haut Comité pour le Droit au Logement (HCDL), depuis 2011, plusieurs milliers d'attributions de l'État sont enregistrées manquantes pour le logement des ménages mal-logés et certains bailleurs sociaux. Dans le Rhône, ce sont 15 372 logements manquants dans le contingent « prioritaires ». Les Bouches-du-Rhône en comptent 7 897 et La Réunion 7 684[61].

Toujours selon le HCDL, la réforme des attributions de logements sociaux est une réelle opportunité pour permettre à l'État de retrouver l'intégralité de ses droits de réservation au bénéfice des ménages mal-logés. En septembre 2023, il demande la mise en place d'un plan de « rattrapage » pour l'accès au logement des ménages reconnus au titre du DALO, qui propose entre autres de veiller à ce que les préfets de chaque département mobilisent l'ensemble de leurs prérogatives face à un acteur défaillant, de s'assurer que le passage à la gestion en flux garantisse la pleine mobilisation des droits de réservations de l'État et d'assurer la fiabilité des systèmes d'information permettant un suivi efficace de l'accès au logement des publics prioritaires[62].

[59] Note relative à l'obligation DALO du secteur de la participation des employeurs à l'effort de construction, Exercice 2017, Ancols, octobre 2018. Ancols, « Obligation dite DALO du secteur de la PEEC en 2021 », février 2023.
[60] Haut Comité pour le Droit au Logement, « Bilan et perspectives des attributions de logements sociaux réservés par l'État aux ménages mal-logés », octobre 2023.
[61] Ibid.

Tableau de bord

3e DIMENSION. Les mauvaises conditions d'habitat

La part des ménages considérant leurs conditions actuelles de logement comme satisfaisantes ou très satisfaisantes n'a cessé d'augmenter, s'établissant à 79 % en 2020 contre 52 % en 1973. Si le parc de logements s'est incontestablement amélioré depuis les années 1950, le mal-logement lié à de mauvaises conditions d'habitat est loin d'avoir disparu. Mauvaise qualité des logements, insalubrité et indécence, copropriétés dégradées, passoires thermiques… Des millions de ménages restent aujourd'hui confrontés à des formes graves de mal-logement.

De l'inconfort sanitaire à la mauvaise qualité des logements

Le confort sanitaire des logements s'est amélioré de façon très nette au cours des dernières décennies : en 2020, moins de 0,5 % du parc ne disposait pas de l'eau courante, d'une installation sanitaire (baignoire ou douche) ou de W.-C. intérieurs (contre 15 % en 1984). Ce sont toutefois plus de 204 000 ménages qui restent aujourd'hui privés de ce confort sanitaire de base dans leur logement. Parmi eux, 173 000 ne disposent pas de W.-C. intérieurs et 117 000 de baignoire ou de douche[1]. En 2018, selon le recensement en France entière y compris les Outre-mer, 141 840 résidences principales ne comptent pas de douche ou de baignoire[2].

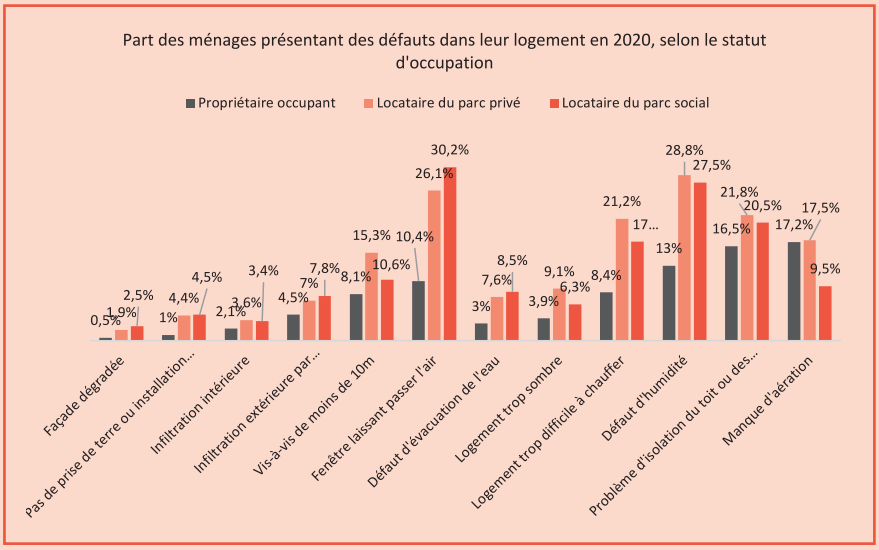
Au total, on peut estimer que 1 874 000 personnes vivent dans des logements privés de confort en 2020 (contre 2 090 000 en 2013), dans la mesure où elles ne disposent pas du confort sanitaire de base, n'ont pas de chauffage central ou de coin cuisine, ou parce que la façade de leur logement est très dégradée, avec des fissures profondes. Ces critères sont des indices laissant supposer que d'autres problèmes peuvent affecter ces logements, notamment lorsqu'ils sont petits, anciens ou dégradés : humidité, moisissures, mauvaise isolation, installation électrique dangereuse, infiltrations d'eau…

D'après l'enquête nationale Logement (ENL) 2020, la part de résidences principales comportant au moins un défaut grave de confort a reculé de 3,4 points entre 2013 et 2020. Elle demeure toutefois importante, en particulier pour les locataires du parc social (45 %) et pour les ménages occupant un logement ancien (construit avant 1949) (jusqu'à 56 % des ménages locataires d'un logement collectif privé).

[1] Insee, Recensement de la population 2018, résidences principales ne comportant ni baignoire, ni douche, France entière.
[2] Ibid.

Le défaut le plus courant est celui des fenêtres laissant anormalement passer l'air, qui concerne 30,2 % des locataires du parc social (-0,2 point depuis 2013), 26,1 % des locataires du parc privé (-4,7 points) et 10,4 % des propriétaires-occupants (-2 points).

Figure 3.1 : Des dysfonctionnements persistants à l'intérieur des logements (en %)



Source : Données provisoires ENL 2020, France métropolitaine, résidences principales.

HABITAT INDIGNE, INSALUBRE, NON DÉCENT…

L'habitat indigne[3] constitue un phénomène massif en France, dont l'ampleur reste mal appréhendée. D'après FILOCOM (2017), 400 à 420 000 logements seraient indignes, à partir des données sur le parc privé potentiellement indigne (PPPI) exploitées par les acteurs locaux. Cette estimation est toutefois datée et approximative, sachant que les fichiers sur lesquels elle repose (le cadastre notamment) présentent des biais importants, et que le PPPI n'a pas pour objectif un décompte national mais plutôt le repérage des zones géographiques potentiellement concernées.

[3] Ce chiffre serait donc sous-estimé : il ne tient pas compte notamment des Outre-mer, des locaux impropres à l'habitation, des bidonvilles, des logements sociaux ou des divisions. L'habitat indigne a été défini par la loi MOLLE de 2009 : *« Constituent un habitat indigne les locaux utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ».*

DÉFINITIONS

Insalubrité : le Code de la santé publique définit comme insalubre *« tout logement, immeuble bâti ou non, vacant ou non, groupe d'immeubles ou îlot constituant soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé ou exploité, un danger pour la santé des occupants ou des voisins »* (art. L.1331-26 du CSP).

Péril : le Code de la construction et de l'habitation considère en *« péril »* les *« bâtiments ou édifices quelconques lorsqu'ils menacent ruine et qu'ils pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité ou lorsque, d'une façon générale, ils n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique »* (article L.511-1 du CCH).

Décence : la décence d'un logement s'évalue selon le respect de caractéristiques de confort, d'équipement, de salubrité et de sécurité. Le décret du 11 janvier 2021, qui s'applique depuis 2023, intègre un seuil maximal de 450 kWH/m² d'énergie finale pour qu'un logement soit considéré comme décent.

ACTEURS COMPÉTENTS

Une multitude d'acteurs peuvent intervenir sur l'habitat indigne :

• **Habitat non-décent :** les litiges concernant la non-décence relèvent du droit privé (jugé par le tribunal d'instance). Toutefois le maire doit veiller à la conformité des logements au RSD (règlement sanitaire départemental) dont les critères sont très proches de ceux de la décence. En cas de non-respect, le maire peut faire une injonction ou prendre un arrêté de mise en demeure du propriétaire.

• **Manquement aux règles d'hygiène et aux normes d'habitabilité :** par ses pouvoirs de police, le maire peut prendre toute mesure nécessaire pour la santé et la sécurité des personnes sur le territoire de sa commune (Code général des collectivités territoriales).

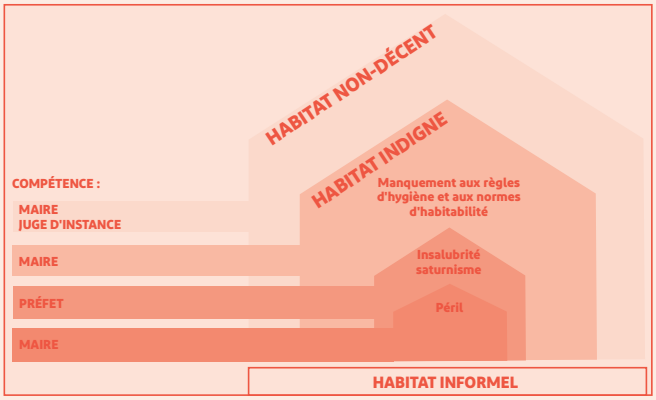
• **Insalubrité, saturnisme :** le préfet doit intervenir, après un rapport établi par l'ARS, et après avis du CODERST, si les locaux sont dangereux du fait de leur utilisation, si un logement est insalubre (remédiable, irrémédiable ou urgent), s'il présente un danger sanitaire ponctuel, si les locaux sont impropres à l'habitation, ou dans le cadre de la lutte contre le saturnisme. L'arrêté doit permettre la réalisation de travaux ou la démolition du logement (Code de la santé publique).

.../...

.../...

• **Péril :** à travers ses polices, le maire peut prescrire par arrêté des obligations de travaux, d'hébergement ou de relogement à des propriétaires responsables de situation de péril (Code de la construction et de l'habitation).

L'HABITAT NON-DÉCENT ET INDIGNE ET LES ACTEURS ADMINISTRATIFS COMPÉTENTS



Les logements indignes représentent une menace réelle pour leurs occupants, pouvant avoir des conséquences tragiques : huit personnes ont ainsi perdu la vie dans l'effondrement d'immeubles vétustes dans le centre-ville de Marseille le 5 novembre 2018. À Vaulx-en-Velin, le 16 décembre 2022, 10 personnes sont mortes dans l'incendie d'une copropriété dégradée, qu'il était prévu de rénover.

L'HABITAT INDIGNE EN OUTRE-MER

La problématique de l'habitat indigne en Outre-mer recouvre un continuum de situations : de l'habitat informel dont le bâti est plus ou moins confortable mais le statut toujours précaire aux situations d'habitat indigne dans les centres anciens ou le parc social vieillissant, en passant par des formes « d'habitat traditionnel » jamais réhabilitées.

La loi Letchimy définit l'habitat informel et les secteurs d'habitat informel comme « constitués par des locaux ou installations à usage d'habitation édifiés majoritairement sans droit ni titre sur le terrain d'assiette, dénués d'alimentation en eau potable ou de réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales ou de voiries ou équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité dans des conditions satisfaisantes ». L'ensemble des territoires d'Outre-mer ont connu un développement important de l'habitat informel au cours du XXe siècle en réponse à l'exode rural ou aux flux migratoires, dans un contexte de déficit de logements disponibles. Une partie de ces constructions génère cependant de l'insalubrité du fait de l'absence de viabilisation primaire, du non-accès aux services de base et d'une localisation parfois en zones à risque.

L'habitat informel peut prendre différentes formes : des maisons « en dur » (parpaing, briques…), des abris faits de matériaux de récupération (bois, tôle…), etc. Ces constructions peuvent être diffuses et se nicher dans des secteurs urbains (centre-ville de Pointe-à-Pitre ou de Fort-de-France par exemple) ou ruraux (les Hauts à La Réunion), ou au contraire former d'importants bidonvilles, notamment à Mayotte et en Guyane. Si tout l'habitat « spontané » n'implique pas de conditions d'habitat insalubre ou indigne, il reste en revanche précaire du fait de l'« illégalité » de son occupation.

Par ailleurs, les Outre-mer sont également marqués par la **présence d'habitat indigne, au sens plus « classique »**. Les **centres-bourgs**, par exemple, peuvent concentrer des logements insalubres, souvent dans de petits **bâtiments collectifs** le plus souvent abandonnés et squattés mais parfois encore habités par leurs propriétaires ou des locataires. À La Réunion, les pratiques de marchands de sommeil dans des petits immeubles anciens des centres urbains sont de plus en plus signalées. En Guyane, des poches d'insalubrité occupent souvent les fonds de cours ou des immeubles dégradés et sont, en général, le fait de marchands de sommeil qui louent des logements indignes à une population souvent étrangère et en situation irrégulière.

Enfin, **l'habitat dit « traditionnel » dans le diffus** désigne les cases en bois et/ou tôle, sans éléments de confort, qui n'ont jamais été réhabilitées, en Guadeloupe et à La Réunion (et dans une moindre mesure en Martinique). Ces logements sont le plus souvent situés dans les zones rurales ou exposés à des risques naturels. Les statuts fonciers et d'occupation de ces habitats sont complexes : les occupants ne disposent pas toujours d'un titre de propriété, avec de nombreux cas d'indivisions foncières, ou bien ont été régularisés a posteriori. En Guyane, dans les bourgs et villages isolés, en général le long des fleuves, l'habitat traditionnel des « Noirs Marrons », descendants des esclaves fugitifs, ou des Amérindiens, est essentiellement constitué de carbets ou de petites cases d'une pièce, en bois et couverts de tôles ondulées ou de paille, sans accès à l'eau, à l'électricité, ni aux réseaux d'évacuation des eaux usées et de ramassage des ordures.

Difficiles à définir et à repérer, les différentes formes de l'habitat indigne en Outre-mer sont difficiles à quantifier. D'après le ministère des Outre-mer, **l'habitat insalubre concernerait près de 110 000 logements sur un parc total de près de 900 000 logements (soit 12 %).** Aux Antilles comme à La Réunion, les principales zones d'habitat insalubre ont été traitées et la problématique renvoie aujourd'hui davantage à des logements en diffus, souvent occupés par des personnes âgées.

Tableau 3.1 : Logement indigne et habitat informel dans les territoires d'Outre-Mer	
Guadeloupe[4]	**34 594 logements dégradés et 77 462 logements informels** **2 477 cases traditionnelles et 1 062 habitations de fortune**
Martinique[5]	**24 419 logements dégradés,** dont la qualité globale est jugée médiocre ou très médiocre selon les critères relatifs au caractère architectural de l'immeuble, à la qualité de la construction, aux équipements de l'immeuble et du logement. **7 409 logements très dégradés.** **756** cases traditionnelles, **953** habitations de fortune, **5 576** logements en bois.
La Réunion[6]	**33 526 bâtis précaires** dont 2 160 habitations de fortune et 20 408 « cases traditionnelles ». **15 601 bâtis indignes** recensés dans 20 communes, dont 30 à 40 % inoccupés.
Guyane[7]	**37 445 habitations spontanées**, c'est-à-dire n'ayant pas fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme et n'étant pas cadastrées. **8 700 logements potentiellement insalubres,** évalués selon leur aspect extérieur. **5 300 logements insalubres au bâti irrémédiable**, dont les parcelles nécessitent de lourds travaux ou qu'il faut entièrement détruire, par le danger qu'elles représentent pour leurs habitants.
Mayotte[8]	**20 000 logements en dur présentant au moins un défaut grave** (absence d'eau, de W.-C., de bain/douche, d'installation électrique non dangereuse, de cuisine). **25 200 constructions fragiles,** de fortune (tôle, bois, végétal ou terre), représentant 40 % des résidences principales.
Polynésie Française[9]	**10 000** logements insalubres à Papeete.
Nouvelle Calédonie[10]	**1 800 à 2 000** logements insalubres dans le Grand Nouméa. **24 239 logements en tôle** dans toute la Nouvelle-Calédonie.
Saint-Martin[11]	**5 360 résidences principales** non raccordées au réseau de tout-à-l'égout. **Seuls 39 % des ménages disposent de l'eau chaude.**

[4] DEAL, Observatoire de l'habitat de Guadeloupe (2019).

[5] DEAL, Observatoire de l'habitat de Martinique (2019).

[6] Agorah, Synthèse des observatoires 2022, Observatoire réunionnais de l'habitat indigne ; Insee, recensement de la population 2020.

[7] Habitat informel : Audeg, *« L'urbanisation spontanée en Guyane : recensement du phénomène en 2015 », Obs Habitat n°6, novembre 2018. Habitat insalubre : Étude SIAGE, AG Environnement, Recensement de l'habitat potentiellement insalubre de Guyane, 2014. Audeg, « L'habitat en Guyane : chiffres clés »*, Obs Habitat, n°5, décembre 2021.

[8] Insee Analyses n°18, *« Évolution des conditions de logement à Mayotte »,* août 2019. PDALHPD de Mayotte, 2018-2023.

[9] Fédération Soliha, *« La Fédération Soliha en mission en Polynésie Française »*, décembre 2019.

[10] Enquête de terrain du Syndicat intercommunal du Grand Nouméa, 2010. Insee, RP 2014.

[11] Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer sur la politique du logement dans les Outre-mer, juillet 2021. Les chiffres cités datent de 2012.

Plus largement, les habitants en Outre-mer sont particulièrement touchés par les défauts graves de confort (existence d'un vis-à-vis à moins de 10 mètres, problèmes d'étanchéité et d'isolation des murs, du toit ou du sol, infiltrations ou inondations…) : en Guadeloupe, 31 % des logements comptent un défaut grave de confort et 10 % en cumulent au moins deux, comme en Martinique ; en Guyane, 47 % des ménages sont confrontés à au moins un défaut grave de leur logement ; à Mayotte, 28 % des logements n'ont pas accès à l'eau courante.[12]

LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

En matière de lutte contre l'habitat indigne, la mobilisation des différents acteurs s'est accrue sur la plupart des territoires. Mais là où aucun dispositif partenarial avec les acteurs locaux n'a été mis en place, **l'intervention publique reste insuffisante,** voire inexistante.

Les moyens budgétaires consacrés directement par l'État à la lutte contre l'habitat indigne[13], en dehors des agences ANRU ou Anah détaillées ci-après, sont en baisse depuis 2019 : pour 2024, le PLF prévoit comme en 2023 16 millions d'euros (23 millions d'euros en 2019)[14]. On peut aussi regretter, depuis 2018, l'extinction de l'APL accession, dont une partie aidait les propriétaires-occupants modestes à financer des travaux de rénovation.

La lutte contre l'habitat indigne et inconfortable dans le parc social

Dans le parc locatif social, le nombre de logements réhabilités est plutôt en déclin depuis 2000. Depuis 2009, le budget ne prévoit plus d'aide à la rénovation Hlm PALULOS classique. À partir de 2004, l'intervention publique de réhabilitation du parc social a été portée principalement par le programme national de rénovation urbaine puis par le NPNRU, tournés vers les QPV : entre 2004 et 2021, 408 500 logements ont été réhabilités[15]. À noter que les objectifs du NPNRU, lancé en 2019 et qui s'achève en 2030, sont très en deçà avec un objectif total de seulement 126 500 réhabilitations. Entre 2019 et avril 2023, un peu plus de 14 000 logements ont été réhabilités dans le cadre du NPNRU[16].

Le fonds d'épargne de la CDC est également mobilisé pour renforcer la rénovation du parc social via la 3e génération de l'éco-PLS, lancée en 2019, et finançant les travaux de rénovation énergétique des logements. L'accord entre l'État et les bailleurs sociaux d'avril 2019 incluait un objectif de 125 000 rénovations thermiques par an. Le plan de relance, lui, a consacré 500 millions d'euros aux rénovations lourdes dans le parc social. En contrepartie, tous les logements sociaux classés F et G devront être rénovés

12 Insee, fiches « DOM », 2017.
13 Diagnostics et contrôles, travaux d'office, hébergement/relogement des familles…
14 Action *« Lutte contre l'habitat indigne »* du Programme 135 de la mission Cohésion des territoires.
15 ANRU, Bilan quantitatif du PNRU 2004-2021.
16 ANRU, enquête chantier auprès des collectivités locales.

en 2023. Le PLF 2023 indiquait qu'une enveloppe exceptionnelle de 200 millions d'euros serait mobilisée par le FNAP pour participer à la rénovation énergétique du parc social. Une nouvelle convention sur la mise en œuvre de l'éco-PLS a été signée pour la période 2023-2027, pour une enveloppe de six milliards d'euros de prêts. De plus, à l'issue du 83e Congrès Hlm, l'État s'est engagé à financer la rénovation thermique du parc social à hauteur d'1,2 milliard d'euros sur trois ans. Cependant, la ponction sur le logement social (« réduction de loyer de solidarité », reconduite pour 2024, à hauteur d'1,3 milliard d'euros), risque de fragiliser ce type d'opérations.

Tableau 3.2 : Logements améliorés dans le parc social avec l'aide de l'État

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PALULOS	50 090	12 736	2 549	1 209	351	670	1 084	514	132	688	977	726	1358	37 501	11 058
PNRU	47 640	77 563	46 474	38 944	32 930	34 645	30 512	19 464	15 200	6 940	5 560	3 693	5 393	5 203	10 406
Eco-PLS	-	19 365	33 040	36 123	15 000	34 000	46 000	54 000	41 400	64 000	43 409	48 000	42 558		

Source : ministère du Logement.

La lutte contre l'habitat indigne et inconfortable dans le parc privé

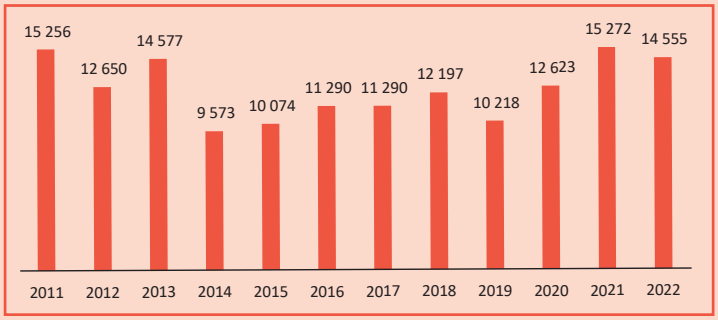
Tableau 3.3 : Logements améliorés dans le parc privé

	2002	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Propriétaires occupants	63 380	57 937	53 710	67 048	53 432	38 559	34 979	44 952	58 770	58 326	51 269	61 075	68 529	128 736	218 879	703 524	657 679
Propriétaires bailleurs	115 005	49 174	35 747	44 383	33 140	11 609	6 201	6 565	4 721	4 705	5 270	4 118	4 425	3 969	4 077	15 200	20 238
Aides au syndicat		24 251	23 287	49 060	20 484	22 314	19 528	13 559	11 214	14 444	13 017	15 259	21 074	22 837	24 230	32 781	40 006
Total	**178 385**	**131 362**	**112 744**	**160 491**	**107 056**	**72 482**	**60 708**	**65 076**	**74 705**	**77 475**	**69 556**	**80 452**	**94 028**	**155 542**	**247 186**	**751 646**	**718 555**

Source : Anah, rapport d'activité 2022

L'intervention de l'Anah en faveur de la lutte contre l'habitat indigne a peu bénéficié de l'accélération globale de la rénovation énergétique, et représente toujours quelque 10 000 à 15 000 logements indignes ou très dégradés subventionnés chaque année. En 2022, 14 555 logements ont été aidés au titre de la LHI. Le nombre de logements subventionnés diminue de 5 % par rapport à 2021. Le montant des aides en revanche a augmenté de 17 % (passant de 167 à 196 millions d'euros), en touchant de plus en plus de villes moyennes et petites.

Figure 3.3 : Logements subventionnés dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé (propriétaires-bailleurs, propriétaires-occupants et syndicats de copropriétaires, travaux d'office)



Source : Anah, rapport d'activité 2022.
*À partir de 2010, les interventions de l'Anah concernent les logements indignes et très dégradés.

Depuis 2008, l'Anah gère également le dispositif de résorption de l'habitat insalubre (RHI) visant l'éradication des logements, îlots ou immeubles en situation d'insalubrité « irrémédiable » ou dangereuse. Ce dispositif, en fonctionnement depuis 2010, a peiné à monter en charge. Les crédits affectés par l'Anah aux opérations de RHI et THIRORI (restauration immobilière) sont de 21 millions en 2022, soit une augmentation de 41 % par rapport à l'année précédente, pour 58 opérations de RHI. Cette hausse des moyens répond notamment à la hausse des demandes des collectivités inscrites dans les programmes Action cœur de ville et Petites villes de demain.

Presque tous les départements sont désormais dotés d'un pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) : en 2022, on comptabilise 98 PDLHI, contre 73 en 2011. Leur rôle est de développer un projet départemental et de s'engager dans la réalisation d'objectifs annuels, tout en coordonnant l'intervention des acteurs locaux. Ils ne fonctionnent pas tous de la même manière ni dans une démarche réellement collaborative.

Tableau 3.4 : Procédures du Code de la santé publique et du Code de la construction et l'habitation engagées

Procédures du Code de la santé publique											
	Nature	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2021**
L.1331-26	Insalubrité remédiable et irrémédiable	1 230	1 144	1 230	1 133	981	987	960	1 168	1 168	NC
L.1331-26-1	Danger imminent	295	312	335	359	311	329	371	340	340	NC
L.1331-22	Locaux impropres à l'habitation	543	514	663	622	507	408	461	409	409	NC
L.1331-23	Locaux surpeuplés	26	36	35	49	60	48	34	46	46	NC
L.1331-24	Locaux dangereux du fait de l'utilisation	16	30	21	42	37	49	41	43	43	NC
L.1331-25	Périmètres insalubres	3	1	3	7	5	2	2	7	7	NC
L.1331-4	Danger sanitaire ponctuel	413	600	555	672	903	935	993	880	880	NC
L.1334-2	Saturnisme	NC	NC	NC	NC	NC	913	NC	665	665	NC
	Total	**2 526**	**2 637**	**2 842**	**2 887**	**2 804**	**3 671**	**2 862**	**2893**	**3759**	**3759**

Le nombre de procédures liées au Code de la santé publique a augmenté de 42 % entre 2011 et 2022 mais reste modeste (3 596) [17].De plus, alors même que l'arrêté ne suffit pas à contrer l'inaction des propriétaires, les travaux d'office (dont les coûts peuvent ensuite être recouvrés auprès des propriétaires) sont rarement menés. En 2022, bien que 3 596 arrêtés préfectoraux d'insalubrité aient été prononcés, seulement 262 travaux d'office ont été réalisés (contre 466 en 2017). Néanmoins, le nombre de travaux d'office réalisés par les communes a plus que quadruplé entre 2021 et 2022, pour s'établir à 632 en 2022 selon le bilan de l'Anah. Comme le souligne le rapport Vuilletet[18], la complexité des procédures et le manque de moyens des maires les empêchent souvent d'assurer la maîtrise d'ouvrage de ces travaux.

Non seulement le nombre d'arrêtés pris chaque année est insuffisant pour endiguer l'habitat indigne, mais de nombreux arrêtés arrivent à échéance sans avoir été suivis d'effets. Fin 2016, cela en concernait près de 11 000, dont 5 000 portaient sur des arrêtés de danger imminent, et 4 000 d'insalubrité. Cela sans compter le manque d'informations sur le suivi de nombreuses procédures (péril imminent et ordinaire, périmètres insalubres, saturnisme…). En 2022, seules 114 condamnations ont été prononcées par les juridictions pénales de première instance.

Par ailleurs, la loi ALUR a renforcé l'arsenal législatif contre les marchands de sommeil : création d'un nouveau délit pénal prévoyant l'interdiction de l'achat de nouveaux biens immobiliers pour les marchands de sommeil et l'instauration d'une astreinte administrative à l'encontre des bailleurs abusifs, en amont des procédures pénales, pour les conduire à réaliser les travaux prescrits par les arrêtés de police, pouvant aller jusqu'à 1 000 euros par jour de retard. Elle crée aussi un permis de diviser dans des zones définies par les communes et les EPCI pour éviter l'utilisation par les marchands de sommeil de la division pavillonnaire, ainsi qu'une déclaration ou autorisation préalable à la mise en location d'un logement (« permis de louer », déjà mis en place dans de nombreuses villes).

Enfin, **la loi ALUR prévoit la possibilité pour la CAF de conserver des aides au logement pendant 18 mois**, au cours desquels le bailleur doit rendre décent le logement loué, et le locataire n'est alors redevable que du loyer résiduel. Le locataire conserve ses droits, et le bailleur perçoit le montant des APL si les travaux sont réalisés dans les délais. En 2021, d'après la CNAF et l'ANIL, 2 744 nouvelles situations de non-décence ont été concernées par ces nouvelles mesures de conservation des aides au logement. Pour la grande majorité d'entre elles, des travaux ont été effectués dans les 18 mois par les propriétaires[19]. Le recours au dispositif reste malheureusement hétérogène.

---

[17] Enquêtes EHI.
[18] Guillaume Vuilletet, *« Simplifier les polices de l'habitat indigne, promouvoir l'habitat durable pour tous »*, 2019.
[19] Aline Abauzit, Nicole Maury (ANIL) et Emily Normand (CNAF), *« Mise en place de la mesure de conservation de l'allocation de logement en cas de non-décence du logement »*, octobre 2019.

La loi Elan poursuit cette politique, notamment la systématisation du recours aux astreintes administratives. Elle renforce également les peines de confiscation des biens des marchands de sommeil en les rendant obligatoires sauf décision contraire du juge, et crée une présomption de revenus imposables pour les marchands de sommeil.

Dans l'optique d'améliorer et de rationnaliser l'intervention publique, **une ordonnance parue en 2021 harmonise une douzaine de procédures administratives spéciales** de lutte contre l'habitat indigne, facilite l'intervention des autorités compétentes sur les situations d'urgence et favorise la coordination au niveau des EPCI. L'ordonnance crée ainsi une police unique de l'habitat, remplaçant la dizaine de procédures dispersées entre le CCH et le Code de la santé publique.

FACE A LA HAUSSE DES COPROPRIÉTÉS FRAGILES OU EN DIFFICULTÉ, UNE INTERVENTION SOUVENT LABORIEUSE

Accédants à la propriété surendettés, propriétaires captifs d'un bien invendable, locataires de propriétaires indélicats, voire de marchands de sommeil, primo-arrivants devenus copropriétaires dans des immeubles très dégradés : de nombreux ménages sont aujourd'hui en grande fragilité dans des copropriétés en difficulté qui se referment parfois comme des pièges sur leurs occupants. Alors que 29 % des logements sont en copropriétés, certains présentent et cumulent parfois de graves difficultés techniques, financières et sociales[20].

Copropriété dégradée, fragile, en difficulté… De quoi parle-t-on ?

Ces différentes notions ne renvoient pas à des définitions strictes mais à des catégories de l'action publique et judiciaire. Le terme de « copropriété dégradée » fait historiquement référence au bâti et aux modalités d'interventions publiques sur ce parc (grille de dégradation de l'Anah).

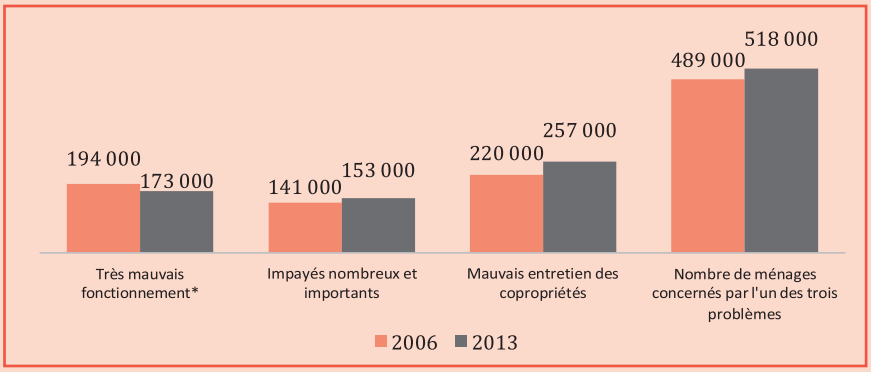
Le terme de « copropriété en difficulté » désigne des dysfonctionnements plus globaux qui s'alimentent mutuellement et conduisent la copropriété dans une spirale de dégradations. Cette notion plus large est définie à partir de cinq facteurs : la situation comptable et financière du syndicat des copropriétaires, le fonctionnement des instances de gestion et de gouvernance, l'état du bâti, la solvabilité des copropriétaires, la situation sociale des occupants.

La copropriété peut être considérée comme « fragile » quand un ou plusieurs de ces piliers fonctionnent mal. Une copropriété est considérée comme « en difficulté » lorsqu'un cumul de dysfonctionnements empêche notamment le paiement des charges courantes et l'entretien de l'immeuble, mais aussi la prise de décision collective par les copropriétaires ou la mise en œuvre de ces décisions.

[20] Voir Fondation Abbé Pierre, *« Les ménages en difficulté dans l'ombre des copropriétés fragilisées »*, Rapport sur L'État du mal-logement en France, 2014.

Dans le cadre de l'enquête Logement, l'Insee interroge les propriétaires-occupants sur le fonctionnement de leur copropriété. En 2013, près de 518 000 d'entre eux ont déclaré être confrontés à un très mauvais fonctionnement de leur copropriété, à un défaut d'entretien ou à des impayés nombreux et importants (contre 489 000 en 2006, en hausse de 8 %), soit **au total plus d'1 123 000 personnes concernées**. Ces chiffres ne concernent toutefois que les propriétaires-occupants, et constituent donc **une estimation basse** de la population concernée, sachant que les observations de terrain montrent une surreprésentation des locataires dans les copropriétés en difficulté.

Figure 3.4 : Propriétaires occupants dans des copropriétés en difficulté



Source : ENL 2013, France métropolitaine, résidences principales.

Un outil statistique national réalisé par le CETE Nord-Picardie pour le compte de l'Anah et de la DGALN a été mis en place à partir des données FILOCOM. Il classe les copropriétés en quatre groupes selon leur degré de fragilité et en fonction de plusieurs critères : revenus des occupants, suroccupation, vacance, état du bâti…

En 2017, 114 000 copropriétés appartiennent ainsi à la catégorie des copropriétés les plus fragiles (catégorie D)[21], soit près d'1,5 million de logements. Les trois quarts sont de petites copropriétés (de 11 logements et moins).

L'intervention publique dans les copropriétés est souvent laborieuse. Le nombre de logements aidés par l'Anah dans le cadre des actions de redressement des copropriétés en difficulté est toutefois en augmentation en 2022 et atteint 40 006 logements (+22 % par rapport à l'an passé), dont les deux tiers sont en secteur diffus.

[21] Observatoire des copropriétés, Anah (2017).

Tableau 3.5 : Logements en copropriété traités par l'Anah

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Logements subventionnés en aide au syndicat en secteur programmé	46 270	19 668	20 853	18 745	11 317	10 428	13 767	12 381	11 348	13 732	19 142	18 249	18804	14 674
Logements subventionnés en aide au syndicat en secteur diffus	3 494			1 722	2 242	751	579	636	3 911	7 342	3 695	5 981	13977	25 332

Source : Anah/ministère de la Cohésion des territoires.

Au plan triennal 2015-2018 de mobilisation pour les copropriétés fragiles et en difficulté a succédé un plan « Initiative copropriétés » (PIC) s'élevant à 2,74 milliards d'euros sur 10 ans, destiné à la résorption de 684 copropriétés en difficulté représentant 56 000 logements, copiloté par l'Anah et l'État auprès des collectivités[22]. Dix-sept sites ont été déclarés « de priorité nationale », parmi lesquels les cinq Orcod-IN : Clichy-sous-Bois, Grigny 2, le Val-Fourré à Mantes-la-Jolie, le Parc de la Noue à Villepinte et dernièrement Pissevin à Nîmes en 2022, la première hors Île-de-France. Ce plan comprend trois axes d'action : recyclage des copropriétés dégradées (la démolition d'immeubles et la reconstruction d'une offre nouvelle de logements) ; redressement des copropriétés en difficulté (acquisition provisoire des logements, réalisation de travaux de rénovation, assainissement de la gestion et du fonctionnement) ; la prévention de la dégradation de copropriétés via le dispositif de veille et d'observation des copropriétés (VOC) et le programme opérationnel de prévention et d'accompagnement (POPAC), permettant la création d'un observatoire local et le déploiement de missions d'ingénierie préventive (repérage, diagnostic, soutien social, juridique et financier des habitants des copropriétés). En 2022, 12 VOC et 56 POPAC ont été financés ; l'évaluation du POPAC est en cours et celle du VOC est prévue pour 2024.

Ce plan s'articule également avec les aides MaPrimeRénov' Copropriétés, ouvertes en 2021, avec pour objectif une réhabilitation énergétique. Après un démarrage poussif, ses effets commencent à se manifester : en 2022, 523 dossiers ont été validés, soit 25 938 logements rénovés, un doublement par rapport à 2021[23].

Le montant moyen de l'aide par logement a augmenté de 29 % entre 2021 et 2022 en raison de chantiers plus importants. Au total, depuis le lancement du plan en 2018, 105 582 logements ont été rénovés, dont 56 054 logements en copropriétés en difficulté[24].

[22] Clichy-sous-Bois, Épinay-sur-Seine, EPT Terre d'Envol, Évry, Grenoble-Échirolles-Saint Martin d'Hères, Grigny, Mantes-la-Jolie, Marseille, Montpellier, Mulhouse, Nîmes, Saint-Étienne-du-Rouvray, Toulouse, Vaulx-en-Velin.

[23] Anah, bilan MaPrimRénov' 2022.

[24] Anah, Rapport d'activité 2022.

12 millions de personnes en précarité énergétique

Un accroissement de la précarité, des coûts de l'énergie et du logement, et la mauvaise qualité thermique de millions de logements, ont conduit à la mise en avant du phénomène de la « précarité énergétique »[25].

À partir de l'ENL 2013, plusieurs indicateurs permettent d'appréhender différentes dimensions de ce phénomène. Des situations de taux d'effort énergétique excessif (TEE)[26] sont constatées chez 3,6 millions de ménages (6,6 millions de personnes). Par ailleurs, plus de 4,7 millions de ménages déclarent avoir souffert du froid dans leur logement au cours de l'année. Le pourcentage de ménages déclarant avoir eu froid est en hausse depuis des années. Alors que seuls 10,9 % des ménages s'en plaignaient en 1996, ce taux est monté à 14,8 % en 2002 puis 18,8 % en 2013 (jusqu'à 27,3 % pour les ménages modestes).

Tableau 3.6 : Différents indicateurs de précarité énergétique

	Nombre de ménages concernés	Nombre de personnes concernées	Part des ménages concernés
Ménages consacrant plus de 10 % de leurs revenus aux dépenses énergétiques	3 631 000	6 610 000	14 %
Ménages pauvres et modestes consacrant plus de 10 % de leurs revenus aux dépenses énergétiques	2 835 000	5 500 000	34,7 %
Ménages ayant eu froid dans leur logement au cours de l'année	4 767 000	11 026 000	18,8 %
Ménages pauvres et modestes ayant eu froid dans leur logement au cours de l'année	1 920 000	4 792 000	27,3 %
Ménages pauvres et modestes ayant eu froid dans leur logement au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité	1 443 000	3 558 000	20,5 %

Source : ENL 2013, Insee.

Au total et sans doubles comptes, 12 millions d'individus étaient en situation de précarité énergétique en 2013, appartenant à 5,6 millions de ménages (soit 20 % des ménages). Ce chiffre est obtenu au regard d'au moins un des indicateurs définis par l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) (taux d'effort énergétique et ressenti de l'inconfort par les ménages)[27].

[25] La loi du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, définit la précarité énergétique comme une difficulté à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction des besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat.

[26] Dépenses d'énergie supérieures à 10 % des revenus (contre un taux d'effort énergétique médian de 4,3 %).

[27] L'estimation de 5,6 millions de ménages (étudiants, DOM et personnes mobiles exclus) est obtenue en additionnant les populations en précarité énergétique (liée au logement) suivant trois indicateurs : taux d'effort énergétique supérieur à 10 % réduit aux trois premiers déciles, BRDE/m2 et BRDE/UC (bas revenus, dépenses élevées par m² ou par unité de consommation) et froid réduit aux trois premiers déciles et à trois motifs liés à la précarité.

L'ONPE indique qu'en 2021, 3,4 millions de ménages étaient en situation de précarité énergétique au sens du seul indicateur du taux d'effort énergétique à 8 %[28] (soit 11,9 % des ménages vivant en France métropolitaine). Ceci représente une baisse de 2,6 points par rapport à 2013, mais la baisse est moins marquée (1,9 point) si l'on corrige l'indicateur de l'effet conjoncturel lié à la météo. L'évolution positive de cet indicateur peut s'expliquer par l'amélioration de la performance énergétique des logements et par les mesures d'aide aux ménages modestes de 2,1 milliards d'euros dans le contexte de la crise sanitaire. L'indicateur de taux d'effort énergétique n'a pas encore été mis à jour depuis 2021 mais il devrait témoigner d'une forte hausse, en raison de la flambée des prix de l'énergie en 2022, pesant lourdement sur le budget des ménages. Les aides exceptionnelles (chèques énergie exceptionnels, bouclier tarifaire) ont limité la hausse des factures, qui aurait été deux fois plus importante sans ces mesures[29]. Elles n'ont cependant pas été prolongées au même niveau en 2023, ce qui explique la hausse de l'ensemble des indicateurs observée par le médiateur national de l'énergie. En 2023, **79 % des consommateurs ont restreint le chauffage** pour ne pas avoir de factures trop élevées, soit 10 points de plus par rapport à 2022, et 26 points de plus par rapport à 2020 ; **31 % des ménages ont rencontré des difficultés pour payer certaines factures de gaz ou d'électricité**, contre 18 % en 2020. Les jeunes sont particulièrement concernés (55 % des 18-34 ans, contre 31 % sur la population globale).

Selon l'enquête de l'Insee SRCV, début 2022, 10 % des personnes vivaient dans un ménage ne pouvant pas chauffer correctement son logement pour des raisons financières, contre 5 % en 2018. Les ménages vivant en zone rurale, se chauffant plus souvent au fioul, subissent particulièrement l'augmentation des prix de l'énergie.[30]

D'après l'ONPE, les locataires du parc social sont les plus touchés par la précarité énergétique ; 1,54 million de ménages sont concernés, soit 36 % des locataires du parc social. Dans le parc privé, 25 % des locataires d'appartements et 28 % des locataires de maisons sont en précarité énergétique, et seulement 12 % des propriétaires-occupants de maisons, et 9 % des propriétaires-occupants d'appartements.

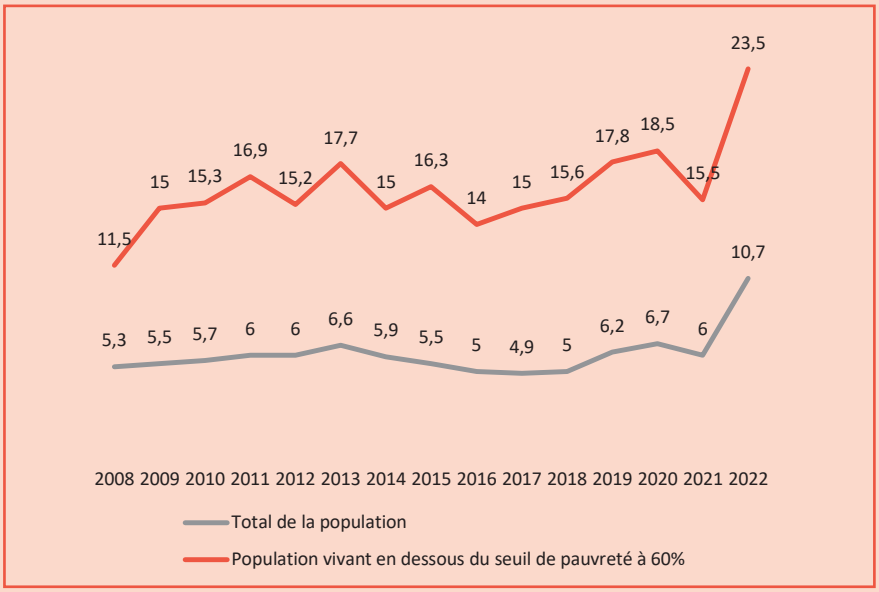
Selon le bilan énergétique de la France pour 2021, les dépenses énergétiques des ménages consacrées au logement s'élevaient en moyenne à 1 720 euros (supérieures aux dépenses de carburant), en hausse de 8 % en un an. D'après l'Insee, les prix de l'énergie pour le logement ont augmenté de 28 % entre les deuxièmes trimestres 2021 et 2022[31].

---

[28] Il s'agit des ménages dont les dépenses énergétiques sont supérieures à 8 % de leur revenu, et dont le revenu par UC est inférieur au 3e décile des revenus.
[29] CGDD, « L'impact distributif des mesures de soutien aux ménages face à la hausse des prix de l'énergie en 2022 », septembre 2023.
[30] La part des personnes en situation de privation matérielle et sociale augmente en 2022, *Insee Focus 304*.
[31] La flambée des prix de l'énergie : un effet sur l'inflation réduit de moitié par le « bouclier tarifaire » - Insee Analyses - 75.

La part des ménages incapables de maintenir une température adéquate dans le logement augmente régulièrement depuis 2016 pour les ménages vivant sous le seuil de pauvreté, mais elle a bondi en 2022 pour l'ensemble des ménages. Entre 2021 et 2022, la part des Français en incapacité de maintenir une température adéquate dans leur logement augmente de 80 %.

Figure 3.5 : Part de la population incapable de maintenir une température adéquate dans le logement



Source : Eurostat.

Selon le médiateur national de l'énergie, 26 % des ménages ont déclaré avoir une sensation de froid dans leur logement en 2023, presque deux fois plus qu'en 2020 (14 %)[32].

De ce fait, **les interventions des fournisseurs d'énergie (coupures et réductions de puissance) suite aux impayés d'énergie sont en forte hausse** entre 2021 et 2022 : +10 % du nombre d'interventions pour impayés (863 000 interventions contre 785 096 en 2021)[33], principalement due aux impayés d'électricité.

Cette augmentation est due au rattrapage des interventions qui n'avaient pas eu lieu en 2020 par la prolongation de la trêve hivernale en contexte de crise sanitaire. Toutefois, ces interventions ont changé de nature. En effet, la Fondation Abbé Pierre

[32] Il s'agit d'un indicateur déclaratif tiré de l'enquête « Baromètre énergie-info » 2022, réalisée par le médiateur national de l'énergie auprès d'un échantillon de 2 016 personnes. Le répondant est considéré comme étant en situation de précarité énergétique s'il déclare avoir une sensation de froid dans son logement du fait d'une ou plusieurs raisons parmi : la mauvaise isolation, une installation de chauffage insuffisante, la limitation du chauffage en raison de son coût, les coupures d'énergie liées à un impayé, les pannes de chauffage.

[33] Médiateur national de l'énergie, 2022.

a engagé en 2021 une campagne pour l'abolition des coupures d'électricité (y compris en dehors de la trêve hivernale) au profit d'une réduction de puissance d'électricité. En réaction, le gouvernement a publié un décret le 1er avril 2023 obligeant les fournisseurs à prévoir une réduction de puissance de deux mois minimum avant toute coupure d'électricité. Le fournisseur d'électricité EDF est allé plus loin et a cessé de couper les ménages en impayés d'électricité qui disposent d'un compteur communiquant, dès avril 2022. D'où une baisse de 38 % des coupures d'électricité observée dès 2022, et une hausse des réductions de puissance qui ont remplacé ces coupures.

Si la précarité énergétique est souvent appréhendée par le ressenti du froid, le phénomène a lieu également en été lors des pics de chaleur amenés à se multiplier avec le réchauffement climatique. En 2022, d'après le baromètre du médiateur de l'énergie, 59 % des Français déclaraient avoir souffert de la chaleur dans leur logement pendant au moins 24 heures ; parmi eux, 19 % l'expliquent par une mauvaise isolation et 9 % par le manque de ventilation. D'après l'ENL 2020, la part des personnes habitant dans des logements trop chauds est en hausse de 26 % par rapport à 2013. Les populations les plus touchées par cette précarité énergétique d'été sont les personnes précaires vivant en milieu urbain, les jeunes et les personnes âgées (*Opinion Way*, 2021). Les conséquences sont, comme pour la précarité énergétique en hiver, à la fois sociales, sanitaires et écologiques.

Zoom sur les conséquences sanitaires du mal-logement

Vivre dans de mauvaises conditions d'habitat entraîne des risques réels pour la sécurité et la santé (risques de chute, d'électrocution, d'incendie, d'intoxication au plomb ou au monoxyde de carbone…). De nombreuses pathologies trouvent leur origine dans un habitat dégradé et insalubre, souvent en lien avec de l'humidité et des moisissures dans le logement : pathologies allergiques et respiratoires, inflammation de la peau et des muqueuses (eczéma), maux de tête et de gorge, infections pulmonaires… Plusieurs études épidémiologiques ont permis d'établir que la prévalence de l'asthme ou de symptômes respiratoires était associée à la présence de moisissures dans les espaces intérieurs[34]. Les professionnels de santé repèrent l'impact de l'habitat indigne ou indécent sur l'état psychique des ménages : troubles du sommeil, troubles de l'humeur (tristesse, colère, perte d'énergie, etc.), stress, anxiété et dépression, dévalorisation sociale et dégradation de l'image de soi, troubles du comportement…

Parmi les maladies les mieux identifiées figure le saturnisme (intoxication par le plomb contenu dans certaines peintures, touchant principalement les enfants), qui fait l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics depuis les années 1990. Il provoque des troubles du système nerveux ainsi que des maladies rénales et des retards psychomoteurs. Il n'existe pas de traitement du saturnisme, ni des troubles irréversibles qu'il entraîne. Malgré des résultats encourageants depuis 30 ans, le fléau reste préoccupant dans

[34] Bush RK, Portnoy JM, Saxon A, Terr Al et Wood RA, *« The medical effects of mold exposure »*, Journal of Allergy Clinical Immunology, 2006.

certaines régions[35], alors que des études de l'institut national de veille sanitaire (INVS) ont pointé un recul des dépistages ainsi que des carences dans le suivi des enfants intoxiqués. Le durcissement de la politique de lutte contre le saturnisme (par un abaissement du seuil de plombémie définissant les cas de saturnisme infantile) en juin 2015 a entraîné une hausse des dépenses publiques sur cette politique.

Enfin, la Fondation Abbé Pierre a initié une étude en 2013 sur les conséquences sanitaires de la précarité énergétique. Celle-ci a montré que les personnes en précarité énergétique sont deux fois plus nombreuses à souffrir de problèmes pulmonaires (bronchites chroniques ou emphysèmes), trois fois plus nombreuses à avoir des crises d'asthme, et 42 % de plus à souffrir d'anxiété ou de dépression. Les enfants exposés, quant à eux, souffrent à 30 % de sifflements respiratoires, contre 7 % chez ceux qui n'y sont pas exposés. La précarité énergétique conduit en outre de nombreux ménages à utiliser des chauffages inadaptés, avec un risque d'intoxication au monoxyde de carbone, éventuellement accentué par l'absence d'aération. Dans ces conditions, on observe plus fréquemment un phénomène de condensation et l'apparition de moisissures, avec des impacts sanitaires multiples. Enfin, l'humidité du logement accroît le risque d'intoxication au plomb contenu dans les peintures. En 2023, la Fondation Abbé Pierre a publié une étude complémentaire sur les effets sanitaires et sociaux de la précarité énergétique d'été (développement ou aggravation des pathologies rénales ou cardiaques, problèmes de circulation sanguine, coûts liés à l'utilisation d'appareils pour refroidir le logement, etc.), qui a particulièrement frappé les habitants des QPV en 2022.

En 2015, une étude économétrique de l'OFCE a montré que, toutes choses égales par ailleurs, le fait d'être dans un logement surpeuplé, bruyant ou humide, augmentait de 40 % le risque pour ses occupants de se déclarer en mauvaise santé. Pour un logement difficile à chauffer, ce risque accru s'élève à 50 %[36].

Selon une étude du ministère de la Transition écologique, la rénovation des 1,7 million de passoires énergétiques du parc locatif privé d'ici à 2028 et des 1,9 million de logements dont le DPE est classé E d'ici 2034 permettrait de prévenir le décès de 10 000 personnes[37].

En 2022, une étude de France Stratégie a estimé que 30 % de la surmortalité hivernale serait due à l'inefficacité énergétique des logements, soit 10 350 décès par an[38]. Selon cette même étude, le coût moyen annuel de santé pour les ménages vivant dans des logements concernés par le risque de températures intérieures basses s'élèverait à 7 500 euros. Ce coût atteindrait même 33 000 euros pour les ménages en dessous du seuil de pauvreté.

[35] Avec 4 361 enfants touchés en France métropolitaine et 972 dans les DOM selon Etchevers A., Bretin P., Le Tertre A., Lecoffre C. (InVS), *« Imprégnation des enfants par le plomb en France en 2008-2009 »*, 2013.
[36] OFCE, *« La mesure du coût économique et social du mal-logement »*, octobre 2015.
[37] Ministère de la Transition écologique, *« Projet de loi climat et résilience : évaluation de l'obligation de rénovation des logements indécents du parc locatif privé »*, juin 2021.
[38] France Stratégie, *« L'évaluation socio-économique des effets de santé des projets d'investissement public »*, mars 2022.

RÉNOVATION ÉNERGETIQUE : DES AVANCÉES INSUFFISANTES

Face à la précarité énergétique, il apparaît nécessaire d'agir à la fois sur le parc de logements par la rénovation énergétique des passoires thermiques occupées par des ménages modestes, et sur le budget des ménages à travers des aides à la quittance.

Alors que l'objectif présidentiel en 2017 initial était d'éradiquer les cinq millions de passoires énergétiques en 10 ans, ce qui nécessiterait d'atteindre un niveau de près de 500 000 rénovations de passoires par an, les objectifs fixés à l'Anah ne sont pas de nature à le respecter. En septembre 2023, le gouvernement a annoncé un objectif de 200 000 rénovations globales par an via MaPrimeRénov' dès 2024, et 900 000 à partir de 2030. Selon la Cour des comptes, seulement 60 000 rénovations globales (au sens de l'Anah, dont les critères sont moins ambitieux que ceux de la loi) ont été réalisées en 2022, 66 000 en prenant en compte Loc'Avantages avec travaux et le forfait rénovation globale de MaPrimeRénov'. Quoi qu'il en soit, ces chiffres sont encore loin de l'objectif initial.

Dans le parc privé (voir tableau 3.3), après avoir atteint son niveau le plus bas de la décennie avec 60 708 logements améliorés en 2012 (en prenant en compte uniquement Habiter Mieux sérénité et copropriété, sans le CITE dont les gestes financés étaient peu ambitieux et sans critère de ressources), le nombre d'aides à l'amélioration de l'Anah a connu un véritable bond en 2021, avec 711 470 logements rénovés, tiré essentiellement par l'aide MaPrimeRénov', qui remplace le crédit d'impôt transition écologique (CITE) et qui finance majoritairement de simples gestes de rénovation énergétique. En 2022 cette dynamique a plutôt ralenti, avec 688 667 logements rénovés par l'Anah.

Pour rappel, en 2018, les aides étaient déclinées en trois offres : Habiter Mieux sérénité (devenue MaPrimeRénov' Sérénité), Habiter Mieux copropriété (devenue MaPrimeRenov' Copropriétés) et Habiter Mieux agilité (qui a fusionné avec le CITE pour devenir MaPrimeRénov' en 2020). Malgré des débuts difficiles (12 786 ménages aidés en 2012), plus de 550 000 logements ont été rénovés avec Habiter Mieux/MaPrimeRénov' Sérénité et Copropriétés entre 2011 et 2022[39] dont :
- 445 000 logements occupés par leur propriétaire,
- 69 000 logements en copropriétés,
- 36 000 logements locatifs.

Le gain énergétique moyen depuis le début du programme est de 41 %. En 2022, le gain moyen est de 51 % (6,2 MWh/an et par logement) et est en hausse de 60 % par rapport au CITE de 2019 (3,9 MWh/an).[40]

[39] Anah, 2022.
[40] Cour des comptes, « Le soutien aux logements face aux évolutions climatiques et au vieillissement de la population », 2023.

Tableau 3.7 : Suivi du programme Habiter Mieux/ MaPrimeRénov' Sérénité et Copropriété

	2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me
Propriétaires occupants	44 054	317,9	43 710	311,7	34 419	249,3	44 132	321,8	51 107	414	109 359	648,8	57 641	469,6	41 219	560,3	34 135	503
Propriétaires bailleurs	3 580	66,5	3 791	60,6	4 469	81,2	3 606	67,8	3 664	75,8	3 421	71,7	3 609	79,4	4 007	86,1	4 161	89
Syndicats de copropriétaires	2 197	18	2 205	20,1	2 108	19	4 528	28,6	7 574	37,3	4 215	40	7 117	48,3	11 891	83	25 938	190
Total	**49 831**	**402,4**	**49 706**	**392,4**	**40 996**	**349,5**	**52 266**	**418,2**	**62 345**	**527,1**	**116 995**	**760,5**	**68 367**	**597,4**	**57 117**	**729,5**	**64 234**	**782**

Source : Anah, rapport d'activité 2022 ; Cour des comptes, « Le soutien aux logements face aux évolutions climatiques et au vieillissement », 2023.

Le programme Habiter Mieux sérénité de l'Anah, aujourd'hui MaPrimeRénov' Sérénité accorde depuis 2010 aux ménages modestes une subvention assortie d'un accompagnement à la réalisation des travaux, conditionnée à une amélioration de la performance énergétique de leur logement d'au moins 35 %. En 2022, le programme Habiter Mieux sérénité a permis de rénover seulement 34 000 logements de propriétaires-occupants (contre 41 000 en 2021), pour un montant moyen d'aides par logement de 14 740 euros (contre 13 600 euros en 2021). Cette diminution s'explique en partie par l'inflation du coût des travaux. Plus de la moitié des logements concernés par MaPrimeRénov' Sérénité avaient une étiquette F ou G. Néanmoins après travaux, 20 % des logements se trouvaient toujours dans cette catégorie et 41 % atteignaient seulement l'étiquette E. En 2022, le gain énergétique moyen pour MaPrimeRénov' Sérénité était de 40 %, légèrement au-dessus des 35 % requis.

Contrairement à MaPrimeRénov', l'aide MaPrimeRénov' Sérénité finance des bouquets de travaux (3,5 gestes en moyenne par prime attribuée). Cette aide finance en moyenne 50 % du coût total des travaux.

En 2024, les aides MaPrimeRénov', MaPrimeRénov' Sérénité et MaPrimeRénov' Copropriétés évolueront en deux piliers pour améliorer leur lisibilité : l'un axé sur la performance pour réduire le nombre de passoires énergétiques (avec un accompagnement obligatoire), et l'autre sur l'efficacité afin de maintenir les aides par gestes et la décarbonation des systèmes de chauffage.

Figure 3.6 : Objectifs de rénovations globales aidées par MaPrimeRénov' (en milliers)

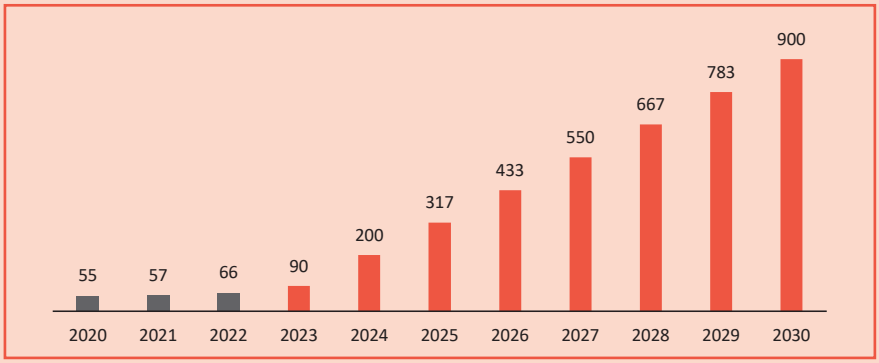
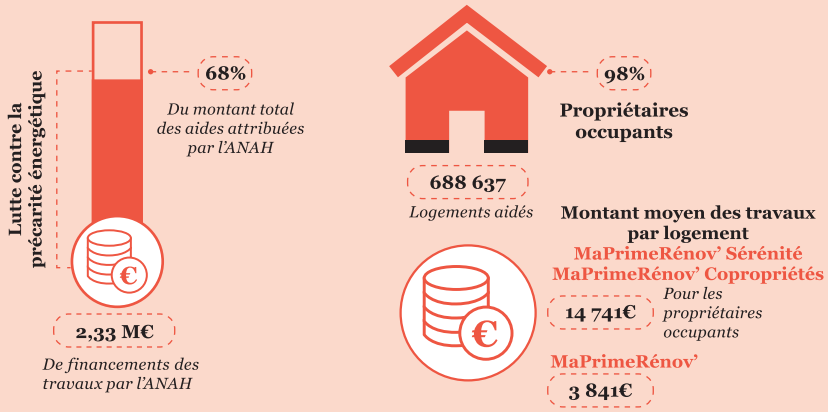


Figure 3.7 : Les chiffres clés 2022 de lutte contre la précarité énergétique (MaPrimeRénov', Ma PrimeRénov' Sérénité et MaPrimeRénov' Copropriétés)



Source : Anah, Rapport d'activité 2022.

Habiter Mieux agilité a fusionné en 2020 avec la nouvelle prime MaPrimeRénov' de l'Anah, issue de la transformation en prime du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). L'aide a été destinée d'abord aux ménages modestes en 2020, puis élargie en 2021 à tous les ménages y compris les plus aisés ainsi qu'aux bailleurs et aux copropriétés. En 2022, 688 637 logements ont été rénovés avec l'aide de MaPrimeRénov', dont 628 594 rénovations par gestes. En 2022, 46 % des dossiers MaPrimeRenov' concerneraient des ménages modestes et très modestes, représentant 64 % des aides engagées.

En 2022, 2,33 milliards d'euros ont été engagés, pour un montant moyen d'aides de 3 841 euros. Pour les ménages très modestes, le montant moyen de MaPrimeRénov' était de 5 551 euros en 2022. Le montant moyen de cette aide reste donc très inférieur à celui du programme Habiter Mieux sérénité. Selon le rapport de la Cour

des comptes[41], 73 % des travaux financés par MaPrimeRénov' ne concernaient qu'un geste de rénovation, en particulier l'acquisition de pompes à chaleur et l'installation de poêles à granulés ; les travaux d'isolation représentent à peine un quart des dossiers déposés.

Une des limites de MaPrimeRénov' est son incapacité à solvabiliser correctement les ménages modestes pour les amener vers des travaux de rénovation complète. Après mobilisation de toutes les aides (y compris MPR, CEE et aides locales), c'est en moyenne 39 % du montant des travaux qu'il reste à payer pour les propriétaires « très modestes » et 56 % pour les ménages « modestes », alors que les travaux peuvent facilement atteindre plusieurs dizaines de milliers d'euros[42]. Pour 2024, le gouvernement et l'Anah se sont engagés à faire baisser drastiquement ce reste à charge en revalorisant le montant des travaux subventionnables (70 000 euros contre 35 000 euros aujourd'hui), et en augmentant les taux de subvention (jusqu'à 90 %, contre 65 % maximum depuis la rentrée 2023).

En 2022, 25 938 logements ont bénéficié de MaPrimeRénov' Copropriétés, un doublement par rapport à l'année précédente. Le montant de cette prime est passé de 83 millions en 2021 à 190 millions en 2022, soit une aide moyenne de 7 300 euros par logement ; 12 346 logements en copropriétés fragiles ont bénéficié de MaPrimeRénov' Copropriétés.

Introduit par la loi climat et résilience, le prêt « avance rénovation » a été mis en place en 2022, pour permettre aux ménages ayant des difficultés à accéder à des crédits bancaires classiques de financer le reste à charge des travaux, grâce à un emprunt remboursé ensuite avec le produit de la vente ou de la succession du logement rénové. Fin 2022, le produit a commencé à être distribué dans trois banques. Pour l'année 2022, 42 prêts ont été accordés, pour un montant moyen de 21 190 euros par prêt.

La loi de transition énergétique de 2015 a également créé une obligation de cibler une partie des moyens issus des certificats d'économies d'énergie (CEE) sur les ménages modestes. L'obligation faite aux vendeurs d'énergie à l'égard des ménages en situation de précarité énergétique a été revue à la hausse pour la quatrième période du dispositif (2018-2020). Ce sont deux milliards d'euros qui devaient être consacrés à la réalisation d'économies d'énergie chez les ménages aux revenus les plus faibles. Le programme a été prolongé pour une cinquième période s'étalant jusqu'en 2025. Les obligations d'économies d'énergie augmentent de 25 % par rapport à la période précédente, et deux tiers de ces économies devront bénéficier aux ménages précaires.

[41] Cour des comptes, Le soutien aux logements face aux évolutions climatiques et au vieillissement de la population,, octobre 2023.
[42] France Stratégie, Comité d'évaluation du plan France Relance, 2021.

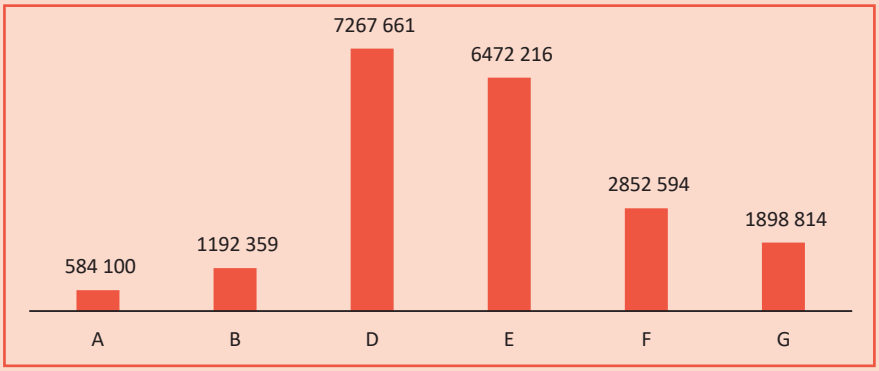
Les CEE permettent également de financer à hauteur de 200 millions d'euros le programme SARE : service d'accompagnement à la rénovation énergétique, porté par l'ADEME et les collectivités. S'appuyant sur les espaces conseils France Rénov' (ex-« FAIRE »), le dispositif a pour objectif d'accompagner les particuliers dans leurs travaux et de mobiliser les acteurs locaux. En 2022, le réseau était composé de 550 guichets présents sur l'ensemble du territoire, représentant plus de 2 500 conseillers. À compter du 1er janvier 2024, l'accès à MaPrimeRénov' Parcours accompagné (les rénovations globales) sera conditionné à un accompagnement réalisé par un opérateur agréé Mon Accompagnateur Rénov', avec un accompagnement renforcé et 100 % pris en charge pour les plus modestes. Jusqu'à maintenant, les espaces France Rénov' peinent toutefois à répondre correctement à la demande croissante du public, comme l'a montré une enquête de la Fondation Abbé Pierre menée au premier semestre 2021 auprès d'une centaine de guichets : 40 % d'appels non décrochés, 62 % de contacts établis sans obtenir de conseils, des délais de réponse à rallonge, des erreurs dans les conseils délivrés[43]...

Le repérage des ménages est également porté par le programme SLIME (service local d'intervention pour la maîtrise de l'énergie) depuis 2013, lui aussi éligible aux CEE. En 2022, 37 collectivités pilotent un SLIME et neuf structures font partie du réseau des ambassadeurs du SLIME. En 2022, 10 935 ménages ont été accompagnés (contre 12 444 en 2021)[44].

Pour amener les bailleurs à rénover leurs logements locatifs, la loi relative à l'énergie et au climat du 8 novembre 2019 instaure un seuil maximal de consommation d'énergie finale par mètre carré et par an à ne pas dépasser pour que le logement soit considéré comme « décent ». Mais le seuil a été défini par décret à un niveau très élevé de 450 kWh/m²/an d'énergie finale à partir de 2023, alors qu'un logement est généralement considéré comme une passoire énergétique à partir de 330 kWh/ m²/an d'énergie primaire. Cette norme ne concernera que 170 000 logements (134 000 dans le parc locatif privé, et 34 000 dans le parc locatif social) d'après l'ONRE. La loi climat et résilience de 2021 a toutefois précisé que, en 2025, les logements classés G seront considérés comme non décents et interdits à la location. Cette mesure s'appliquera en 2028 aux logements classés F et en 2034 aux logements E. Entre 2022 et 2023, le nombre et la part des passoires énergétiques dans le parc des résidences principales (catégories F et G) ont légèrement diminué, passant de 5,1 à 4,8 millions de logements (soit 15,7 % du parc au 1er janvier 2023 contre 17,1 % au 1er janvier 2022).

43 Fondation Abbé Pierre, « FAIRE : les carences du guichet unique de la rénovation énergétique », 2021.
44 SLIME, rapport annuel 2022.

Figure 3.8 : Nombre de logements par DPE en 2023



Source : ONRE, Le parc de logements par classe de consommation énergétique. Fidéli 2021, base des DPE octobre 2022-mars 2023 de l'ADEME..

Champ : ensemble des résidences principales au 1er janvier 2023, France métropolitaine.

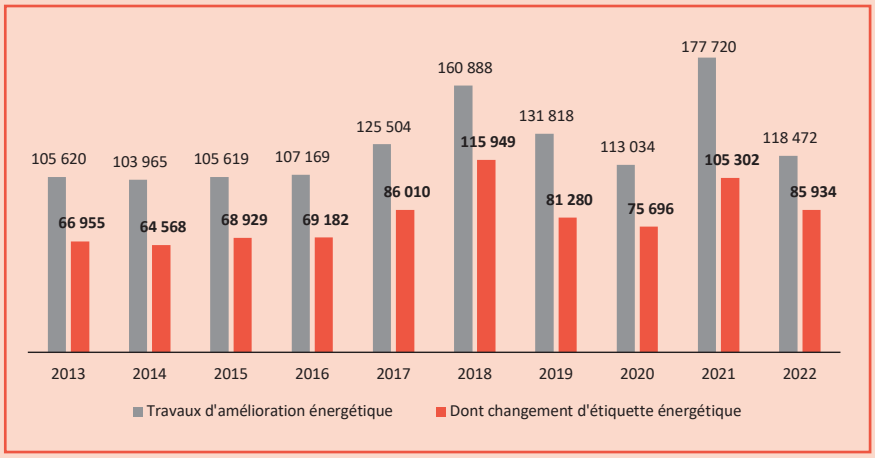
De même, dès 2023, les propriétaires de logements locatifs classés F et G ne pourront plus augmenter leur loyer sans réaliser des travaux de rénovation énergétique. Depuis 2022, les audits énergétiques des maisons et des immeubles classés F et G sont obligatoires au moment de leur vente. Cette dernière mesure sera étendue aux logements classés E en 2025 et à ceux classés D en 2034. Quant à la question des bailleurs modestes qui n'auraient pas les moyens d'investir, soulignons que cela ne représente qu'une minorité (7 % des passoires du parc locatif privé appartiennent à des bailleurs très modestes, et 6 % à des bailleurs modestes). De plus, il existe des aides fiscales pour inciter aux travaux de rénovation et l'Anah propose déjà des aides aux travaux similaires à celles pour les propriétaires-occupants[45]. Depuis 2021, les propriétaires-bailleurs sont en effet éligibles à MaPrimeRénov'. En 2022, 4 964 logements conventionnés ont fait l'objet d'une aide attribuée par l'Anah en échange d'un loyer modéré, via le dispositif Loc'Avantages. Selon une enquête réalisée par le réseau ANIL/ADIL en 2019-2020, les propriétaires-bailleurs rencontrent plusieurs freins à la réalisation des travaux : le financement est cité comme le premier d'entre eux, suivi de la présence du locataire dans le logement et la difficulté à trouver des artisans compétents[46].

En ce qui concerne le parc Hlm, sa performance énergétique est meilleure en moyenne et il dispose de facilités pour engager et financer des travaux. Le nombre de travaux d'amélioration énergétique a augmenté de 50 % entre 2016 et 2018, pour atteindre 161 000 logements rénovés énergétiquement d'après l'USH avant de retomber en 2020 à 113 000 rénovations (dont 16 000 passoires), de remonter à 178 000 en 2021 puis de redescendre à 133 000 logements réhabilités en 2022. D'après l'ONRE, le parc locatif social compte 380 000 passoires thermiques (8,1 % du parc), et est donc

[45] CGEDD-IGF, « Mesures incitatives en faveur de la rénovation du parc locatif privé », 2018.
[46] Chodorge M., Delorme L. et Lefay E., Freins et motivations des propriétaires-bailleurs pour les travaux. Enquête 2019-2020 du réseau ANIL/ADIL.

moins énergivore que le parc privé (17,1 % du parc). À titre « exceptionnel », le PLF 2023 annonce qu'une enveloppe de 200 millions d'euros est mobilisée par le FNAP pour participer à la rénovation énergétique du parc social.

Figure 3.9 : Évolution du nombre de Hlm bénéficiant de travaux d'amélioration énergétique



Source : USH.

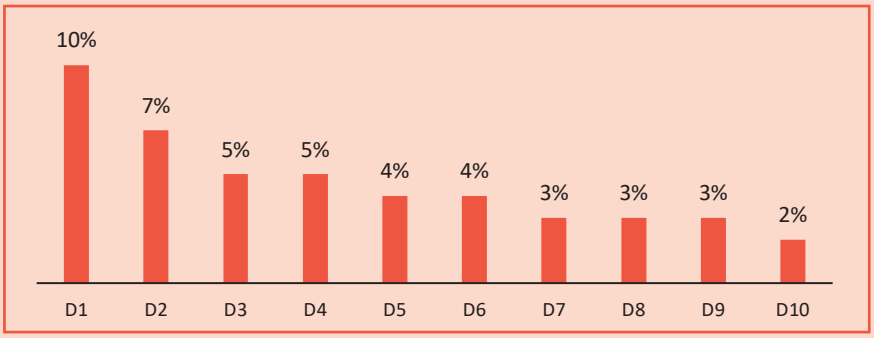
UN CHÈQUE ÉNERGIE POUR REMPLACER LES TARIFS SOCIAUX

Face à la précarité énergétique, divers dispositifs d'aide à la quittance existent pour les ménages modestes. Créé par la loi de transition énergétique de 2015, le chèque énergie, qui a remplacé les tarifs sociaux de l'énergie, vise les consommateurs à bas revenus, quel que soit leur mode de chauffage, pour les aider à payer leurs factures ou financer leurs travaux. Le chèque est automatiquement envoyé aux ménages modestes, qui doivent ensuite le renvoyer à leur fournisseur d'énergie. En 2022, environ 5,8 millions de ménages ont reçu un chèque énergie, contre 3,6 millions en 2018, pour un montant allant de 48 à 277 euros par an ; 83 % des bénéficiaires ont utilisé leur chèque, ce qui constitue le meilleur taux de recours depuis la création du dispositif. Le montant total des chèques émis pour la campagne 2023 s'élève à 833,7 millions d'euros (ONPE).

Deux modifications sont entrées en vigueur en 2019 : une revalorisation du montant du chèque énergie de 50 euros par ménage et la création d'une nouvelle tranche de bénéficiaires suite au mouvement des Gilets jaunes (+2,2 millions de ménages concernés, pour des montants moindres allant de 48 à 76 euros). Le plafond de ressources pour en bénéficier est passé de 7 700 à 10 800 euros par an pour une personne seule. En décembre 2022, 40 % des ménages les plus modestes ont en outre

reçu un chèque énergie exceptionnel de 100 à 200 euros, afin de les aider face à la hausse des prix de l'énergie. Les ménages chauffés au bois ou au fioul ont reçu des chèques additionnels. Ces aides exceptionnelles s'ajoutaient au bouclier tarifaire, qui a été prolongé pour l'électricité (avec une limitation de la hausse des prix à +15 % par rapport aux tarifs réglementés contre 4 % dans sa version initiale) mais aboli pour le gaz. Les mesures prises en 2022 ont limité la hausse de la facture énergétique logement moyenne (+310 euros, contre 660 euros sans elles), notamment pour les ménages des premiers déciles de revenus, et ont contenu la hausse du taux d'effort énergétique (+1,6 point, contre 2,8 points). Néanmoins, les plus modestes dépensaient en moyenne deux fois plus pour se chauffer (taux d'effort énergétique de 10 % en moyenne) que les plus riches (2 %) par rapport à leurs revenus[47].

Figure 3.10 : Taux d'effort énergétique pour le logement selon les déciles de niveau de vie



Source : CGDD, modèle Prometheus 2019.

FOYERS DE TRAVAILLEURS MIGRANTS : DES CONDITIONS D'HABITAT SOUVENT RUDIMENTAIRES, UNE RÉHABILITATION INACHEVÉE

Construits pour l'essentiel entre 1968 et 1975, les foyers de travailleurs migrants (FTM) visaient initialement à répondre aux besoins d'hébergement temporaire de travailleurs étrangers, mais se sont pérennisés. Si beaucoup de ces personnes pratiquent des allers-retours dans leur pays d'origine, on trouve dans ces foyers de nombreux résidents âgés, restés en France le plus souvent pour des raisons de santé (après avoir exercé des métiers difficiles), pour pouvoir bénéficier de leur retraite, et qui restent dans le foyer où ils ont leurs habitudes de vie.

Au fil du temps, les conditions d'accueil en FTM sont apparues de plus en plus inadaptées aux besoins de leurs occupants (vieillissement du bâti et des équipements,

[47] France Stratégie, Les incidences économiques de l'action pour le climat - Thématique enjeux distributifs, mai 2023.

surpopulation, sous-dimensionnement des sanitaires et des cuisines…). Ce processus de dégradation a justifié le lancement d'un plan de traitement en 1997, visant à rénover 687 foyers vétustes accueillant environ 110 000 travailleurs immigrés (mise aux normes, production de logements meublés individuels et autonomes avec kitchenette et sanitaires…) et à les transformer en résidences sociales. Au 31 décembre 2021, les 2,8 milliards d'euros engagés depuis 1997 dans ce plan de traitement avaient permis de traiter 471 foyers. En 2021, sept opérations ont été validées pour un montant total de 105 millions d'euros de travaux, et huit résidences sociales devaient être créées[48]. Cependant, mi-2022, 126 FTM étaient toujours en attente de traitement, exposant leurs résidents (environ 30 735 personnes) à des conditions de vétusté parfois dramatiques.

La persistance du surpeuplement

Au-delà de la qualité du logement, de son confort et de sa décence, le mal-logement renvoie également aux problèmes de suroccupation. Pour les familles concernées et notamment pour les enfants, les conséquences au quotidien peuvent être très lourdes et pénalisantes : bruit, stress, promiscuité, manque d'intimité, difficultés à faire ses devoirs[49]…

D'après l'enquête Logement de 2013[50], 2 664 000 ménages vivent en situation de surpeuplement. En excluant les étudiants, ce sont 8,4 % des ménages qui sont concernés. Le surpeuplement « accentué » (lorsqu'il manque deux pièces ou plus au logement) concerne plus de 218 000 ménages en 2013 (soit 934 000 personnes). Les situations de « surpeuplement modéré » (lorsqu'il manque une pièce au logement) concernent 2 446 000 ménages (soit 7 655 000 personnes). Ces situations touchent plus durement les familles monoparentales puisqu'un quart d'entre elles vivent en surpeuplement avec un ou plusieurs enfants de moins de 10 ans.

Entre 2006 et 2013, le nombre de ménages en surpeuplement accentué a crû de 17 % pour atteindre 218 000 (soit 934 000 personnes), tandis que celui des ménages en surpeuplement modéré (hors ménages d'une seule personne) est passé d'1 694 000 à 1 789 000 (+6 %). Ces augmentations n'ont rien d'anodin : il s'agit d'un changement historique, sachant que jusqu'ici les tendances démographiques et résidentielles conduisaient plutôt des ménages de plus en plus petits à vivre dans des logements de plus en plus grands, mettant bien en évidence le caractère inégalitaire de cette tendance. Cette aggravation est confirmée par les premiers chiffres de l'enquête Logement 2020, qui montre que le taux de surpeuplement

48 Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées, Rapport d'activité 2021.
49 Voir à ce sujet le Chapitre 1 du rapport sur « L'État du mal-logement en France 2018 », p.34- 134 *« Le surpeuplement, un problème de taille ».*
50 Insee première n°1546, *« Les conditions de logement fin 2013. Premiers résultats de l'enquête Logement »*, avril 2015.

(accentué et modéré) serait passé de 8,3 % en 2013 à 8,7 % en 2020. Le nombre de personnes en surpeuplement accentué serait passé de 934 000 à 1 128 000 et celui des personnes en surpeuplement modéré de 7 656 000 à 8 085 000.

Tableau 3.8 : Surpeuplement des logements

	Nombre de logements (en milliers)					Nombre de personnes (en milliers)						
	1992	1996	2002	2006	2013	2020	1992	1996	2002	2006	2013	2020
Surpeuplement accentué (1)	290	210	218	183	218	253	1 411	1 027	1 037	797	934	1 128
Surpeuplement modéré (2)	2 121*	2 211*	2 370	2 170	2 446	2 423	4 830*	4 958*	7 933	6 865	7 656	8 085

Source : Insee, enquêtes nationales Logement.

N.B. : La mesure du surpeuplement (norme Insee) est basée sur la comparaison du nombre de pièces composant le logement et d'un nombre normatif de pièces dites « nécessaires » au ménage calculé en fonction de sa taille, de l'âge et de la situation familiale de ses membres. On compte une pièce pour le ménage, une pièce pour chaque couple composant le ménage, une pièce pour chaque adulte ne vivant pas en couple (19 ans et plus), une pièce pour deux jeunes enfants (moins de 7 ans) et une pièce par grand enfant ou pour deux grands enfants s'ils sont du même sexe.

(1) S'il manque deux pièces ou plus au logement, on parle de surpeuplement accentué.

(2) S'il manque une pièce au logement, on parle de surpeuplement modéré. N.B. : Pour les logements d'une pièce, la mesure du surpeuplement modéré fait intervenir la surface (18 m² minimum par personne).

* Les définitions du surpeuplement utilisées par l'Insee avant 2002 ne tenaient pas compte de la surface des logements. Elles considéraient que tous les logements d'une seule pièce étaient surpeuplés (surpeuplement modéré s'il n'y habitait qu'une seule personne) et ne tenaient pas compte d'une surface minimale par personne. Les données de 1992 et 1996 pour le surpeuplement modéré ne sont donc pas comparables à celles de 2002, 2006 et 2013.

D'après le recensement de la population 2018, ce sont 5,1 millions de personnes (hors Mayotte) qui vivaient dans un logement suroccupé, soit 8,2 % de la population ; 74 % des ménages qui vivent en surpeuplement habitent dans une agglomération de plus de 100 000 habitants, dont 40 % dans l'agglomération parisienne[51].

Les habitations mobiles, entre choix et contrainte

Caravanes, péniches, mobil-homes, roulottes, camping-cars, camions aménagés… D'après l'Insee, les habitations mobiles constituaient en France une solution de logement pour 87 000 personnes en 2006. Le recensement de 2017 ne permet pas de mesurer l'évolution de cette population, puisqu'il indique simplement un résultat global pour l'ensemble des personnes en habitations mobiles ou sans abri ou marinières (soit 142 561 personnes concernées, contre 139 252 en 2014 et 127 024 en 2006). Si l'itinérance est un choix pleinement assumé pour certains, d'autres y recourent de façon contrainte à défaut de pouvoir accéder à un logement adapté à leurs besoins. L'enquête Logement de 2013 indique que plus de 280 000 personnes ont recouru à diverses formes d'habitations mobiles (hors tourisme) à un moment de leur vie, alors qu'elles étaient sans logement.

[51] La définition de l'Insee de la « suroccupation » diffère légèrement de celle du surpeuplement, car elle ne prend pas en compte le critère de la superficie (qui n'est pas renseignée par le recensement), ni les personnes seules.

ZOOM SUR LE MAL-LOGEMENT CHEZ LES GENS DU VOYAGE

La population dite des « Gens du voyage »[52] présente une grande variété de situations du point de vue de l'habitat : ménages en mobilité volontaire ou subie, durées de mobilité variables (et non linéaires dans le temps pour un même ménage[53]), statuts d'occupation divers (propriétaires-occupants, locataires, hébergés, occupants sans droit ni titre), lieux de vie variés (des tissus urbains et pavillonnaires aux espaces naturels, en passant par toutes sortes d'espaces industriels). Comme l'indique l'association FNASAT, la caractéristique des Voyageurs n'est pas tant la mobilité que la conservation de la caravane comme mode d'habiter. S'ils ne sauraient être considérés à ce titre comme mal-logés, une grande partie d'entre eux souffre toutefois de conditions de vie dégradées.

Sous l'effet d'importantes défaillances des collectivités locales, la réponse aux besoins liés à l'habitat mobile reste très insuffisante (aires d'accueil, terrains familiaux, habitat adapté). Passant de terrain en terrain pour trouver un espace disponible, certains ménages finissent par s'arrêter dans les seuls interstices laissés libres au stationnement spontané : abords d'autoroute, proximité d'une voie de chemin de fer, d'une déchetterie, etc. L'évaluation des besoins (d'ancrage et d'habitat notamment) est loin d'être systématique dans le cadre des schémas départementaux d'accueil des Gens du voyage, et très rarement poussée à un niveau fin dans les territoires.

D'après la FNASAT, **208 500 personnes vivant de manière permanente en résidence mobile** sont identifiées par les schémas départementaux comme ayant un besoin d'accéder à un habitat ou d'améliorer le leur[54]. Parmi les situations de mal-logement répertoriées, les trois plus fréquentes sont : les installations privées sur des terrains en antagonisme avec l'urbanisme (91 % des documents analysés par la FNASAT), les installations sans titre ou précaires au regard de l'occupation (78 %) et l'ancrage sur les aires d'accueil temporaire (73 %). Ces situations sont également les plus « repérables », les ménages en itinérance contrainte étant moins visibles ou moins pris en considération par les collectivités.

Souvent anciennes, ces diverses situations résultent de stratégies individuelles face à la pénurie d'une offre d'habitat accessible et adaptée au mode de vie en résidence mobile (rareté des terrains de taille suffisante, règlements d'urbanisme interdisant l'installation de la caravane ou la constructibilité, coûts liés au foncier, difficultés liées aux

[52] L'appellation « Gens du voyage » renvoie à une catégorie administrative liée au mode d'habitat, sans connotation ethnique ; néanmoins ce terme juridique est presque systématiquement utilisé pour désigner des populations hétérogènes (Tsiganes, Manouches, Gitans, Yéniches, Roms…) pour lesquelles des similitudes peuvent être constatées dans leurs modes de vie. Il convient d'insister sur le fait que tous les Gens du voyage ne sont pas Tsiganes, et inversement. Si le nombre précis de « Gens du voyage » en France n'est pas connu, les estimations varient de 250 000 à 500 000.
[53] Elle peut varier d'une année à l'autre et au cours de son parcours résidentiel en fonction de sa situation économique, de raisons familiales ou de santé.
[54] FNASAT, « Ancrage et besoins en habitat des occupants permanents de résidence mobile. Analyse nationale des politiques départementales », février 2017. Ce chiffre est le produit d'un travail d'analyse et d'agrégation de données quantitatives issues des documents officiels et institutionnels disponibles à l'échelle de 86 départements.

raccordements aux réseaux…). Ce constat est en outre aggravé par des pratiques locales pouvant être discriminatoires (refus de vente, interdiction généralisée des installations de plus de trois mois de résidences mobiles dans les documents d'urbanisme, expulsions répétées…). Près des deux tiers des personnes interrogées en 2015 dans le cadre d'une étude de la fédération des centres sociaux de France et de la FNASAT[55] déclaraient avoir rencontré des difficultés à trouver un emplacement sur les aires d'accueil officielles.

UN DROIT À L'HABITAT ET À LA MOBILITÉ TROP SOUVENT BAFOUÉ POUR LES GENS DU VOYAGE

L'enquête nationale 2014 de l'ANGVC montre l'instauration d'un véritable « régime d'exclusion » à l'encontre des Gens du voyage, à travers des interdictions d'installation de résidences mobiles (95 % des documents d'urbanisme en France n'autorisent pas l'habitat mobile)[56]. L'ANGVC relève par ailleurs un manque d'intérêt persistant des élus locaux vis-à-vis de ce public. Des refus de scolarité d'enfants de Voyageurs sont également constatés.

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage fixe un cadre d'action contraignant pour les collectivités, avec l'élaboration d'un schéma départemental d'accueil (auquel figurent obligatoirement les communes de plus de 5 000 habitants), et le devoir pour les communes de réaliser les aires d'accueil dans les deux ans. Les données disponibles mettent en évidence un retard important dans la mise en œuvre de ce dispositif d'accueil temporaire, le législateur ayant régulièrement reporté le délai de réalisation des aires d'accueil.

Fin 2022, le nombre de places disponibles sur les 1 119 aires permanentes d'accueil aménagées s'élève à 27 419, soit 80,1 % du total des prescriptions des schémas départementaux. Les objectifs fixés n'ont été atteints que dans 26 départements, avec de fortes disparités géographiques (entre 31,4 % et 100 % selon les régions). Les aires de grand passage comptent 24 549 places.

Malgré la rénovation de 55 aires permanentes d'accueil via le plan France Relance en 2020-2021, le nombre de places créées a fortement chuté (de 5 518 créées en 2017 à 12 seulement en 2022). Les objectifs des schémas départementaux ont baissé de 25 % entre 2003 et 2021 : 5 627 places restent à créer, un besoin sûrement sous-estimé étant donné qu'environ 700 places menacent d'être fermées. On estime que près de 11 500 familles ne trouvent donc pas d'emplacements aujourd'hui. Selon la

[55] Fédération nationale des centres sociaux, FNASAT, « Gens du voyage, des habitants ignorés. Vers une meilleure prise en compte des familles dites *« Gens du voyage » sur les territoires au travers de l'agrément centre social* », octobre 2017. Enquête réalisée auprès de 235 personnes.
[56] Association nationale des Gens du voyage catholiques (ANGVC), enquête nationale 2014 sur la prise en compte d'un mode d'habitat par les collectivités, *« Une discrimination ignorée, habitat mobile et collectivités, sur la base d'un échantillon de 1 211 communes et collectivités »*.

FNASAT-GV, en 2017, près de 208 000 personnes vivant en résidence mobile de façon permanente avaient besoin d'accéder à un habitat digne et sécurisé.[57]

Au manque de places disponibles s'ajoutent des insuffisances qualitatives : selon une enquête menée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, en France, 31 % des Gens du voyage ont fait état de problèmes environnementaux près de leur résidence, contre 15 % de la population générale[58]. Sur les aires d'accueil en particulier, les Gens du voyage sont souvent exposés à des conditions d'habitat très dégradées : suroccupation, défauts d'entretien des équipements sanitaires, voire insalubrité, implantation des aires près de zones de grande pollution (usines chimiques, fabrique de béton, silo à grain), règlements très contraignants (heures de visite, accès aux sanitaires). Une enquête de la FNASAT- Gens du voyage met en évidence un fort degré d'exposition de cette population aux risques environnementaux : 38 % des équipements qui lui sont dédiés se situent à proximité d'une ou plusieurs sources de pollution (autoroutes, sites industriels, stations d'épuration, etc.)[59]

[57] FNASAT-GV, *« Gens du Voyage : pour une évolution des politiques d'accueil et de l'habitat »*, avril 2023.
[58] FRA, « Enquête sur la situation des Roms et des Gens du voyage de 2019 » ; Eurostat, EU-SILC 2018, population générale.
[59] FNASAT, La localisation de l'offre publique d'accueil et d'habitat des Gens du voyage, 2022.

Tableau de bord

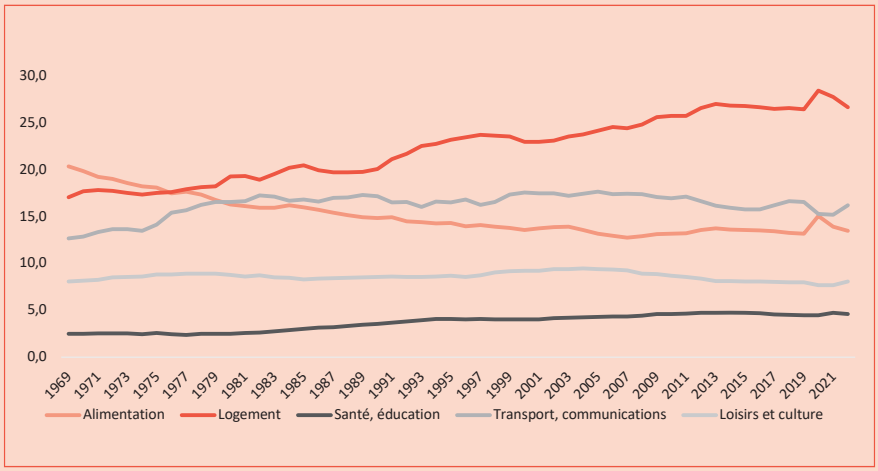
4e DIMENSION. Les difficultés pour se maintenir dans son logement

Perte d'emploi, diminution des ressources, séparation conjugale, rupture familiale, congé délivré par le bailleur : face aux aléas de la vie, des milliers de personnes se retrouvent en difficulté pour se maintenir dans leur logement. Ces difficultés sont accentuées par la hausse des coûts du logement et de la précarité, sans que les aides publiques ne parviennent à les enrayer.

L'augmentation des taux d'effort

Depuis le début des années 1960, le poids de la dépense de logement dans l'ensemble des dépenses de consommation a plus que doublé, passant de 11 % à 26,7 % en 2022, tandis que la part des dépenses consacrées à l'alimentation a été divisée par deux[1]. Il s'agit d'une baisse de 1,1 point par rapport à l'année précédente.

Figure 4.1 : Part des différents postes de consommation dans la dépense totale de consommation des ménages (en %)



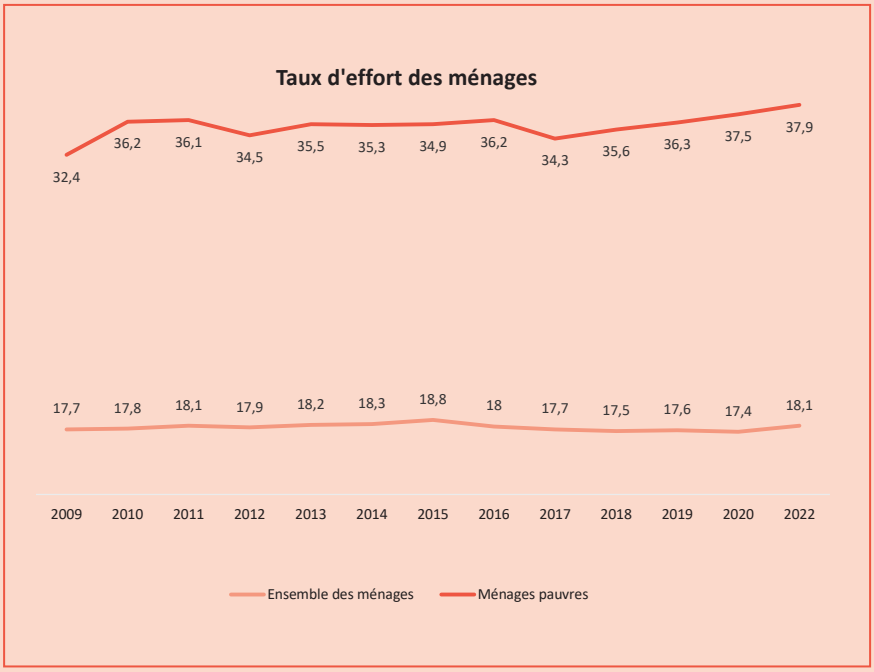
Source : Comptes du logement

D'après les données d'EU-SILC, les ménages consacrent en moyenne 18,1 % de leurs revenus aux dépenses de logement après déduction des aides en 2022, soit un taux d'effort quasi stable depuis 2009. Ces chiffres masquent toutefois d'importantes

[1] CGDD, « Rapport du compte du logement 2022 », septembre 2023.

disparités selon les niveaux de vie, et les ménages sous le seuil de pauvreté paient toujours le plus lourd tribut, avec un taux d'effort de 37,9 % en 2022, en hausse de 5,5 points depuis 2009.

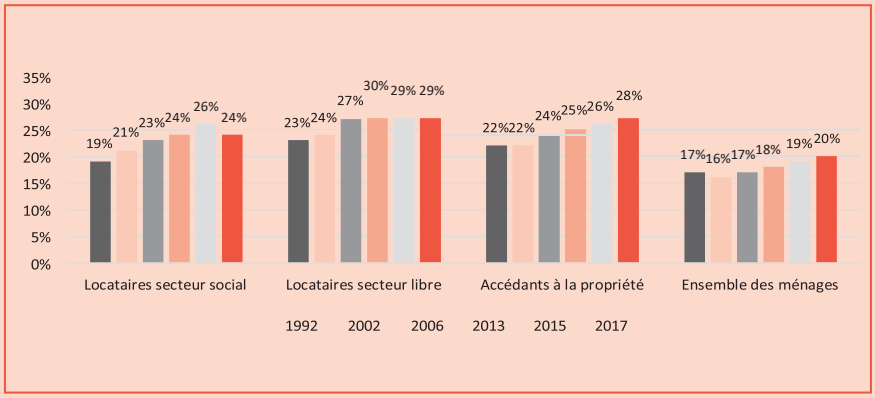
Figure 4.2 : Taux d'effort des ménages (en %)



Source : EU-SILC

D'après l'enquête nationale Logement de 2013, le taux d'effort net s'élevait même à **56 % chez les 10 % les plus pauvres.** Mêmes disparités suivant les statuts d'occupation : alors que le taux d'effort moyen est de 10 % chez les propriétaires libérés de toute charge de remboursement en 2017, il s'élève à 27,5 % chez les accédants à la propriété et 28,6 % chez les locataires du secteur libre. Bien qu'ils bénéficient de loyers modérés, les locataires du secteur social ne sont pas épargnés : en 2017, ils consacrent 24 % de leurs revenus aux dépenses de logement, contre 19 % en 1992.

Figure 4.3 : Taux d'effort net selon le statut d'occupation (en %)



Source : ENL (1992, 2002, 2006, 2013), SRCV (2015), enquête Revenus et patrimoine Insee (2017).

En croisant revenus et statuts d'occupation, certains taux d'effort nets deviennent insoutenables, jusqu'à 45 % pour les locataires du parc privé à bas revenus.

Figure 4.4 : Évolution du taux d'effort net selon le statut d'occupation et le niveau de revenu

Sources : *ENL (2001) **enquête Revenus et patrimoine Insee (2017).

L'EFFORT FINANCIER EXCESSIF POUR SE LOGER

Pour caractériser l'« effort financier excessif lié au logement[3] », la Fondation Abbé Pierre s'attache à dénombrer les ménages subissant un taux d'effort élevé ne laissant qu'un « reste à vivre » faible. Cette approche conduit à un total de 5,7

millions de personnes concernées en 2013 (plus de 2,7 millions de ménages). Le nombre de ménages concernés a augmenté de 26 % par rapport à 2006 (et même de 32 % pour les ménages des trois premiers déciles).

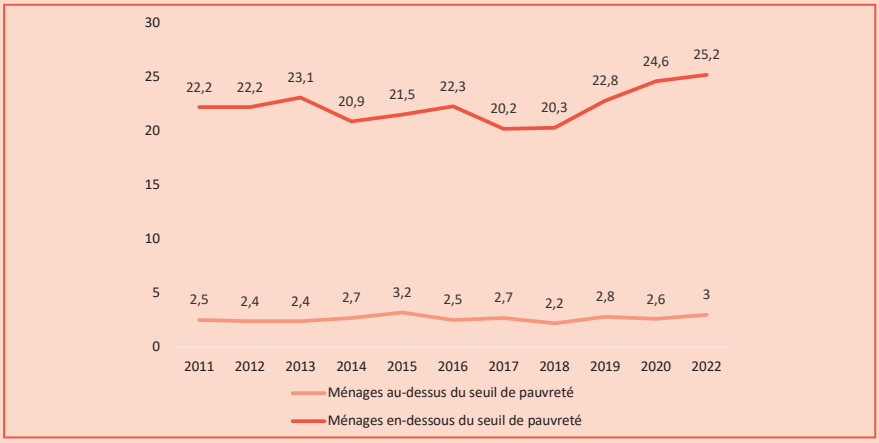
Tableau 4.1 : Évolution de l'effort financier excessif lié au logement

	2006	2013	Variation 2006-2013
Ménages en effort financier excessif	**2 156 000**	**2 713 000**	**+ 26 %**
- dont déciles 1-3	1 835 000	2 417 000	+ 32 %
- dont décile 1	1 339 000	1 619 000	+ 21 %
Ensemble des ménages	**26 363 000**	**28 060 000**	**+ 6 %**

Source : ENL.

Les données EU-SILC montrent qu'une forte proportion des ménages pauvres fournit un effort excessif pour se loger. Ce sont ainsi 25,2 % des ménages pauvres en 2022 qui subissent des coûts liés au logement supérieurs à 40 % de leurs revenus disponibles, contre 3 % des ménages situés au-dessus du seuil de pauvreté. Le taux de surcharge des coûts du logement est en augmentation depuis 2017 (+5 points) pour les plus pauvres tandis qu'il est quasi stable depuis 10 ans pour le reste de la population.

Figure 4.5 : Taux de surcharge des coûts du logement



[2] Dans la définition de l'Insee, la dépense annuelle en logement des locataires, estimée en euros par m² habitable, comprend le loyer, les charges locatives, l'eau et l'énergie, et la taxe d'habitation. Insee, *« Les conditions de logement en France »*, édition 2017.

[3] Est considéré ici en effort financier excessif tout ménage qui consacre plus de 35 % de ses revenus aux dépenses de logement, et dont le niveau de vie résiduel est inférieur à 65 % du seuil de pauvreté. Le taux d'effort pris en compte correspond à la charge financière annuelle nette après déduction des aides à la personne (loyers ou charges de remboursement d'emprunt, charges quittancées et de copropriété, dépenses d'eau, d'électricité et de combustible) rapportée au revenu total annuel du ménage (avant impôts et incluant l'ensemble des transferts sociaux hors aides au logement). Le seuil de pauvreté est de 880 euros par mois en 2006 (résiduel à 572 euros) et 1 000 euros par mois en 2013 (résiduel à 650 euros).

La hausse non régulée du coût du logement

Cette augmentation de l'effort financier pour se loger reflète une hausse des prix de l'immobilier qui a été considérable au cours des deux dernières décennies. La période 1965-2000 avait été marquée par une relative stabilité du prix des logements, qui a fluctué dans un « tunnel » de manière proportionnelle à l'évolution du revenu des ménages. La situation a radicalement changé à partir de 2002 lorsque l'indice du prix des logements est sorti de ce tunnel par le haut[4], sur l'ensemble du territoire.

Les prix des logements restent aujourd'hui largement supérieurs de 63 % à la moyenne historique (1965-2001) représentée par ce « tunnel ». En 2023 toutefois, les prix décélèrent : sur un an, au deuxième trimestre 2023, les prix des logements anciens augmentent de 0,5 point, après une augmentation de 4,9 % au quatrième trimestre 2022 et de 2,9 % au premier trimestre 2023. La hausse du prix du logement ces dernières décennies a considérablement aggravé la situation des ménages les plus modestes et fragilisé de nouvelles catégories de la population.

D'après les Comptes du logement, les dépenses totales des ménages associées au logement s'élèvent à 581 milliards d'euros en 2022, en hausse de 3,3 % par rapport à 2021 (après une hausse de 7,3 % entre 2020 et 2021). Cette hausse en 2022 est due à une hausse des dépenses courantes de logement (397 milliards d'euros, soit +4,6 %) comme des dépenses courantes (166 milliards d'euros, soit +4,9 %)[5].

Les dépenses liées au logement sont également tirées par le haut par les dépenses d'énergie, qui ont augmenté fortement depuis 2021 sous l'effet de la guerre en Ukraine, qui a généré une hausse du gaz, des carburants mais aussi de l'électricité. Le taux d'effort énergétique des ménages les plus pauvres a ainsi augmenté de 3,7 points entre 2019 et 2022, soit une hausse moyenne de 450 euros[9].

L'OBSERVATION DES LOYERS DU SECTEUR PRIVÉ

Depuis les années 1970, la part du loyer dans le revenu des locataires a doublé. Ce décrochage s'explique notamment par une paupérisation des locataires, en particulier des jeunes ménages surreprésentés dans le parc locatif, mais aussi par des hausses de loyer liées pour partie à l'amélioration de la qualité des logements[7]. D'après les données de l'Insee, sur la période 2002-2022, la composante « loyer » dans l'indice des prix à la consommation a augmenté de 34 %, dans des proportions équivalentes à la moyenne de l'ensemble des prix à la consommation (+35 %).

---

[4] Jacques Friggit, *« Le prix des logements sur le long terme »*, CGEDD, 2018.

[5] CGDD, *« Rapport du compte du logement 2022 »*, septembre 2023.

[6] Ministère de la Transition énergétique, *« L'impact distributif des mesures de soutien aux ménages face à la hausse des prix de l'énergie en 2022 »*, septembre 2023.

[7] D'après Jacques Friggit, de 1973 à 2013, le revenu moyen en monnaie constante a diminué de 5 % pour les locataires et augmenté de 52 % pour les propriétaires. Jacques Friggit, Op. cit.

Tableau 4.2 : Évolution des prix des logements, des loyers, de l'énergie et des prix à la consommation	
Prix des logements anciens (2001-2022)	+160 %
Composante « loyer » dans l'IPC (2002-2022)	+34 %
Indice des prix à la consommation (IPC) (2002-2022)	+35 %
Électricité, gaz et autres combustibles (2001-2023)	+178 %

Cette tendance à la hausse tend à se modérer depuis 2014, traduisant une augmentation des loyers libres moins forte (inférieure à 1 % par an, +0,8 % en 2022)[8]. L'observatoire privé Clameur indique quant à lui, après une période de légère baisse des loyers du parc privé entre 2014 et 2017, une reprise à la hausse depuis 2017. La progression des loyers entre 2019 et 2023 reste néanmoins inférieure à l'inflation.

Afin d'analyser l'évolution des loyers du secteur privé, des observatoires locaux sont progressivement mis en place sur le territoire. Au total, 34 observatoires couvrent à ce jour 58 agglomérations, un tiers de la population française et la moitié des loyers privés[9].

L'ENCADREMENT DES LOYERS DANS LE PARC PRIVÉ

Ces évolutions ont amené les pouvoirs publics à instaurer différentes formes d'encadrement des loyers. Depuis 2012, un décret pris chaque année interdit, dans 28 agglomérations tendues, les hausses de loyer supérieures à l'indice de révision des loyers (IRL, proche de l'inflation) en cas de relocation d'un logement ou de renouvellement de bail, sauf en cas de travaux importants ou de loyer manifestement sous-évalué. La part des relocations sans travaux importants donnant lieu à une augmentation de loyer dépassant l'IRL a diminué entre 2010 et 2022 dans l'agglomération parisienne, passant de 50 % à 29 % de l'ensemble des relocations d'après l'OLAP. Pour limiter les effets de l'inflation sur les locataires, la loi Pouvoir d'achat du 16 août 2022 a par ailleurs plafonné l'augmentation des loyers à 3,5 % pour un an et a été prolongée jusqu'au premier trimestre 2024.

La loi Elan du 23 novembre 2018 a remplacé les articles de la loi ALUR relatifs à l'encadrement des loyers par un dispositif similaire mais à titre expérimental dans les zones tendues, sur proposition des collectivités volontaires sur tout ou partie de leur territoire. En cas de non-respect du plafond de loyer, fixé à 20 % au-dessus du loyer médian du quartier pour un logement similaire, la loi prévoit l'obligation pour les bailleurs de mettre en conformité le contrat et de rembourser les trop-perçus aux locataires. Ce nouveau dispositif est entré en vigueur à Paris le 1er juillet 2019, puis à Lille, Plaine Commune, Est Ensemble, Lyon et Villeurbanne, et plus récemment Bordeaux et Montpellier. Les candidatures de Grenoble Alpes Métropole et de la communauté d'agglomération du Pays basque ont été acceptées

[8] CGDD, « Rapport du compte du logement 2022 », 2023.
[9] https://www.observatoires-des-loyers.org/

par l'État en 2023. Cinq autres territoires ont déposé une candidature, en cours d'examen : l'établissement public territorial Grand-Orly Seine Bièvre, Grand Paris Sud Est Avenir, la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, la Métropole d'Aix-Marseille-Provence et la communauté d'agglomération d'Annemasse.

Plusieurs travaux ont mis en évidence des signes de modération des loyers suite à l'instauration de ces deux dispositifs. Cependant, la justice a annulé les arrêtés d'encadrement dans les deux villes où ils avaient été pris, à Lille et à Paris, en 2017. Cet arrêt de l'encadrement a fait repartir à la hausse l'ensemble des indicateurs, les dépassements de loyer ayant connu une augmentation en 2018 selon les estimations de l'OLAP.

En Île-de-France, l'OLAP montre une hausse modérée des loyers, mais supérieure à l'indice des prix de consommation : après une augmentation de 0,8 % en 2017, 1,5 % en 2018, 1,7 % en 2019, 1,2 % en 2020, 0,8 % en 2021, les loyers du secteur privé ont augmenté de 2,4 % en 2022 (2,5 % à Paris)[10].

Tableau 4.3 : Suivi des indicateurs de l'encadrement des loyers (à Paris)

	2015	2016	2017	2018*	2019	2020	2021	2022	2023
Part des annonces supérieures aux loyers-plafonds	42 %	38 %	38 %	52 %	44 %	40 %	35 %	31 %	28 %
Montant de dépassement moyen - en €	146	115	143	128	151	146	196	198	237

Enquêtes CLCV puis Observatoire de l'encadrement des loyers FAP depuis 2021.
* encadrement des loyers non appliqué en 2018 et au 1er semestre 2019.

L'étude de l'Observatoire de l'encadrement des loyers de la Fondation Abbé Pierre, basée sur l'analyse de 25 000 annonces de location entre août 2022 et août 2023, a montré que l'encadrement était insuffisamment respecté à Paris, puisque 28 % des annonces dépassaient le plafond de loyer, pour un montant moyen de dépassement de 237 €/mois, mais que le taux de dépassement est en diminution : il était de 35 % en 2021 et de 31 % en 2020[11].

Dans les autres villes, pour lesquelles la Fondation Abbé Pierre dispose pour la seconde fois de données, le respect de l'encadrement est très inégal mais des améliorations sont également à noter. Le taux de non-respect de l'encadrement est ainsi passé de 43 % à 37 % à Lille, de 37 % à 16 % à Montpellier, de 36 % à 34 % à Lyon et Villeurbanne. Les territoires de Plaine Commune et d'Est Ensemble ont vu le taux de non-respect augmenter mais le faible nombre de données analysées en 2021 ne permet pas d'en tirer des conclusions.

[10] OLAP, *« Évolution en 2022 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne »*, juillet 2023.
[11] Fondation Abbé Pierre, *« 3e Baromètre de l'observatoire de l'encadrement des loyers. Le dispositif progresse et s'étend »*, 2023.

Au 1er janvier 2023, la commission départementale de conciliation (CDC) de la Ville de Paris a reçu 982 signalements. Depuis cette date, l'État a accédé à la demande de la mairie de Paris visant à sanctionner elle-même les propriétaires, afin de rendre ces sanctions plus effectives, suscitant une forte hausse des signalements.

Des aides personnelles essentielles, perfectibles et fragilisées

Alors que le coût du logement pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages, les aides personnelles au logement jouent un rôle essentiel : versées sous conditions de ressources, elles sont indispensables à l'équilibre du budget des ménages à bas revenus. Toutefois, régulièrement rognées par les gouvernements successifs, elles ne suffisent pas à compenser la hausse des prix de l'immobilier, des loyers et des charges pour de nombreux ménages.

En 2022, 5,8 millions de ménages percevaient une aide au logement (APL, ALF, ALS), un chiffre en baisse par rapport à 2021 (6,03 millions) ; 15,41 milliards d'aides au logement ont été versées par la CNAF en 2022, en recul de 1,7 % par rapport à 2021[12]. Le montant mensuel versé atteint 219 euros pour l'APL, 193 euros pour l'ALS et 306 euros pour l'ALF.

Tableau 4.4 : Bénéficiaires des aides personnelles au logement (APL, ALF et ALS) au 31 décembre de chaque année

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	2022*
Nombre de bénéficiaires total (APL + ALF + ALS) (en milliers)	6 074	6 309	6 401	6 421	6 496	6 538	6 520	6 481	6 517	6 606	6 543	6 680	6 034	5 801
Dont propriétaires-accédants	635	544	537	524	494	483	461	435	411	382	333	287	236	183
Montant total des prestations versées (en millions d'euros)	13 804	15 928	16 357	16 730	17 390	17 708	18 013	18 114	18 007	16 960	16 660	16 620	15 670	15 400

Sources : Comptes du logement ; * ministère du Logement

Le gouvernement, à partir de l'été 2017, a multiplié les coupes dans les aides personnelles. Depuis octobre 2017, les aides sont réduites forfaitairement pour tous les allocataires de cinq euros par mois, pour une économie annuelle de 400 millions en 2018. La loi de finances pour 2018 a ensuite créé une « réduction de loyer de solidarité » (RLS) imposée par l'État dans le parc social. Entrée en vigueur en 2018, elle s'accompagne d'une baisse de l'APL correspondante. Cette mesure a permis une économie budgétaire annuelle de 800 millions d'euros en 2018, 900 millions d'euros en 2019, puis 1,3 milliard par an de 2020 à 2023. La loi de finances pour 2018 prévoyait également le gel des prestations au 1er octobre 2018, au lieu de

[12] Ministère du Logement.

les indexer sur l'inflation (59 millions d'euros d'économies en 2018 et 226 millions en 2019) et l'extinction de la plupart des aides personnelles à l'accession, impactant à la fois la sécurisation de l'accession sociale à la propriété et la possibilité pour les propriétaires pauvres d'engager des travaux. De plus, la revalorisation des aides au logement a été plafonnée à 0,3 % en 2019 et 2020.

En 2021 est également entrée en vigueur une réforme dite de « contemporanéisation des ressources » visant à calculer les APL sur la base des revenus des 12 derniers mois (et non plus des données fiscales en année N-2) avec une actualisation des aides versées tous les trois mois. Il a conduit à une forte diminution du nombre de foyers bénéficiaires entre 2020 et 2021 (-8,9 %)[13], qui se poursuit en 2022.

La réforme a contribué à une baisse de l'APL d'en moyenne 13 € par allocataire. Elle a conduit à l'augmentation des droits pour 18 % des allocataires (en moyenne +49 €) et à une diminution pour 30 % d'entre eux (en moyenne -73 €), dont près de 400 000 ont perdu leur droit aux APL[14]. Les baisses significatives et imprévues du montant des aides perçues participent des difficultés pour financer son logement, d'autant plus que le réajustement de celles-ci tous les trois mois ne permet pas de prévoir un budget logement stabilisé, ce qui précarise notamment les allocataires dont les revenus peuvent fluctuer d'un mois à l'autre, particulièrement en temps de crise.

Toutes ces mesures expliquent en grande partie la baisse des dépenses d'aides au logement de 2,6 milliards d'euros entre 2017 et 2022.
Une dernière réforme des APL vient d'être votée dans le cadre du projet de loi immigration en décembre 2023. Instaurant une forme de préférence nationale, elle prévoit de priver d'APL les étrangers (hors étudiants et réfugiés) au cours des cinq premières années de leur séjour en situation régulière sur le territoire. Une durée ramenée à trois mois pour les ménages qui travaillent. De plus, pour la première fois, les APL dépendraient donc du statut d'activité et du titre de séjour des allocataires.

Par ailleurs, les outils de gestion automatisés sont encore déficients et conduisent à des erreurs de calcul, tandis que la numérisation de l'accès aux aides met en difficulté de nombreux ménages peu aguerris à ces outils[15]. Dans une étude auprès de 200 associations accompagnant des ménages, 70 % des structures répondantes ont estimé que les personnes accompagnées rencontrent « souvent » ou « habituellement » des difficultés lorsqu'elles réalisent un dossier auprès de la CAF (difficultés à comprendre les démarches, à rassembler les justificatifs, etc.)[16].

---

[13] DREES, *La protection sociale en France et en Europe en 2021*, 2022.

[14] Ministère de la Transition écologique, Premier bilan de la réforme des APL, juillet 2021.

[15] ALPIL, FAP, *« La nouvelle réforme des aides au logement »*, janvier 2022.

[16] Fondation Abbé Pierre, *« Prestations sociales de la CAF et logement – enquête nationale sur les freins rencontrés par les personnes et les structures associatives qui les accompagnent »*, juin 2020.

L'évolution des revenus d'exclusion (plafonds de revenus au-delà desquels aucune aide n'est accordée), depuis 20 ans, montre un resserrement régulier des aides sur les ménages disposant des plus faibles ressources. En 2022, en zone 2 (agglomérations de plus de 100 000 habitants hors Paris), étaient ainsi exclus de l'APL :
- une personne isolée dès qu'elle percevait 0,95 SMIC (contre 1,15 SMIC en 1996),
- un couple avec deux enfants dès qu'il percevait 1,77 SMIC (contre 2,14 SMIC en 1996).

DES AIDES QUI NE COUVRENT PLUS LES DÉPENSES RÉELLES DES MÉNAGES

Depuis 20 ans, on assiste à un net décrochage entre les aides personnelles au logement et les dépenses réellement supportées par les ménages, qui s'explique principalement par des actualisations de barème insuffisantes et aléatoires[17]. Les loyers moyens des bénéficiaires ont progressé de 32 % entre 2000 et 2010, alors que les loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides n'étaient revalorisés que de 15 %. Même phénomène concernant les charges : les dépenses d'énergie et d'eau des ménages ont progressé de 39 % en 10 ans, mais le forfait charges des aides personnelles n'a été revalorisé que de 11 %. À tel point que, d'après l'Ancols, le forfait charges en Hlm, d'un montant moyen de 63 €/mois, ne couvre qu'un tiers des dépenses totales réelles acquittées par les locataires[18].

En 2022, 75,9 % des allocataires ont supporté des niveaux de loyers supérieurs ou équivalents aux loyers-plafonds. Cette proportion a augmenté puisqu'ils étaient seulement 58 % dans ce cas en 2001 et 72 % en 2010. Le décrochage est très net dans le parc privé où, en 2022, 91,2 % des allocataires supportent des loyers supérieurs aux loyers-plafonds. La situation est également préoccupante dans le parc public où 60,8 % des allocataires sont concernés[19].

DES TAUX D'EFFORT DES ALLOCATAIRES QUI RESTENT ÉLEVÉS

En 2022, les aides personnelles au logement permettaient de baisser le taux d'effort médian des ménages de 44,2 %. Le taux d'effort est bien plus élevé dans le parc privé (26,3 %) que dans le parc public (15,2 %). Les familles monoparentales sont celles qui bénéficient le plus de l'effet des aides au logement dans la réduction de leur taux d'effort. Pour chaque catégorie de ménage, le taux d'effort net décroit avec le nombre d'enfants.

[17] Depuis 2006, les paramètres représentatifs de la dépense de logement sont indexés chaque année sur l'évolution de l'IRL. Ces revalorisations sont cependant aléatoires, en fonction des années.

[18] Ancols, *« Étude des coûts locatifs des logements des organismes Hlm et SEM au regard des ressources des locataires en France métropolitaine »*, 2016.

[19] CNAF.

Tableau 4.5 : Taux d'effort net médian des allocataires d'aides au logement en 2022 (en %)

	Taux d'effort net median 2022	Impact des aides sur le taux d'effort (2022)
Configuration familiale		
Isolés (sans enfants)	27,1 %	-40,9 %
Familles monoparentales		
avec 1 enfant	18,5 %	-42,1 %
avec 2 enfants	16,1 %	-45,2 %
avec 3 enfants ou plus	9,7 %	-60,4 %
Couples		
sans enfants	22,5 %	-39,7 %
avec 1 enfant	18,5 %	-37,3 %
avec 2 enfants	17 %	-37,9 %
avec 3 enfants ou plus	12,7 %	-41,3 %
Type de parc		
Accession à la propriété	24,6 %	-21,4 %
Public	15,2 %	-46,8 %
Privé	26,3 %	-38,6 %
Total	19,3 %	-44,2 %

Source : CNAF – Fichier Allstat FR6 au titre de décembre 2022.

Les aides ne réduisent plus suffisamment les dépenses de logement en augmentation. Dans le parc privé, 30 % des allocataires des aides au logement ont des taux d'effort nets supérieurs à 41 %, et 10 % subissent un taux d'effort dépassant 66 %[20].

DES FSL SOUS PRESSION

Les fonds de solidarité pour le logement (FSL) — institués en 1990 dans chaque département — ont pour vocation d'aider les ménages en difficulté : apport de garantie, aide au paiement du loyer et des factures d'énergie et d'eau, mesures d'accompagnement social… Même combinées à d'autres dispositifs locaux ou nationaux, les aides des FSL ne suffisent toutefois pas à répondre à la hausse des demandes. Faute de moyens financiers suffisants, **certains conseils départementaux ont réajusté les règlements intérieurs des FSL pour resserrer les critères d'octroi et réduire le montant des aides.**

Malgré des difficultés d'actualisation depuis la décentralisation des FSL en 2005, les données du ministère du Logement sur la période 2021-2022 pour 65 territoires

[20] DREES, *« Les bénéficiaires d'aides au logement : profils et conditions de vie »*, n°42, octobre 2019.

montrent que le nombre de ménages aidés, après une diminution entre 2013 et 2019 et une reprise en 2020 connaît à nouveau une baisse, qu'il s'agisse de l'aide à l'accès ou au maintien dans le logement.

Tableau 4.6 : Nombre de ménages aidés par le FSL

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre total de ménages aidés financièrement	218 012	172 361	153 319	124 974	123 309	172 361	145 506	210 712	204 817	185 136
Dont :										
Nombre de ménages aidés à l'accès locatif	61 905	55 057	56 587	52 690	43 783	38 712	37 754	79 291	70687	66 735
Nombre global de ménages aidés au maintien et/ou pour le paiement des fluides	156 107	122 364	115 774	100 629	81 191	84 597	107 752	131 275	134 085	118 401
Dont :										
Nombre de ménages aidés au titre du maintien locatif	38 248	23 084	20 194	19 540	16 678	17 231	22 436	32 109	35 931	39 010
Nombre de ménages aidés pour le paiement de l'eau	27 725	28 198	24 956	21 284	19 723	27 725				
Nombre de ménages aidés pour le paiement de l'énergie	80 446	76 998	67 443	63 387	56 110	80 446	85 316*	99 166*	98 154*	79 391*

* Nombre de ménages aidés pour le paiement des fournitures

Source : ministère du Logement. Pour 2014 à 2018, ne sont prises en compte dans ces tableaux que les données recueillies auprès de 44 départements ayant répondu à l'enquête annuelle (43 départements répondants en 2013) ; 49 pour 2019 ; 74 pour 2020, 65 pour 2021-2022.

Les montants moyens des aides sont en 2022 de 499 euros pour l'aide à l'accès, 1 086 euros pour l'aide au maintien, 325 euros pour l'aide au paiement des factures d'énergie.

La Fondation Abbé Pierre constate, après un premier aperçu d'une dizaine de règlements intérieurs, qu'il existe en 2021 une grande disparité dans les modalités d'aide des FSL plus ou moins rigides (publics cibles, champs d'intervention, démarches et procédures, délais d'octroi, montants et récurrence des aides) qui place les bénéficiaires dans une situation inégale selon le département.

Le gouvernement a annoncé en février 2022 la création d'un fonds d'aide aux impayés locatifs, par le versement de 30 millions d'euros aux FSL, dont 26 collectivités ont bénéficié. Cependant, peu de communication a été faite à l'égard des ménages, entraînant sans doute des situations de non-recours. Si quelques mesures d'assouplissement des conditions d'obtention du FSL ont été prises, elles restent toutefois très marginales.

De l'impayé à l'expulsion locative

DES IMPAYÉS EN HAUSSE

Après une hausse spectaculaire des impayés de loyer ou de charges entre 2002 et 2006 (+66 %), leur progression a été plus modérée en 2013 (+2 %), se stabilisant toutefois à un niveau élevé avec **493 000 locataires concernés.** Par ailleurs, **1,9 million de ménages déclarent alors avoir rencontré des difficultés pour payer leurs loyers ou leurs charges au cours des deux années précédentes.**

Tableau 4.7 : Évolution du nombre de ménages en impayés locatifs (1996-2013)

	1996	2002	2006	2013
Total (tous statuts locatifs)	**325 000**	**289 000**	**481 000**	**493 000**
Dont secteur locatif social	218 000	187 000	294 000	298 000
% par rapport au parc locatif social	5,3 %	4,4 %	6,4 %	6,5 %
Dont secteur locatif privé	107 000	102 000	186 000	171 000
% par rapport au parc locatif privé	2,1 %	1,8 %	3,4 %	2,9 %

Source : ENL.

Les bailleurs sociaux indiquent de leur côté que 260 000 locataires Hlm étaient en impayés depuis plus de trois mois (soit 5,8 % des ménages présents dans le parc) fin 2021. Ces chiffres sont globalement stables depuis 2016. Les données disponibles pour les années 2022 et 2023 indiquent toutefois une hausse des impayés. L'enquête annuelle 2023 de l'Ancols auprès de ménages du parc social révèle que 24 % des interrogés déclarent avoir connu des difficultés pour régler leur loyer ou charges au cours des 12 derniers mois, tandis que 13 % des ménages déclarent avoir été en situation d'impayés. Dans une enquête flash réalisée en décembre 2022 auprès de 193 organismes Hlm pour identifier les effets de la hausse des prix de l'énergie, la moitié des répondants identifiaient une hausse de plus de 10 % du nombre de ménages en retard de paiement de loyer de plus de trois mois par rapport au 31 décembre 2021, en particulier lorsqu'ils ont un chauffage au gaz. Fin mars 2023, lors de l'actualisation de cette enquête, le nombre de ménages avec des retards de paiement de plus de trois mois avaient progressé de 2,5 % par rapport à fin décembre.

Les causes de l'impayé de loyer sont avant tout la récurrence des situations de précarité et la tension sur le marché immobilier ainsi que le rapport de force avec le bailleur en cas d'insalubrité du logement[21]. D'après l'ANIL, **la grande majorité des situations d'impayés locatifs (58 %) découlent d'une diminution des ressources, elle-même liée à un événement imprévu :** perte d'un emploi (31 %), problème

[21] CREDOC pour l'ONPES, *« Étude économétrique et qualitative sur le début du processus d'expulsion locative »*, février 2017.

de santé (10 %), séparation (6 %). Suite à cette baisse de ressources, un locataire sur quatre déclare avoir contracté d'autres dettes pour faire face aux dépenses courantes et au paiement du loyer. Les causes des impayés évoquées par les ménages faisant appel à la plateforme « Allô prévention expulsion » de la Fondation Abbé Pierre sont très proches : perte ou changement d'emploi (43 %), problème de santé (25 %), évolution de la situation familiale (20 %), conflit avec le bailleur (13 %), surendettement (13 %), charge ponctuelle imprévue (5 %), augmentation du loyer ou des charges (2 %)[22].

Par ailleurs, un nombre non négligeable de propriétaires ou accédants ont connu des incidents de paiement, d'après l'ENL, en 2013 : 782 000 ménages ont eu des difficultés pour rembourser leurs emprunts ou payer leurs charges de copropriété dans les deux années qui ont précédé l'enquête (soit une augmentation de 41 % par rapport à 2006). Parmi eux, 82 000 ménages étaient même en situation d'impayés (en hausse de 17 % par rapport à 2006). Récemment, d'après l'Anah, le nombre d'impayés de charges dans les copropriétés immatriculées était orienté à la hausse, suite à la crise Covid et à la hausse des prix de l'énergie : le nombre de copropriétés connaissant plus de 30 % d'impayés a augmenté de plus de 50 % entre 2021 et 2022.

Tableau 4.8 : Impayés de remboursement d'emprunt ou de charges chez les propriétaires

	2006	2013	Variation 2006-2013
Difficultés de remboursement dans les deux années précédant l'enquête	555 000	782 000	+ 41 %
Dont situations d'impayés au moment de l'enquête	71 000	82 000	+17 %

Sources : ENL, France métropolitaine, exploitation Fondation Abbé Pierre.

LE SURENDETTEMENT DES MÉNAGES

En 2022, une part importante des 102 313 dossiers de dettes traités par les commissions de surendettement relève du logement[23]. Depuis 2010, la structure de la dette des ménages surendettés s'est modifiée : le poids des dettes à la consommation a diminué tandis que celui de l'endettement immobilier a augmenté, pour atteindre 29 % de la dette. Les dettes de charges courantes et autres dettes sont quasiment stables depuis 2021.

[22] Fondation Abbé Pierre, *« Bilan plateforme téléphonique Allô prévention expulsion »*, 2023.
[23] Banque de France, *« Le surendettement des ménages : enquête typologique 2022 »*, 2023.

Tableau 4.9 : Caractéristiques des dettes relatives au logement en 2022

	Nombre de situations recevables	Part des situations concernées (%) *	Part de l'endettement global (%)
Dettes immobilières (crédit immobilier…)	**11 669**	**11,3**	**29**
Dettes de logement (loyers, charges…)	**50 171**	**48,8**	**7,5**
Dettes d'énergie et de communication	**50 657**	**49,2**	**2**
Dettes fiscales	**22 296**	**21,7**	**4.3**

Source : Banque de France, 2023.
* Les dossiers cumulent fréquemment plusieurs types de dettes.

LA HAUSSE DES EXPULSIONS LOCATIVES

Première étape d'une procédure qui peut aller jusqu'à l'expulsion du domicile, les contentieux locatifs liés aux impayés se maintiennent à des niveaux extrêmement élevés. En 2019, près de 156 378 ménages ont été assignés en justice, dont plus de 145 000 pour impayés de loyers (+35 % par rapport à 2001), et 130 514 décisions d'expulsions ont été prononcées, dont plus de 125 000 pour impayés locatifs[24] (+55 % depuis 2001).

Tableau 4.10 : Évolution du contentieux lié à l'expulsion locative

	2001	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire*	125 706	140 587	155 874	167 213	160 847	158 743	154 583	156 378			
Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance*	107 639	128 782	145 384	159 812	152 037	151 289	146 870	145 227			
Décisions de justice prononçant l'expulsion*	nd	nd	115 205	132 196	127 412	124 550	119 554	130 514			
Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance*	81 080	99 768	109 160	126 946	122 673	120 202	115 316	125 842			
Nombre de commandements de quitter les lieux**	47 473	53 976	58 739	67 905	63 081	65 828	68 241				

[24] Par manque d'information et d'accompagnement, de nombreux ménages ne se présentent pas au tribunal à cette étape, ce qui joue généralement en leur défaveur lors de l'audience (refus d'échéanciers, etc.). Le taux de présence ou de représentation à l'audience est inférieur à 40 %.

Nombre de demandes de concours de la force publique **	36 400	40 476	42 917	51 959	49 688	50 596	49 216				
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique **	16 844	23 054	26 502	35 339	33 495	33 837	33 542				
Nombre d'interventions effectives de la force publique **	6 337	10 182	11 670	15 151	15 222	15 547	15 993	16 700	8 156***	12 000***	17 500

* Source : ministère de la Justice. ** Source : ministère de l'Intérieur.
*** Estimation ministère du logement.

Du commandement de quitter les lieux à l'expulsion du domicile avec concours de la force publique, les données indiquent une hausse régulière entre 2001 et 2019, traduisant un durcissement très net : **les autorisations d'accorder le concours de la force publique ont doublé** et les expulsions effectives avec intervention des forces de l'ordre ont augmenté de 164 % depuis 2001, pour atteindre 16 700 expulsions.

Ces chiffres sur le contentieux lié aux expulsions locatives ne sont plus disponibles à partir de 2020 du fait d'une réforme de la justice, qui a généré une fusion de certains tribunaux et une nouvelle répartition des compétences.

Notons que le nombre de ménages contraints de quitter leur logement est beaucoup plus important que ce qu'indiquent les données relatives aux seules expulsions dont la procédure légale est allée jusqu'à son terme. En effet, bon nombre de ménages quittent leur domicile sous la crainte de la procédure ou la pression du propriétaire ou de l'huissier, mais aussi des pressions et intimidations policières. Environ la moitié des commandements de quitter les lieux, concernant donc plus de 30 000 ménages, ne sont pas exécutés compte tenu du départ « volontaire » des occupants[25]. Enfin, de nombreux ménages demeurent dans le logement malgré la résiliation du bail et restent donc expulsables à tout moment et se retrouvent ainsi dans des situations de grande fragilité.

[25] IGAS, CGEDD, IGA, IGSJ, *« Évaluation de la prévention des expulsions locatives »*, 2014.

Figure 4.6 : Expulsions locatives avec concours de la force publique

Source : ministère de l'Intérieur.

La crise sanitaire a engendré une prolongation de la trêve hivernale, jusqu'au 10 juillet en 2020 et jusqu'au 31 mai en 2021, limitant de fait les expulsions pendant ces périodes, avec un risque d'effet retard : 30 000 ménages étaient ainsi menacés d'expulsion en 2021, soit près du double par rapport à 2020. Le retour au droit commun s'est accompagné de la diffusion d'instructions auprès des préfets leur demandant en 2020 d'assortir les procédures d'expulsion de propositions de relogement effectives. Cette circulaire a été inégalement appliquée et 8 156 expulsions au moins ont été effectuées en 2020. En 2021, une instruction similaire a été émise, mais en précisant que ces expulsions pouvaient donner lieu à de simples solutions d'hébergement. Ces consignes ont été respectées de manière très inégale selon les territoires et le Collectif des Associations Unies a souligné la multiplication des expulsions sans solution de relogement ou d'hébergement[26]. Selon la Dihal il y aurait eu 17 500 ménages expulsés de leur domicile en 2022. La Fondation Abbé Pierre craint une nouvelle augmentation en 2023 du fait de remontées de plusieurs territoires et de la hausse des impayés remontée par les bailleurs[27]. Cela constitue une hausse très importante par rapport à 2021 (environ 12 000 ménages expulsés).

[26] Collectif des Associations Unies, « Expulsions : les pouvoirs publics doivent tout mettre en œuvre pour éviter de nouvelles souffrances sociales », 7 juillet 2021.
[27] FAP, *« Bilan plateforme téléphonique «Allô prévention expulsion» »*, 2023.

Une enquête menée par la Fondation Abbé Pierre en 2022 sur le devenir des ménages après leur expulsion montre que les conséquences sont particulièrement douloureuses : en effet, un à trois ans après l'expulsion, un tiers des ménages n'a toujours pas retrouvé un logement personnel ; un tiers des enquêtés n'a pas pu poursuivre son activité professionnelle ; l'expulsion a un impact sur la scolarité de 43 % des ménages avec enfants ; enfin 71 % des ménages expulsés déclarent faire face à des problèmes de santé ou des difficultés psychologiques liés à l'expulsion[28].

LA DIFFICILE PRÉVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES

La mise en place il y a cinq ans d'un pôle national de prévention des expulsions avait pourtant donné lieu à une dynamique intéressante, et les directives proposées dans le cadre de la circulaire du 22 mars 2017 allaient dans le sens d'une meilleure prévention des expulsions. Cependant, comme l'a noté la Cour des comptes[29], ce pôle ne semble pas suffisamment équipé pour assurer une réelle animation à la hauteur des enjeux. Plusieurs mesures, dont le déploiement est prévu pour 2024, semblent toutefois aller dans le bon sens. Le dispositif « équipes mobiles », déployé courant 2021 à titre expérimental sur 26 territoires, devra être pérennisé en 2024 et étendu à l'ensemble du territoire national. Dans le cadre du Pacte des solidarités 2023-2027, la Première ministre a annoncé la création de 10 permanences d'accompagnement sociojuridique pour prévenir les expulsions sur le modèle de l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre.

Alors que des dispositions pouvant avoir un impact essentiel sur la prévention ont été adoptées depuis neuf ans dans le cadre de la loi ALUR, elles semblent encore inégalement appliquées : le maintien des aides au logement sous conditions des ménages en impayés, le versement du FSL sans l'accord du bailleur, la réalisation systématique d'un diagnostic social avant audience.
L'abondement du fonds d'indemnisation des bailleurs reste très insuffisant pour éviter les expulsions, sachant de plus que cette ligne budgétaire est globalement en baisse depuis 2005.

Par ailleurs, le maintien par les CAF des aides au logement en cas d'impayés a tendance à baisser relativement. Ainsi, alors qu'entre 2018 et 2020, le taux de maintien des aides s'élevait à 82 % de l'ensemble des situations signalées d'impayés, ce taux est passé à 76,5 % en 2021[30].

[28] FAP, *Que deviennent les ménages expulsés de leur logement ? Synthèse de l'enquête*, mars 2022.
[29] Cour des comptes, *« La prévention des expulsions locatives. Exercices 2016-2021 »*, 19 décembre 2022.
[30] Cour des comptes, *La prévention des expulsions locatives*, 2022.

Tableau 4.11 : Indemnisation des bailleurs en cas de refus d'expulsion (en M€)

Montant en M€	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	66,7	78,4	37,1	29,6	31,3	38,3	55,2	53,8	35,9	46,4	38,1	37,8	25,8	24,4	33*	32,5	30,28	35,2	37,9

Source : RAP, Programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur », action 06.
*Changement de source et de mode de calcul. **Cour des comptes

Les locataires du parc social ne sont pas épargnés par le risque d'expulsion, mais ils bénéficient de dispositifs spécifiques de prévention. D'après une enquête de l'USH, 585 000 plans d'apurement amiable ont été signés en 2022, un chiffre en nette hausse sur un an, et 8 600 protocoles de cohésion sociale[31] ont été signés (contre 8 900 en 2021).

Le nombre de ménages ayant bénéficié d'un effacement de leur dette dans le cadre d'un plan de redressement ou d'une procédure de rétablissement personnel au titre du surendettement diminue en 2022 (15 500, contre 21 000 en 2021), mais la dette locative moyenne effacée augmente et s'élève à 3 740 euros (contre 3 370 euros en 2021)[32].

Tableau 4.12 : Évolution des résolutions amiables des impayés de loyer en Hlm

	Fin 2013	Fin 2014	Fin 2015	Fin 2016	Fin 2017	Fin 2018	Fin 2019	Fin 2020	Fin 2021	Fin 2022
Ménages en retard de paiement de trois mois ou plus	6,3 % 260 000	7,1 % 285 000	6,4 % 276 000	6,3 % 274 500	6.3 % 271 000	6.5 % 286 000	6,4 % 287 000	6,4 % 285 000	5,8 % 260 000	6,6% 298 000
Plans d'apurement amiables signés	310 000	440 000	440 000	497 400	473 000	458 700	500 000*	530 000*	494 000*	585 000*
Protocoles de cohésion sociale signés	10 000	11 000	11 500	14 400	13 600	13 400	12 000*	10 000*	8 900*	8 600*

Source : USH. * Estimation

Récemment, ces différentes politiques de prévention des expulsions locatives ont été mises à mal par la loi du 27 juillet 2023 contre les « occupations illicites » dite

[31] Ces protocoles visent à rétablir ou maintenir le versement de l'aide au logement, reprendre le paiement courant du loyer, résorber la dette et signer un nouveau bail, dans un délai maximal de trois mois à l'issue du protocole.
[32] USH, estimations.

« anti-squat » des députés Kasbarian-Bergé. En effet, elle accélère la procédure d'expulsion locative en réduisant certains délais des procédures contentieuses, ou encore la possibilité de demander des délais de paiement au juge. La loi prévoit également une amende pénale pour les personnes se maintenant dans le logement en fin de procédure. La loi réforme par ailleurs la procédure de maintien des aides au logement, en la confiant aux CCAPEX, qui sont désormais décisionnaires pour le maintien ou non des aides au logement en cas d'impayés.

Tableau de bord

5e DIMENSION. Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

Tout comme l'accès au logement, la mobilité résidentielle des ménages modestes est de plus en plus contrainte, avec des effets collatéraux importants dans d'autres domaines : renoncement à un nouvel emploi, une formation, installation en couple, décohabitation… La situation est particulièrement difficile pour les personnes disposant de revenus modestes, comme si à la panne de l'ascenseur social s'ajoutait celle de l'ascenseur résidentiel. Une fracture importante existe donc aujourd'hui entre ceux qui peuvent choisir leur logement, leur lieu d'habitation et leur statut résidentiel et ceux qui ne le peuvent pas et sont assignés à vivre dans des formes d'habitat dévalorisées et des quartiers dégradés.

Les blocages de la mobilité résidentielle

UNE MOBILITÉ RÉSIDENTIELLE EN BAISSE

En 2021, 6,8 millions de personnes ont changé de logement en France, soit 10 % de la population (contre 11 % en 2014)[1]. La mobilité résidentielle a connu une forte inflexion dans les années 2000. Les enquêtes Logement 2002-2013 montrent que la part des ménages ayant emménagé récemment dans un nouveau logement a diminué, passant de 33 % à 27 % sur la période. Tous les secteurs et toutes les classes d'âge sont concernés.

Alors que la mobilité des accédants à la propriété était en légère hausse entre 2002 et 2006, elle a baissé fortement ensuite, conformément aux évolutions du marché entre 2006 et 2013. Sur la même période, la mobilité résidentielle des locataires a connu une baisse continue dans le parc privé (-5 points entre 2002 et 2013) et plus encore dans le parc social (-11 points) traduisant les difficultés d'accès aux Hlm.

[1] Insee, *« En 2021, des déménagements un peu plus nombreux qu'avant la crise sanitaire depuis l'Île-de-France vers les autres régions »*, Insee Première n°1954, juin 2023.

Tableau 5.1 : Mobilité résidentielle selon les statuts d'occupation (2002-2013)			
	Taux d'emménagements récents (au cours des 4 années précédant l'enquête)		
	ENL 2002	ENL 2006	ENL 2013
Ensemble des emménagés récents	**32,5 %**	**30,8 %**	**26,8 %**
Propriétaires non accédants	6,2 %	6,3 %	4,4 %
Accédants à la propriété	37,2 %	39,3 %	31 %
Locataires secteur social	41,3 %	35,5 %	30 %
Locataires secteur libre	60,8 %	58,5 %	56 %

Source : ENL.

Le taux de rotation annuelle au sein du parc privé s'élève à 29 % en 2019[2]. Il est toutefois plus faible pour les grands logements : 21 % pour les 5 pièces et plus (contre 36,6 % pour les studios et 1 pièce)[3]. Après une réduction significative de la mobilité du parc locatif en 2020 (toutes typologies confondues), le taux de mobilité en 2021 retrouve un niveau similaire à celui de 2019[4].

Il reste largement supérieur au taux de rotation du parc social, qui est de 7,9 % en 2022[5], un chiffre en diminution depuis 2011 (10,3 %) et presque équivalent à l'année 2020, fortement bouleversée par les confinements qui ont freiné les déménagements. La mobilité diminue avec l'ancienneté dans le logement mais aussi selon la localisation de celui-ci : elle est en effet plus faible dans les territoires les plus tendus.

Tableau 5.2 : Taux de rotation dans le parc privé et dans le parc social (en %)										
	2005	**2010**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Parc locatif privé	30,1	27,5	30,8	29,9	28,4	30,2	29	-	-	-
Parc Hlm	9,8	10,3	9,7	9,8	9,4	9,3	9	7,7	8,4	7,9

Sources : Clameur, SDES, RPLS, USH.

La **baisse de la rotation au sein du parc social** se traduit par un vieillissement de sa population : entre 1984 et 2013, l'âge moyen de ses locataires a augmenté de presque huit ans (contre un an dans le secteur libre) et l'ancienneté dans le logement a augmenté de cinq ans (alors qu'elle diminuait d'un an et demi dans le secteur libre)[6]. Un tiers des locataires du parc Hlm résident dans leur logement depuis au moins 15 ans (contre 12 % dans le parc privé)[7].

[2] Clameur, février 2020.
[3] Clameur, taux de mobilité résidentielle, moyenne annuelle 1998-2019.
[4] Clameur, conférence de presse, mai 2022.
[5] USH, *Les Hlm en chiffres*, Édition 2023.

Cette baisse de la rotation conduit également à une diminution de l'offre Hlm libérée pour de nouvelles attributions. **Entre les périodes 1998-2002 et 2009-2013, ce sont 272 000 ménages de moins qui ont pu entrer dans le parc Hlm.** L'accès au parc social pour les jeunes est particulièrement impacté : la part des ménages de moins de 30 ans en Hlm est passée de 24 % en 1984 à 8 % en 2013 (Insee, ENL). En 2020, 7 % des titulaires d'un bail dans le parc social ont moins de 30 ans (contre 25 % des ménages du parc privé)[8]. Cette baisse de la capacité d'accueil s'explique prioritairement par la chute des sorties du parc social.

La panne de la primo-accession est en effet particulièrement forte pour les locataires du parc social, comme en témoigne l'évolution des destinations résidentielles des ménages sortant du parc Hlm. Si en 2006, 54 % des ménages quittaient le parc Hlm pour devenir propriétaires (263 000), en 2013 ils n'étaient plus que 43 % (165 000).

Tableau 5.3 : Destinations résidentielles des ménages sortant du parc Hlm

	2002	2006	2013
Accession à la propriété	297 000 (58 %)	263 000 (54 %)	165 000 (43 %)
Parc locatif privé	189 000 (37 %)	200 000 (41 %)	204 000 (53 %)
Autres statuts	29 000 (5 %)	27 000 (5 %)	19 000 (5 %)
Ensemble	**515 000**	**489 000**	**388 000**

Source : ENL.

À noter toutefois que le nombre de primo-accédants était en augmentation constante depuis 2012, avec 596 000 ménages accédant à la propriété en 2017,contre 367 000 en 2012[9].

Le nombre de primo-accédants diminue ensuite légèrement en 2018 (581 000). Après une année 2019 record (630 000 primo-accédants) grâce aux taux d'intérêt très bas, la crise sanitaire a entraîné une chute de la primo-accession en 2020 à 18 %, pour atteindre 517 000 ménages[10], tandis que le taux d'effort des ménages accédant à la propriété s'accroît (26 % en 2020 contre 25 % en 2019)[11]. Cette baisse serait notamment liée à la diminution du PTZ recentré en zone tendue pour le neuf (63 000 PTZ émis en 2022 contre 121 639 en 2017). Dans le même temps, la part des primo-accédants modestes recourant à un crédit ne cesse de diminuer. Selon la Banque de France, ils représentaient 27 % des producteurs de

6 Insee, « Les conditions de logement en France », 2017, p.124.
7 Ancols, *« Un locataire du parc social sur trois occupe son logement depuis au moins 15 ans »,* janvier 2021.
8 Ministère chargé de la ville et du logement, « Synthèse de l'occupation du parc social », septembre 2022
9 Société de Gestion des Financements et de la Garantie de l'Accession Sociale à la propriété, *« Bilan statistique des prêts à taux 0 % »*, 2019.
10 OFL-CSA.
11 Observatoire du Financement du Logement, enquête 2020.

crédits en janvier 2020, contre 16 % en juillet 2023[12]. La hausse des taux d'intérêt depuis 2022 a de manière générale fortement amputé le pouvoir d'achat immobilier des ménages, alors que les prix des logements ne baissent pas sensiblement. D'après le courtier Meilleurstaux, les ménages ont vu leur capacité d'emprunt passer de 194 000 euros en 2022 à 162 000 euros en 2023, soit une baisse de pouvoir d'achat en moyenne de 7 m² en un an. Depuis 2019, cette baisse serait de 27 m², en raison de la hausse des prix puis des taux d'intérêts entre 2019 et 2022.

LES PARCOURS RÉSIDENTIELS À L'ORIGINE DE FORTES INÉGALITÉS

En 2023, 57,2 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale, proportion stable depuis 2013 (57,7 %)[13]. Mais les inégalités de destins résidentiels se sont fortement accrues au cours des trois dernières décennies, comme en témoigne l'augmentation de l'indice de Gini[14] créé par l'Insee pour mesurer les inégalités de probabilité d'accès à la propriété (en hausse de 36,4 % depuis 1984).

Les ménages les plus pauvres ont vu les portes de l'accession à la propriété se refermer. La part de ménages propriétaires dans le premier décile de revenus a reculé de 20 points entre 1984 et 2013 (de 43,6 % à 24,2 %), tandis que celle des ménages du dixième décile a progressé de 15 points (90 % en 2013)[15]. Selon les données de l'INSEE, en 2020, parmi les 20 % des ménages les plus modestes, 33 % sont propriétaires, contre 85 % parmi les 20 % les plus aisés. Cet écart est davantage marqué parmi les multipropriétaires : parmi les 10 % des ménages les plus aisés, 60 % sont multipropriétaires, contre 13 % des ménages faisant partie de la moitié de la population la plus modeste.

En raison de la hausse des prix, les conditions d'achat sont de plus en plus difficiles du point de vue de l'endettement. En 2020, un primo-accédant doit s'endetter sur plus de 22 ans contre 15 ans en 2000 pour acheter un même logement. La dette immobilière des ménages a doublé depuis les années 2000. La part des prêts d'une durée comprise entre 21 et 25 ans a fortement augmenté entre 2019 et 2021 pour les ménages modestes (de 53 % à 61 %), permettant de lisser les mensualités pour maintenir un taux d'effort inférieur à 35 %[16]. Corrélativement, la part de projets d'accession mobilisant des prêts de moins de 20 ans diminue (-8 points par rapport à 2019). Le taux d'apport médian des ménages se situe autour de 6 % ces deux dernières années, après s'être fortement érodé au cours des années 2000 (il était de 14 % en 2000). L'écart se creuse entre les accédants les plus riches et les plus

[12] Banque de France – Eurosystème, *« Crédits aux particuliers – France - août 2023 »*, Stat Info, octobre 2023.
[13] Insee, *« 37,8 millions de logements en France au 1er janvier 2023 »*, Insee Focus, N°309, 2023.
[14] L'indice de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités. Il varie entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité absolue). Insee, *« Les conditions de logement en France »*, Édition 2017, p.52.
[15] Insee, « Les conditions de logement en France », Édition 2017, p.27.
[16] ANIL et ADIL, *L'accession aidée à la propriété, contexte national, dynamiques territoriales et dispositifs locaux*, mars 2022.

pauvres : alors que 40 % des candidats à l'accession disposent d'un apport inférieur à 6 000 euros, dont 27 % d'un apport nul, 10 % des candidats à l'accession disposent d'un apport supérieur à 60 000 euros et d'un taux d'apport de 35 %.

La hausse des prix de l'immobilier valorise le patrimoine des ménages propriétaires et creuse ainsi les inégalités avec ceux qui n'ont pas pu le devenir. Début 2018, 70 % des cadres sont propriétaires de leur résidence principale, contre seulement 50 % des ouvriers qualifiés et 38 % des employés, et la moitié des ménages les mieux dotés en patrimoine immobilier en détiennent 90 % en France. En 2021, 24 % des ménages vivant en France sont multipropriétaires et détiennent 68 % du parc de logement appartenant à des particuliers[17]. Les ménages immigrés sont quant à eux moins souvent propriétaires de leur logement par rapport au reste de la population : 32 % en 2019, contre 59 % pour les ménages non-immigrés[18].

Par ailleurs, les ménages possédant au moins cinq logements (soit 3,5 % des ménages) détiennent 50 % des logements en location appartenant à des particuliers. Cette concentration de la propriété des logements en location reflète une logique d'accumulation patrimoniale[19]. Leurs acquisitions sont généralement situées dans les centres-villes des grandes métropoles.

Les inégalités sociales en termes de parcours résidentiels **se traduisent aussi spatialement**. Selon l'Insee, **63 % des propriétaires vivent dans une zone « favorisée »[20], contre 53 % des locataires du secteur libre et 32 % de ceux du parc social**[21]. Les inégalités se renforcent ainsi entre ceux qui peuvent choisir le lieu d'acquisition de leur bien et ceux qui sont contraints de s'éloigner toujours plus des centres-villes, s'installant davantage dans les petites communes ou en milieu rural au prix de trajets domicile-travail plus longs et coûteux.

Les choix résidentiels des plus aisés sont vecteurs de phénomènes d'entre-soi résidentiel : entre 1990 et 2015, les cadres et les chefs d'entreprises étaient en moyenne une fois et demie plus inégalement répartis dans les principales aires urbaines françaises que les ouvriers et les employés[22]. L'aire urbaine de Paris est celle où les indices de ségrégation des différentes catégories socio-professionnelles sont les plus importants.

Les mobilités résidentielles s'accompagnent ainsi d'une forte sélection sociale. Les jeunes et les cadres ont tendance à aller vers les pôles urbains, les

17 Insee, *« France, portrait Social »*, Insee Références, Édition 2021.
18 Ined-Insee, enquête *Trajectoires et Origines 2* (2019-2020).
19 Insee, France portrait social, édition 2021.
20 Une zone est ici appelée « favorisée » lorsque le niveau de vie médian est supérieur à celui de son environnement de référence (commune ou bassin de vie).
21 Insee, *« Les conditions de logement en France »*, Édition 2017.
22 France Stratégie, *« Quelle évolution de la ségrégation résidentielle en France ? »*, Note d'analyse n°92, 2020.

ouvriers et employés vers les couronnes périurbaines, souvent des villes de taille moyenne, et les ouvriers ayant une famille plutôt vers les espaces peu denses. Le déplacement de la population des villes-centres vers la périphérie, bien que moins intense qu'au début des années 1990, se poursuit et renforce l'éloignement des catégories populaires (ouvriers et employés) des métropoles et principaux pôles urbains.

Les territoires face aux besoins sociaux : un droit à la ville encore lointain

Les inégalités dans le logement se reflètent aussi dans la liberté qu'ont les ménages ou non de choisir leur quartier, leur environnement, l'école de leurs enfants… Cette problématique est manifeste dans les quartiers de relégation, où le parc Hlm est surreprésenté et où se concentrent les copropriétés dégradées.

LOI SRU : UNE LOI QUI FAIT SES PREUVES MALGRÉ UNE APPLICATION INÉGALE

Afin de contribuer à une meilleure répartition de l'offre de logements sociaux sur l'ensemble du territoire, l'article 55 de la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 impose aux communes déficitaires en logement social de s'engager à rattraper leur retard d'ici 2025. La loi du 18 janvier 2013 a élargi le champ des communes soumises à cet effort[23] et revu à la hausse les exigences de production : le taux de logements sociaux à atteindre est porté de 20 à 25 % dans les agglomérations les plus tendues[24] et un objectif « qualitatif » est fixé.

Au 1er janvier 2022, 1 163 communes devaient prendre des dispositions pour atteindre leur objectif de mixité sociale, dont 44 dans les départements d'Outre-mer : 776 communes soumises à un taux de 25 % de logements sociaux et 387 communes à un taux de 20 %. Le nombre de communes assujetties à la loi SRU a augmenté de 60 % depuis 2002 (728 communes en 2002).

En 2022, la production dans les communes SRU a été de 41 846 logements sociaux (13 393 PLAI, 17 191 PLUS et 11 262 PLS), représentant 44 % du total des logements locatifs sociaux financés cette année-là en France (hors Anah, hors ANRU). Le taux de logements sociaux des communes SRU continue de s'accroître chaque année, mais à un rythme insuffisant pour que toutes atteignent l'objectif en 2025, notamment pour les communes qui ont cumulé les retards.

[23] Communes de 3 500 hab. (1 500 en Île-de-France) appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 hab. (sauf pour les territoires ne justifiant pas d'un effort supplémentaire), ainsi que les communes dites « isolées » de plus de 15 000 hab. en croissance démographique hors agglomération ou intercommunalité.
[24] À l'exception des communes appartenant à une agglomération ou EPCI ne justifiant pas un effort de production supplémentaire, pour lesquelles le taux est maintenu à 20 %.

Tableau 5.4 : Évolution des taux de logements sociaux dans les communes SRU

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Taux de logements locatifs sociaux dans les communes soumises au taux de 20 %	13,2	14,1	14,2	14,2	15,0	15,0
Taux de logements locatifs sociaux dans les communes soumises au taux de 25 %	16,9	17,1	17,4	17,6	17,9	17,9

Source : ministère de la Cohésion des territoires.
Les données prennent en compte les 13 régions de Métropole et La Réunion.

Les prélèvements nets effectués sur les communes carencées sur l'année 2022 s'élèvent à 113 millions d'euros, en légère hausse par rapport à 2021 (102 millions d'euros soit une augmentation de 10 %), dont 38,95 millions d'euros de majoration reversée au Fonds national des aides à la pierre. Ces prélèvements sont principalement concentrés sur les régions Île-de-France, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Occitanie et Auvergne-Rhône-Alpes.

- **Taux de réalisation des objectifs de rattrapage par période triennale**

Sur la période triennale 2020-2022, 1 031 communes étaient assujetties à la loi SRU ; 37 % d'entre elles ont atteint ou dépassé leur objectif quantitatif de production. Au total, ces communes ont contribué au financement ou à la réalisation de 186 124 logements sociaux, soit 67 % des objectifs cumulés (106 % en 2014-2016, 116 % en 2017- 2019)[25].

Cette chute des résultats trouve plusieurs explications : à cause du retard accumulé depuis 2000, les objectifs étaient élevés sur la période triennale 2020-2022 qui était l'avant-dernière prévue par la loi de 2013 avant d'atteindre les objectifs de 20 ou 25 % de logements sociaux en 2025 (depuis, la loi 3DS a pérennisé le dispositif et aménagé les objectifs triennaux) ; la période de Covid ; une politique gouvernementale très défavorable au logement social (hausse de la TVA, RLS, quasi-disparition des subventions) ; et plus récemment, la hausse des prix (énergie, matériaux et taux d'intérêt).

[25] Fondation Abbé Pierre, *« Palmarès de la loi SRU 2020-2022, Des centaines de communes hors-la-loi »*, décembre 2023.

Tableau 5.5 : Bilans triennaux d'application de la loi SRU							
	2002-2004	2005-2007	2008-2010	2011-2013	2014-2016	2017-2019	2020-2022
Nombre de communes soumises	728	730	977	1 022	1 152	1 035	1 031
Nombre de communes ayant atteint leur objectif quantitatif	359	405	613	633	629	567	372
Nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif quantitatif	369	325	364	389	523	468	659
Taux de communes ayant atteint leur objectif quantitatif	**49 %**	**55 %**	**63 %**	**62 %**	**54 %**	**55 %**	**37 %**
Objectifs de financements de logements sociaux	61 965	61 767	79 567	90 000	180 000	197 000	278 177
Logements réalisés ou financés	87 353	95 055	130 537	140 000	189 000	211 000	186 124
Taux de réalisation global des LLS	**141 %**	**154 %**	**164 %**	**156 %**	**106 %**	**116 %**	**67 %**

Source : ministère de la Cohésion des territoires.
Les données prennent en compte les 13 régions de métropole et La Réunion.

Si les résultats de la loi SRU sont globalement positifs, il n'en demeure pas moins que l'effort reste très inégal ; **646 communes sur 1 031, soit 63 % d'entre elles, n'ont pas atteint leur objectif quantitatif triennal 2020-2022.** Parmi elles, 435 n'ont pas dépassé la moitié de leur objectif, dont 222 ont un taux de réalisation compris entre 0 et 20 %. Ce bilan est particulièrement désolant pour la région PACA qui n'atteint que 26 % de ses objectifs globaux (contre 63 % sur la période précédente).

Tableau 5.6 : Nombre de communes et proportion de réalisation des objectifs quantitatifs de production (2020-2022)						
	Objectif atteint entre 0 et 20 %	Objectif atteint entre 20 et 50 %	Objectif atteint entre 50 et 80 %	Objectif atteint entre 80 et 100 %	Objectif atteint ou dépassé	Total des communes soumises
Nombre de communes	222	161	139	72	385	**1 031**

Source : ministère du Logement.

Trois-cent-cinquante-six communes n'ont pas respecté leurs objectifs qualitatifs de production (plancher de PLAI et plafond de PLS), soit 35 %. Au total 659 communes n'ont pas respecté leurs engagements triennaux (quantitatif ou qualitatif).

Sur les 42 communes de plus de 100 000 habitants, 30 sont déjà au-dessus du taux de logements sociaux à atteindre en 2025. Sur les 12 restantes, une seule (Montpellier) a respecté son objectif de production 2020-2022 et une ses objectifs quantitatifs mais pas qualitatifs (Paris) et deux l'inverse (Annecy et Aix-en-Provence). Huit n'ont respecté aucun objectif : Lyon, Marseille, Bordeaux, Perpignan, Nice, Toulon, Saint-Paul et Boulogne-Billancourt.

• **Constats de carences**

Certaines communes sont particulièrement récalcitrantes à produire des logements sociaux sur leur territoire : 12 ont ainsi été carencées au cours des six premières périodes triennales. Parmi elles, aucune n'a atteint son objectif 2020-2022 (dont 11 moins de la moitié de l'objectif quantitatif). Sur les 270 communes carencées en 2017-2019, 250 n'ont pas atteint leur objectif triennal en 2020-2022 (200 n'ont même pas fait la moitié du chemin).

On peut regretter toutefois que les préfets fassent trop rarement preuve de sévérité à l'égard des maires récalcitrants. Sur les 659 communes n'ayant pas respecté leurs objectifs en 2020-2022, seulement 327 ont été proposées à la carence par les préfets, soit à peine la moitié. Ce taux est similaire à celui de la période triennale précédente.

Tableau 5.7 : Constats de carence

	2002-2004	2005-2007	2008-2010	2011-2013	2014-2016	2017-2019	2020-2022
Nombre de communes soumises	728	730	977	1 022	1 152	1 035	1031
Nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif	369	325	364	389	649	550	659
Nombre de constats de carence	**140**	**239**	**197**	**218**	**269**	**280**	**nr**
Taux de constats de carence par rapport au nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif	38 %	74 %	54 %	57 %	41 %	51 %	nr

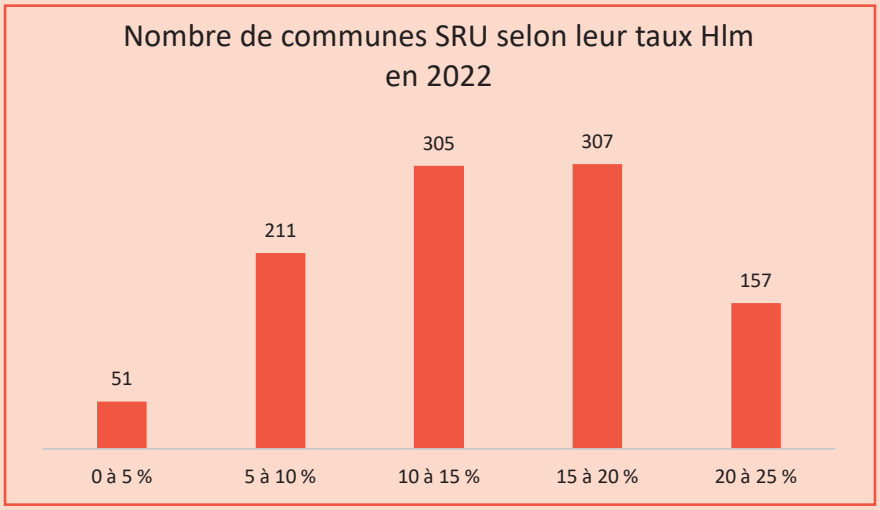
Source : ministère du Logement.

• **Majorations des prélèvements, communes exemptées…**

Pour la neuvième période triennale 2023-2025, la loi 3DS a prévu une possibilité d'exempter de la loi SRU des communes isolées, difficilement constructibles, peu tendues ou difficiles d'accès. Cent-cinquante-quatre communes[26] ont ainsi obtenu leur exemption pour 2023-2025, contre 232 pour la période 2020-2022.

[26] 25 communes au motif de l'inconstructibilité de leur territoire, 87 communes au motif de la faible attractivité de leur territoire, 42 communes au motif de la faible tension sur la demande de logement social de leur territoire.

Figure 5.1 : 51 communes ont encore moins de 5 % de logements sociaux



Des travaux font état d'une meilleure répartition spatiale du logement social depuis les années 1990 (et à laquelle la loi SRU aurait probablement contribué)[27]. Mais cette déségrégation n'entraînerait pas forcément celle des plus modestes, notamment en raison de la variation assez faible de l'indice de ségrégation des ménages les 20 % les moins aisés (autour de 31 %) observée entre 2012 et 2018. Parmi les hypothèses avancées pour expliquer ce paradoxe, France Stratégie évoque la paupérisation des quartiers à forte présence de logements sociaux (qui viendrait annuler les effets d'une meilleure répartition), la construction de nouveaux logements sociaux dans des territoires dépourvus, mais toutefois peuplés par des ménages modestes, et les profils des ménages accédants.

La loi 3DS adoptée en février 2022 pérennise le dispositif SRU en supprimant l'échéance 2025 afin de rendre l'obligation permanente, avec un rythme de rattrapage fixé par le préfet, en principe, autour de 33 % du nombre de logements sociaux manquants par période triennale. Face aux difficultés de certaines communes à atteindre leurs objectifs, la loi 3DS accorde également la possibilité d'adapter le rythme de rattrapage du taux de logement social, sous certaines conditions. Des contrats de mixité sociale pourront ainsi abaisser l'objectif de rattrapage (25 % au lieu de 33 %) ou le mutualiser en partie à l'échelle de l'EPCI sur une période triennale.

Au 1er janvier 2021, 245 CMS avaient été signés, la majorité dans les régions les plus pourvues en communes carencées. Le premier CMS mutualisant a été signé en 2023 avec la communauté urbaine du grand Poitiers. Quatre-cent-quinze CMS étaient en cours d'élaboration en 2023. Fin août 2023, 498 communes se sont

[27] France Stratégie, *« La meilleur répartition des logement sociaux a-t-elle fait progresser la mixité sociale ? »*, 2021.

portées volontaires pour signer un CMS, dont 435 déficitaires ; 385 étaient en cours d'élaboration, dont 128 CMS abaissant les objectifs de production légaux.

LES QUARTIERS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LE RISQUE D'« ASSIGNATION À RÉSIDENCE »

Dans les zones urbaines sensibles (ZUS) qui ont été le principal zonage de la politique de la ville entre 1996 et 2015, l'aspiration à la mobilité apparait particulièrement forte. D'après l'ENL 2013, 41 % des ménages résidant en ZUS déclarent vouloir changer de logement (contre 22 % des ménages hors ZUS) et ils sont trois fois plus nombreux à considérer que leurs conditions de logement sont insuffisantes (15 % contre 5 % des ménages en France)[28].

Une nouvelle géographie prioritaire a été définie en 2014, resserrée autour de 1 514 nouveaux « quartiers prioritaires de la politique de la ville » (QPV) sur la base d'un critère de revenus. En 2019, on y compte un taux de chômage de 23 % chez les 15-64 ans[29] (contre 8 % en France métropolitaine) et un taux de pauvreté de 44 % en 2017, trois fois plus qu'en France métropolitaine (15 %). Elle a été étoffée pour la première fois le 1er janvier 2024, avec l'entrée de 111 nouveaux quartiers et la sortie de 40, pour un total de 1 362 sites. Parmi les QPV déjà existants, 960 voient par ailleurs leur périmètre évoluer. Cette mise à jour s'accompagne d'une nouvelle méthode de définition des QPV qui intègre désormais un critère d'appartenance à une unité urbaine de plus de 10 000 habitants.

À une précarité supérieure à celle des ménages vivant hors QPV, s'ajoutent des conditions de logement dégradées ; 14 % des ménages vivant dans les QPV métropolitains sont en situation de suroccupation (contre 5 % dans les autres quartiers des unités urbaines environnantes) et les logements y comportent plus de défauts graves de confort.

Les quartiers d'habitat populaire se sont spécialisés dans l'accueil d'une population fragile. **La part de locataires du parc Hlm s'élève à 64 % dans les QPV, contre 14 % en France métropolitaine.** Les logements sociaux situés en QPV sont plus anciens et moins chers, avec 58 % de Hlm dont les loyers sont très modérés (contre 32 % hors QPV)[30]. Un tiers des habitants de QPV estiment que les logements sociaux de leur quartier ne sont pas en bon état (contre 20 % des habitants hors QPV)[31].

En 2015, calculé par France Stratégie, l'indice de ségrégation résidentielle des locataires du parc social est de 50 % (en baisse de 11 points depuis 1990), contre 34 % pour les locataires du parc privé et 33 % pour les propriétaires-occupants[32].

---

28 Observatoire national de la politique de la ville, Rapport 2015.
29 ONPV – ANCT, Fiches Chiffres Clés – Emploi, juin 2020.
30 ONPV – CGET, *« Des conditions de logement plus dégradées dans les quartiers prioritaires »*, octobre 2018.
31 Baromètre ANRU, *« Regards croisés sur la vie dans les quartiers populaires »*, juillet 2021.
32 France Stratégie, *« Quelle évolution de la ségrégation résidentielleFranceFrance ? »*, Note d'analyse n°92, 2020.

Les perspectives de mobilité des locataires Hlm, surreprésentés en QPV, se heurtent à des écarts de loyer importants avec le parc privé : **le loyer moyen dans le parc social en QPV est de 5,1 euros/m² contre 12 euros/m² dans le parc privé en France.** Les ménages qui sont dans une situation financière fragile sont plus nombreux à vouloir déménager que les autres (38 % contre 24 % de ceux qui sont dans une situation financière moyenne ou confortable), mais ils parviennent moins à quitter leur quartier : 13 % déménagent effectivement, contre 17 % de ceux qui sont dans une situation financière moins difficile[33].

• Bilan du Programme national de renouvellement urbain (PNRU)

Pour améliorer le cadre de vie en QPV et favoriser la mixité sociale, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a engagé, lors du premier Programme national de la rénovation urbaine (PNRU), près de 12 milliards d'euros avec un effet levier de 50 milliards d'euros de travaux réalisés sur la durée du programme. Le PNRU totalise 600 quartiers rénovés pour quatre millions d'habitants concernés[34]. Au 31 décembre 2021, les opérations livrées et soldées représentent 99,7 % des opérations engagées, pour 11,246 milliards d'euros.

Tableau 5.8 : Bilan du PNRU

	Nombre de logements démolis	Nombre de logements construits	Nombre de logements réhabilités	Nombre de logements résidentialisés	Nombre total de logements concernés
Opérations livrées	164 400	142 017*	408 500	385 400	1 100 317

* : dont : PLAI (14 %), PLUS (33 %), PLUS-CD (53 %).

Source : ministère du Logement.

Le bilan du PNRU est contrasté. Globalement on a assisté au changement de la physionomie des quartiers ANRU (plus de 60 % des quartiers ont plus de 200 logements démolis, et 92 % des démolitions concernent des grands ensembles construits entre 1957 et 1976[35]) mais pas de leur sociologie. Aujourd'hui, peu de ces quartiers sont sortis de la géographie prioritaire et les QPV ont même tendance à se paupériser. En effet, dans la mesure où la majorité des ménages ont demeuré au sein de leur ZUS ou ont été relogés dans une autre ZUS, les démolitions n'ont pas véritablement fait évoluer leur composition sociale[36]. Les opérations de démolition ont par ailleurs nécessité plus de 128 000 relogements[37], diversement appréciés par les principaux concernés (dans une étude menée par l'ONPV sur 100 personnes

[33] *« Le parc locatif social des QPV : les trois quarts des logements sociaux en QPV sont "très sociaux" »*, ONPV, Rapport 2019, p. 267.

[34] https://www.anru.fr/le-programme-national-de-renovation-urbaine-pnru, consulté le 5 décembre 2022.

[35] ANRU, *Bilan quantitatif du Programme national de rénovation urbaine 2004-2021*, décembre 2022.

[36] ONPV, Les effets du relogement sur la trajectoire résidentielle des habitants dans le cadre des opérations de rénovation urbaine, décembre 2022.

[37] ANRU, *Programme national de rénovation urbaine bilan quantitatif*, octobre 2023

relogées, 29 se disent « perdantes »)[38], et qui ont renforcé l'engorgement des circuits d'attributions Hlm. Au-delà du travail sur le bâti existant, selon l'ANRU, le manque de stratégie de développement économique et social dans les QPV a été l'un des points faibles du premier programme.

• **La mise en œuvre du Nouveau PNRU (NPNRU)**

Le NPNRU a été instauré par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine en 2014. En 2022, deux milliards d'euros supplémentaires ont été alloués au NPNRU, ce qui porte l'investissement financier total du programme à 12 milliards d'euros entre 2014 et 2030, dont 8,4 milliards d'Action Logement, 2,4 milliards des bailleurs sociaux, 1,2 milliard de l'État[39].

Les premières années de déploiement du programme ont été marquées par un manque de dynamisme, bien que le NPNRU ait connu ensuite une accélération depuis 2018. Jusqu'ici, l'État n'a débloqué que 106 millions d'euros du montant total prévu (1,2 milliard d'euros).

Au 31 décembre 2022, 13,5 milliards d'euros de concours financiers avaient été validés au titre du NPNRU, soit plus que le total prévu avant l'abondement de deux milliards en loi de finances 2022. Les 453 projets validés au 26 mai 2023 impliquent 105 000 démolitions, 86 000 reconstructions au titre de la reconstitution de l'offre supprimée, et 143 000 réhabilitations de logements sociaux. Les objectifs en termes de logements sont inférieurs à ceux fixés pour le premier programme de rénovation urbaine, malgré un concours financier équivalent alloué à l'ANRU. Les coûts de travaux, en augmentation ces dernières années, ainsi que la forte ambition en matière de production de logements très sociaux (60 % de PLAI) peuvent expliquer cette diminution. La part de reconstitution de l'offre est prévue à 83 % en dehors des sites de renouvellement urbain, et les opérations prévoient 70 000 logements neufs privés. Les travaux du NPNRU ont démarré dans 446 des 453 quartiers du programme, et 1 272 opérations sont déjà livrées. En avril 2023, 18 100 logements ont été démolis, 7 500 logements construits dans le cadre d'opérations de reconstitution de l'offre, et 14 500 réhabilités[40].

L'ANRU finance 20 à 30 % des projets de rénovation urbaine, les principaux financeurs étant les bailleurs sociaux. Les crédits de l'ANRU sont répartis entre le logement social (62 %), les aménagements et équipements publics, notamment scolaires (30 %) et la conduite des projets (4 %).

Le NPNRU prévoit une co-construction avec les habitants. Pour ce faire, en 2014, la loi Lamy a créé les conseils citoyens constitués d'habitants tirés au sort et d'acteurs

[38] ONPV, *Les effets du relogement sur la trajectoire résidentielle des habitants dans le cadre des opérations de rénovation urbaine*, décembre 2021.
[39] https://www.anru.fr/le-nouveau-programme-national-de-renouvellement-urbain-npnru, consulté le 5 décembre 2022.
[40] ANRU, En villes, n° 10, juin 2023.

locaux, en théorie associés aux décisions concernant les QPV dès l'élaboration des contrats de ville puis dans les différentes phases des projets. Le bilan et les avis recueillis sont mitigés, montrant des situations très contrastées, et globalement une difficulté à concilier les échéances dans la conduite des projets et le temps long de la concertation avec des habitants souvent peu habitués à la technicité des projets urbains. Mille-trente-quatre conseils citoyens sont recensés au 1er janvier 2023 par l'ANCT (contre 1 157 en 2017). Parmi eux, plus de la moitié sont en activité, 26 % sont « non actifs » et 17 % « en veille ».

SOLIDARITÉS TERRITORIALES ET MÉCANISMES DE PÉRÉQUATION FINANCIÈRE

Pour lutter contre les inégalités territoriales, l'État dispose de divers mécanismes de répartition des richesses entre les collectivités. La dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue la principale dotation de fonctionnement de l'État à leur destination comportant une part forfaitaire (perçue par toutes les collectivités, en fonction de la superficie du territoire, du nombre d'habitants, d'élèves, etc.) et une part « péréquation » en faveur des communes défavorisées (en fonction de leur potentiel financier).

En 2023, la DGF s'établissait à 27 milliards d'euros, un montant similaire à celui des cinq années précédentes, mais très en deçà du montant de 2014 (40,1 milliards)[41].

Au total en 2023, les montants consacrés à la péréquation s'élèvent à 13,2 milliards d'euros, soit une hausse de 6,6 milliards par rapport à 2013. Cette hausse est particulièrement marquée en ce qui concerne le bloc communal (+3,1 milliards d'euros), les départements (+1,8 milliard d'euros) alors que les montants consacrés à la péréquation ont reculé pour les régions (-206 millions d'euros)[42].

On peut distinguer deux niveaux de péréquation. **Une péréquation « verticale »** qui consiste pour l'État à répartir équitablement les dotations qu'il verse aux collectivités territoriales. Pour atténuer les effets de la baisse de la DGF entre 2014 et 2017, les dispositifs de péréquation verticale financés par l'État ont connu une hausse importante. À cet égard, **le développement de l'intercommunalité a joué un rôle important**, notamment en mutualisant les ressources et les charges entre les communes, avec des transferts de la dotation de solidarité communautaire (DSC). La loi de finances pour 2023 a poursuivi ce renforcement : les dotations de solidarité urbaine (DSU), rurale (DSR) et d'intercommunalité augmentent respectivement de 90, 200 et 30 millions d'euros. Au total, la part de la DGF consacrée à la péréquation verticale (toutes collectivités confondues) était de neuf milliards d'euros en 2023, soit 33 % de la DGF.

[41] La DGF a en effet subi une baisse de 10 milliards entre 2014 et 2017 pour contribuer au redressement des comptes publics.
[42] Depuis 2018, une des dotations faites aux régions est remplacée par une fraction de recettes de TVA.

La péréquation horizontale repose quant à elle sur une répartition des ressources fiscales entre les collectivités, et consiste à prélever une part des ressources des collectivités les plus riches pour les reverser aux collectivités moins favorisées. Bien qu'ils soient moins élevés en volume, les montants dédiés à la péréquation horizontale dans le bloc communal ont **davantage augmenté que** ceux dédiés à **la péréquation verticale.** Le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est passé de 150 millions d'euros en 2012 à 780 millions en 2015 et un milliard depuis sept ans[43]. La péréquation horizontale est de fait limitée par la réduction, opérée sur le long terme, des ressources fiscales des collectivités, remplacées par des transferts financiers de l'État.

La réforme de la taxe d'habitation, engagée dès 2019, conduit par exemple à une suppression progressive de cette ressource fiscale des communes jusqu'en 2023. En compensation, les communes se voient transférer la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, l'État devant combler le différentiel restant. Les départements quant à eux se voient affecter une part d'impôt national en compensation. La suppression de la taxe d'habitation constitue l'une des raisons avancées pour justifier l'augmentation de la taxe foncière dans de nombreuses communes en 2022, celle-ci demeurant l'une de leurs dernières marges de manœuvre fiscales.

Tableau 5.9 : Évolution des montants consacrés à la péréquation (en millions d'euros)

	Péréquation	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variation 2013-2023
Bloc communal	Horizontale	590	820	1 050	1 953	1 998	2 018	2 355	2 255	2 255	2 528	2528	+1 938
	Verticale	6 366	6 313	6 070	5 939	6 166	6 336	6 533	6 744	6 954	7 174	7494	+1 128
Départements	Horizontale	339	373	963	1 139	1 214	1 260	1 404	1 803	1 782	2 004	2 025	+1 686
	Verticale	1 413	1 423	1 442	1 463	1 483	1 493	1 503	1 513	1 523	1 532	1 543	+130
Régions	Horizontale	23	93	56	87	92	128	134	185	40	10	10	-13
	Verticale	193	193	193	193	193	0*	0*	0*	0*	0*	0*	-193
Total		**8 924**	**9 215**	**9 774**	**10 774**	**11 146**	**11 235**	**11 929**	**12 500**	**12 554**	**13 249**	**15 507**	**+6 583**

Source : Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, « Les Finances des collectivités locales », 2023.

* Depuis 2018, la dotation faite aux régions et remplacée par une fraction de recettes de TVA.

Quelle intervention dans les territoires détendus ?

Entre les grands centres urbains où la demande est loin d'être satisfaite, et les territoires ruraux isolés où les enjeux en matière de logements se concentrent souvent sur la question de l'habitat indigne, il existe toute une série de territoires

[43] Rapport 2023 de l'Observatoire des finances locales. DGCL, bureau des concours financiers de l'État.

en transition ou « interstitiels ». Là où la croissance démographique est forte, les politiques de l'habitat y sont moins importantes alors que le parc existant peut souffrir de nombreux dysfonctionnements. Dans les territoires en déprise, différentes formes de mal-logement touchent des populations plus captives et plus isolées.

TERRITOIRES RURAUX ET REVITALISATION DES CENTRES-BOURGS

À rebours des discours présentant les inégalités territoriales de manière binaire, opposant centres et périphéries, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) met en avant la diversité territoriale en France[44]. Les territoires ruraux en l'occurrence ne constituent pas un ensemble homogène et peuvent être distingués en trois catégories :
- des territoires autour des villes, des littoraux et des vallées urbanisées, dynamiques et peu impactés par la crise,
- des campagnes agricoles et industrielles, marquées par les délocalisations et les pertes d'emploi,
- des campagnes vieillissantes à très faible densité, souffrant d'un enclavement prononcé.

Éloignés des pôles d'attractivité, ces territoires font face à de nombreux enjeux en matière d'habitat : fort taux de vacance (notamment en centre-bourg), dégradation du parc privé, précarité énergétique, faiblesse et rareté des outils mis à disposition… Les communes rurales[45] concentrent 38 % des logements du parc privé, mais également plus d'un logement vacant sur deux (52 %), soit près de 577 000 logements vacants depuis plus de deux ans dans le parc privé. Dans ces communes, l'Anah a traité 369 364 logements en 2022 (contre 358 423 logements en 2021 et 104 324 en 2020), dont la plupart au titre des économies d'énergie (351 661 en 2022), arrivent ensuite l'adaptation à la perte d'autonomie (14 497 logements financés), la lutte contre l'habitat indigne (1 939 logements) et la lutte contre la vacance (1 450 conventionnements avec travaux dans le cadre de Loc'Avantages).

L'ouverture du prêt à taux zéro (PTZ) à l'achat de logements anciens à réhabiliter en milieu rural à partir de 2015 était également destinée à « revitaliser les centres-bourgs » des communes rurales. Ce dispositif a été étendu à l'ensemble du territoire métropolitain en 2016, puis à nouveau recentré en 2018 sur les zones détendues B2 et C. En 2020, la part de PTZ destinés à l'achat de logements anciens est mobilisée à 9 % dans des petites communes rurales (communes isolées hors influence des pôles, au sens de l'Insee)[46]. Dans l'ensemble, les emprunteurs de PTZ le mobilisent majoritairement dans les grands pôles urbains et leurs couronnes (à 74 % en 2022), pour du logement neuf (à 78 %). Si la baisse du nombre de PTZ distribués en 2022 (-14,6 %) est observable à l'échelle de tous les types de communes, elle est toutefois

[44] CGET, *« Rapport sur la cohésion des territoires »*, juillet 2018.
[45] Au sens de la nouvelle grille de densité de l'INSEE entrée en vigueur en 2022, les communes rurales correspondent aux typologies 5, 6 et 7 (les bourgs ruraux, le rural dispersé et le rural très dispersé)
[46] Société de Gestion des Financements et de la Garantie de l'Accession Sociale à la propriété, *« Bilan statistique des prêts à taux 0 % »*, 2019.

plus marquée, pour le neuf, dans les couronnes des grands pôles (- 22,8 % de distribution en un an) et dans les petits pôles pour l'ancien (-14,5 % en un an).

En 2020, le ministère de la Cohésion des territoires a lancé le programme « Petites villes de demain », un dispositif d'accompagnement pour la revitalisation de 1 600 communes de moins de 200 000 habitants qui exercent une fonction de « centralité ». Les financements, à hauteur de trois milliards d'euros d'ici à 2026, sont portés par l'État, l'ANCT, la Banque des Territoires, l'Anah, le Cerema et l'ADEME et permettent l'installation de maisons France services, la réhabilitation de friches, l'installation de tiers-lieux et la lutte contre l'étalement urbain. En octobre 2022, 26 000 logements ont été réhabilités par l'Anah dans les communes Petites villes de demain[47].

REDYNAMISATION DES VILLES MOYENNES

Entre ces territoires ruraux et les grandes métropoles se trouvent les villes moyennes (définies comme « des unités urbaines de plus de 20 000 habitants inscrites dans un grand pôle urbain »). Dans ces 203 villes moyennes vivent 23 % de la population, avec un taux de pauvreté moyen de 17,8 %. Les plus durement touchées par la chute démographique, le vieillissement de la population ou le délitement du tissu commercial se concentrent principalement dans le nord-est du pays[48].

En 2017, le gouvernement a annoncé **un programme de redynamisation des villes moyennes baptisé « Action cœur de ville »** en vue, notamment, de réhabiliter/restructurer l'habitat en centres-villes moyens. Sur une dotation de cinq milliards d'euros sur cinq ans (dont 600 millions d'euros émanant de l'État), annoncée pour soutenir notamment la rénovation thermique ou l'aide à l'ingénierie auprès des collectivités locales, 1,4 milliard d'euros ont été engagés. Fin 2021, les 222 conventions-cadres Action cœur de ville avaient été signées. Début 2023, 25 000 logements ont été réhabilités ou construits par Action Logement et 58 728 logements ont été subventionnés par l'Anah. Le second volet d'Action cœur de ville (2023-2026) a été annoncé par le gouvernement en novembre 2022. Le programme reçoit un accueil favorable mais de nombreux élus regrettent un engagement financier relativement modeste de la part de l'État pour tant de territoires, et constitué avant tout de prêts plus que de subventions, sans visibilité pluriannuelle[49].

La mise en œuvre du programme doit s'appuyer sur un nouvel outil intitulé « opération de revitalisation de territoire » (ORT)[50], créé par la loi Elan. En septembre 2020, l'État a engagé 1,5 milliard d'euros dans le programme. En

[47] Suivi national, Chiffres clés du déploiement du programme Petites villes de demain, juillet 2021.
[48] CGET, *« Regards croisés sur les villes moyennes. Des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux »*, 2018.
[49] Rapport d'information du Sénat n° 910, *« Revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs : entre enthousiasme et frustrations »*, 29 septembre 2022.
[50] Convention signée entre l'intercommunalité, sa ville principale, d'autres communes membres volontaires, l'État et ses établissements publics.

novembre 2023, 1 659 ORT étaient signées, allant au-delà des sites concernés par le programme Action cœur de ville.

Par ailleurs, le dispositif de déduction fiscale « Denormandie dans l'ancien », créé par la loi de finances pour 2019, vise à encourager la rénovation par les propriétaires- bailleurs sur les sites du plan Action cœur de ville et les signataires d'une ORT. Le dispositif peine encore à trouver son public, ce qui a conduit l'État à le prolonger après 2022 et à l'élargir à deux niveaux : travaux et zones éligibles.

Décentralisation et gouvernance de la politique du logement

Le paysage institutionnel en matière de logement est marqué depuis plusieurs années par une instabilité chronique. En conduisant une décentralisation en plusieurs temps, les gouvernements successifs ont pris le risque d'une dilution des responsabilités. Mais le chantier est incontournable et comporte des avancées notables, avec les lois MAPTAM, ALUR, NOTRe et Égalité et citoyenneté, qui marquent le renforcement continu du rôle des intercommunalités dans la politique de l'habitat et de la ville, tout en faisant évoluer parallèlement celui des départements et des régions. La prise effective de compétences et de responsabilités par les collectivités est censée améliorer la territorialisation des politiques du logement, tout en éclairant mieux les contextes locaux. Toutefois, l'État conserve un rôle crucial, ne serait-ce que pour définir et faire respecter des obligations locales, et de garde-fou pour éviter le risque d'une aggravation des inégalités territoriales.

À l'échelle locale, les différents documents d'urbanisme doivent être intégrés au sein d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT), défini à l'échelle d'un bassin d'emploi ou d'une aire urbaine. Au 31 décembre 2022, les SCoT couvrent 77 % du territoire, 86 % des communes et 93 % de la population[51]. La loi climat et résilience de 2021 prévoit que les SCoT doivent être révisés pour prendre en compte l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) à l'horizon 2050. Les PLH, qui doivent être compatibles avec les SCoT, seront donc amenés à évoluer eux aussi.

L'INEXORABLE MONTÉE EN COMPÉTENCES DES EPCI

De plus en plus de compétences sont mises à disposition des intercommunalités pour répondre à une diversité de situations et de besoins locaux. L'élargissement des délégations de compétences en l'occurrence permet d'associer aux aides à la pierre la responsabilité du droit au logement, la gestion du contingent préfectoral, le pouvoir de réquisition des logements vacants ainsi que la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement des personnes et familles en difficulté. Cependant, cette délégation s'opère « à la carte » et à l'heure actuelle, aucun EPCI ne s'est engagé dans une délégation aussi complète, certains

[51] Fédération des SCoT, Le SCoT modernisé, édition 2022.

ayant plutôt manifesté leurs réticences sur les dimensions les plus sociales de la politique du logement. Deux territoires particuliers disposent d'une vaste gamme de compétences, en conjuguant celles de la ville et du département, à savoir Paris, qui porte le double statut de commune et de département, et Lyon, dont la Métropole gère aussi les compétences du département du Rhône depuis 2015. La loi 3DS du 21 février 2022 a par ailleurs créé un nouveau statut d'autorité organisatrice de l'habitat (AOH), qui permet aux EPCI d'adapter encore davantage les politiques nationales du logement aux spécificités de leur territoire (notamment en matière de décisions liées au zonage, ou de reconstitution du parc social). Brest Métropole a été le premier EPCI reconnu AOH en juillet 2022, tandis que Rennes Métropole a obtenu le statut en novembre 2022. En 2023, six EPCI sont reconnus AOH, dont les métropoles de Lyon, Nice, Nantes, et la communauté d'agglomération du Grand Chalon. D'autres remplissent actuellement les prérequis (avoir approuvé un PLUI, être doté d'un PLH exécutoire, avoir conclu une convention intercommunale d'attribution et être délégataire des aides à la pierre) et devraient bientôt obtenir la reconnaissance AOH.

Par ailleurs, les lois ALUR et Égalité et citoyenneté ont élargi les compétences des EPCI en matière de politique de peuplement, notamment par l'intermédiaire des conférences intercommunales du logement (CIL), qui ont pour objectif de définir la politique intercommunale en matière d'attribution des logements sociaux. Il s'agit notamment de rééquilibrer leur répartition à l'échelle du territoire intercommunal et de fluidifier les parcours résidentiels des ménages. En juin 2023, 75 % des EPCI ont créé leur CIL (soit 317), 231 EPCI ont approuvé le document cadre d'orientations stratégiques sur les attributions et 158 ont signé une convention intercommunale d'attribution (CIA) sur les 421 EPCI concernés.

- **Délégation de compétence des aides à la pierre**

Dès 2005, 12 EPCI et quatre départements ont pris la délégation de compétences pour gérer eux-mêmes les aides à la pierre. Ce nombre a augmenté rapidement jusqu'en 2007, et reste depuis plutôt stable. En 2022, on compte 115 territoires délégataires (85 EPCI et 30 départements).

En 2021, les territoires délégataires des aides à la pierre ont contribué au financement de 50 600 logements sociaux sur un total de 94 775, ce qui représente 53 % de l'ensemble des subventions de l'État engagées pour le développement de l'offre de logement locatif social (hors ANRU)[52].

[52] Bilan 2021 des logements aidés du ministère de la Cohésion des territoires.

5.10: Bilan des logements aidés sur les territoires délégataires des aides à la pierre en 2021

	Logements sociaux financés	dont PLAI	dont PLUS	dont PLS	Lutte contre la précarité énergétique	Lutte contre l'habitat indigne
Total des logements aidés France entière	87 94775	31058	39058	24659	57 117	15 272
Dont territoires délégataires	50600	16326	20985	13289	30 081	9 208
Part des délégataires	**53 %**	**53 %**	**54 %**	**54 %**	**53 %**	**60 %**

Source : ministère du Logement.

• Programmes locaux de l'habitat

Depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les PLH relèvent de la seule responsabilité des EPCI dotés de la compétence « habitat », et sont devenus les pivots de l'action locale en matière de logement. Au total, au 31 décembre 2022, 81 % de la population française réside sur un territoire couvert par une démarche PLH (65 % fin 2017), et 45 % des communes sont impliquées (28 % en 2017). À la même date, 546 PLH (ou PLUi-H) sont recensés au niveau national, dont 328 exécutoires.

Le PLH a une portée opérationnelle, mais reste un document de programmation non prescriptif dont la cohérence est fondamentale avec les documents d'urbanisme, qui disposent de leviers opérationnels et sont opposables.

Au 31 décembre 2022, 57 % des communes étaient couvertes par un PLU (+1 point en un an), 0,09 % par un plan d'occupation des sols (POS, caducs depuis le 1er janvier 2021), 15,1 % par une carte communale, et 27,2 % relèvent du règlement national d'urbanisme.

Les documents d'urbanisme s'élaborent de plus en plus à l'échelle intercommunale : **678 EPCI ont pris la compétence PLU** au 31 décembre 2022, soit 53 % des EPCI compétents. Cette dynamique est portée par le transfert automatique de la compétence PLU des communes aux EPCI depuis le 27 mars 2017 (sauf en cas d'opposition des communes ayant rassemblé une minorité de blocage suffisante).

• Vers un élargissement des champs d'intervention ?

Les territoires délégataires sont impliqués dans la lutte contre la précarité énergétique et l'habitat indigne (à hauteur respectivement de 47 % et 57 % des logements aidés au niveau national). La possibilité pour les présidents d'EPCI, depuis la loi ALUR, de se voir transférer les pouvoirs de police du maire en matière de lutte contre l'habitat indigne est encore peu mobilisée (seuls 140 EPCI étaient

concernés en 2017)[53]. Pour répondre à la complexité de la superposition des pouvoirs de police administrative en matière de traitement de l'habitat indigne, une police de la sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installations est entrée en vigueur depuis janvier 2021, en remplacement des procédures de police administrative spéciale existantes.

Par ailleurs, une palette d'outils est à disposition des EPCI : Espaces conseil France Rénov', entretien et gestion des aires d'accueil des Gens du voyage, « permis de louer »[54], observatoires locaux et encadrement des loyers… Ils prennent également plus ou moins part à la définition et à la coordination des actions locales en faveur des personnes défavorisées : PDALHPD, FSL intercommunaux possibles, centres intercommunaux d'action sociale (environ 250 CIAS en 2022[55])… Dès 2017, plusieurs agglomérations se sont saisies du FSL et du Fonds départemental d'aide aux jeunes en difficulté. C'est le cas d'Aix-Marseille, Bordeaux, Brest, Lille, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse. Les EPCI voient également leur rôle accru dans la politique de la ville[56].

Tous ces changements s'opèrent dans un contexte de fusions d'EPCI liées à la loi NOTRe qui ont donné naissance à de grands territoires, couvrant tout le territoire national, mêlant communes urbaines et rurales. Cette nouvelle carte intercommunale a donné lieu à 450 fusions de communautés, dont 80 % sont approuvées par les conseils municipaux concernés. On compte, au 1er janvier 2023, 1 254 EPCI à fiscalité propre, qui regroupent la quasi-totalité des communes et de la population française ; 28 % d'entre elles regroupent moins de 15 000 habitants et 10 % plus de 100 000 habitants.

DES DÉPARTEMENTS « APPUI »

La loi NOTRe supprime la clause de compétence générale du département et recentre son action sur la solidarité territoriale et sociale : prévention ou prise en charge des situations de fragilité, développement social, accueil des jeunes et autonomie des personnes âgées, accès aux droits et aux services publics dont il a la charge. Elle incite également au transfert de ces attributions sociales du département aux métropoles.

Les plans départementaux de l'habitat (PDH), introduits en 2006 par la loi portant engagement national pour le logement, sont destinés à assurer la cohérence entre les politiques menées dans les territoires couverts par un PLH et celles menées dans le reste du département, et doivent ainsi contribuer à lutter contre les déséquilibres et les inégalités territoriales. Au 31 décembre 2022, 30 PDH sont approuvés et signés, quatre sont engagés et 10 autres sont en cours de réengagement ; 57 départements

[53] Guillaume Vuilletet, *« Simplifier les polices de l'habitat indigne, promouvoir l'habitabilité durable pour tous »*, octobre 2019.
[54] Dispositif optionnel de déclaration ou autorisation de mise en location dans les zones représentant une proportion importante d'habitat dégradé créé par la loi ALUR.
[55] https://www.emploi-collectivites.fr/cias-blog-territorial, consulté le 19 décembre 2022.
[56] Contrats de ville élaborés et conclus à l'échelle intercommunale.

ne se sont pas engagés dans la démarche, le niveau d'appropriation de ce dispositif restant très variable selon les départements (et selon que ces derniers ont pris ou non la délégation des aides à la pierre ou qu'ils soient couverts par des PLH). De plus, la réforme de la fiscalité locale a induit des arbitrages budgétaires importants de la part des conseils départementaux, qui se sont parfois accompagnés d'un recentrage sur les compétences principales (l'action sociale notamment). Vingt-neuf départements (dont 17 disposant d'un PDH approuvé) sont délégataires des aides à la pierre en 2020, un chiffre stable depuis 2013.

DES RÉGIONS INÉGALEMENT IMPLIQUÉES

Si les régions voient également leur clause de compétence générale supprimée par la loi NOTRe, leur rôle est cependant conforté en matière d'accès au logement et d'amélioration de l'habitat, au-delà de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire. Un schéma régional d'aménagement et de développement durable doit ainsi, depuis la loi NOTRe, permettre l'intégration dans les documents d'urbanisme des orientations stratégiques, dans le sens d'une véritable démarche de planification régionale dans le domaine de l'habitat. L'ensemble des SRADDET ont été approuvés. Par ailleurs, les régions développent différentes aides sociales liées au logement, soutiennent la production de logements sociaux en apportant des financements complémentaires et aident parfois à la mobilisation du parc privé (réhabilitations, remises sur le marché à des loyers maîtrisés…).

Conclusion

La gouvernance des politiques du logement, au-delà des compétences dévolues à tel ou tel acteur, dépend également de l'origine des financements. À cet égard, le rôle des collectivités s'affirme, ainsi que les montants destinés à la péréquation financière entre territoires. Les collectivités sont le deuxième contributeur des aides au logement après l'État, principalement via les subventions d'investissement. Mais l'effort budgétaire public reste insuffisant et parfois mal ciblé.

LE FINANCEMENT DES POLITIQUES DE LOGEMENT

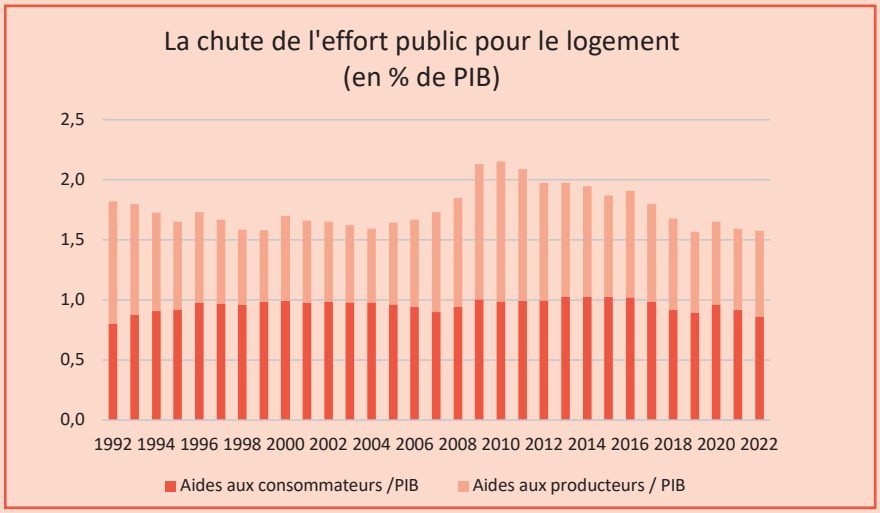
Le total des aides au logement en 2022 a atteint 41,5 milliards d'euros, soit une hausse de 4,5 % par rapport à l'année 2021. Sur les deux dernières années, les aides au logement ont augmenté de plus de 10 %. Cela s'explique principalement par la hausse des aides versées par l'Anah et des montants accordés au titre du chèque énergie (respectivement +0,8 et +0,6 milliard d'euros par rapport à 2021), permettant aux aides au logement de revenir à un niveau proche de leur moyenne observée pour la période 2012-2017.

Ces 41,5 milliards d'euros se répartissent globalement ainsi :
- 20 milliards de prestations sociales liées au logement (APL, ALF, ALS principalement),

- 15,2 milliards d'aides fiscales aux particuliers ou aux organismes de logement social (investissement locatif privé, aide à l'acquisition des logements, dispositifs de soutien aux travaux d'entretien-amélioration, avantages sur les revenus fonciers et locatifs…),
- 4,3 milliards de subventions d'investissement (subvention de l'État, des collectivités locales, d'Action Logement, de l'ANRU et de l'Anah aux organismes constructeurs de logements sociaux),
- 1,3 milliard d'avantages de taux (PTZ, Éco-PTZ, prêts Action Logement, prêts de la Caisse des Dépôts au logement locatif social…),
- 292 millions de subventions d'exploitation.

La part des dépenses de la collectivité publique consacrée au logement a progressé entre 2003 et 2010, passant d'1,6 % du PIB à 2,2 %, avant de chuter à 1,6 % en 2019 et 2020, 1,5 % en 2021 (un taux qui n'a jamais été aussi bas depuis que cette donnée existe – 1984 – , sous l'effet des coupes budgétaires successives sur les APL et les bailleurs sociaux) puis 1,6 % en 2022. Pour ramener les aides publiques pour le logement à leur niveau de 2,2 % du PIB comme en 2010, 17 milliards d'euros supplémentaires seraient nécessaires.

Figure 5.2 : Aides publiques au logement (en % du PIB)



Source : Compte du Logement 2022

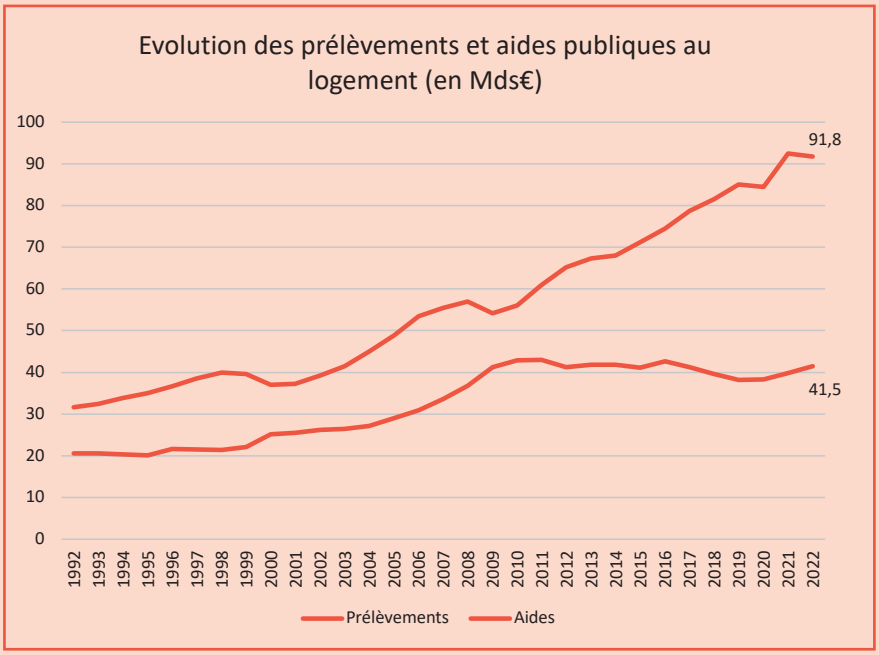
CE QUE LE LOGEMENT RAPPORTE À LA COLLECTIVITÉ

Le secteur du logement est un élément fondamental de l'économie nationale et un important fournisseur de recettes fiscales pour la collectivité en faisant l'objet de divers prélèvements. En 2022, le total des prélèvements liés au logement s'élève à 96,7 milliards d'euros, soit +23 % par rapport à 2020, année de la première baisse

survenue depuis 2009 (après une hausse de +4,7 % l'année précédente) en lien avec la crise Covid :

- 21,2 milliards sur la consommation associée au service du logement (TVA et autres taxes),
- 38,8 milliards sur les producteurs de logements (contribution sur les revenus locatifs, TFPB, taxes sur les charges et sur la production de service de logement),
- 16,8 milliards sur l'investissement en logement (taxes d'urbanisme, TVA sur les terrains, sur les logements neufs et sur les dépenses d'amélioration, et de gros entretiens des logements…),
- 19,9 milliards sur les mutations.

Figure 5.3 : Les prélèvements sur le logement sont deux fois plus importants que les aides (en Mds €)



Source : Comptes du logement 2022.

ANNEXES

Les chiffres du mal-logement
Glossaire
Bibliographie

Les chiffres du mal-logement

L'enracinement du mal-logement

- Privation de logement personnel : de pire en pire
- Le confort s'améliore, le surpeuplement et le froid… pas du tout !
- Le coût du logement explose
- Des perspectives résidentielles bloquées
- Méthodologie : des chiffres à manier avec précaution

La Fondation Abbé Pierre présente une estimation du nombre de personnes mal logées en France, à partir de chiffres issus de notre exploitation de la dernière édition de l'enquête nationale Logement (2013), ainsi que des premières exploitations provisoires de l'ENL 2020, en attendant la publication de l'intégralité des données de définitives. **4,2 millions de personnes souffrent de mal-logement ou d'absence de logement personnel. Outre ces situations les plus graves, 12,1 millions de personnes sont touchées** à des degrés divers par la crise du logement.

À côté de cette photographie statistique du mal-logement en France, **la Fondation Abbé Pierre révèle des tendances alarmantes à l'aggravation** de la situation pour la plupart des indicateurs disponibles, qu'il s'agisse du nombre de personnes sans domicile, d'hébergés chez des tiers, de personnes subissant un effort financier excessif pour se loger ou de ménages souffrant du froid à domicile.

	ménages	personnes
4,2 millions de personnes mal logées		
Personnes privées de logement personnel		
dont personnes sans domicile[1]		330 000
dont résidences principales en chambres d'hôtel[2]	21 000	25 000
dont habitations de fortune[3]		100 000
dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers[4]		643 000
TOTAL		**1 098 000**
Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles		
dont privation de confort[5]	834 000	1 874 000
dont surpeuplement « accentué »[6]	253 000	1 128 000
TOTAL sans double compte	**1 059 000**	**2 885 000**

	ménages	personnes
« Gens du voyage » subissant de mauvaises conditions d'habitat[7]		208 000
Résidents de foyers de travailleurs migrants non traités[8]		23 000
TOTAL des personnes mal logées (a) (sans double-compte)		**4 156 000**

SOURCES :

[1] *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.*

[2] *ENL 2013, calculs FAP. Il s'agit ici de chambres trouvées et payées par les personnes elles-mêmes, pas d'hébergement institutionnel.*

[3] *Recensement de la population 2017 (France hors Mayotte). Certaines personnes en habitations de fortune sont également comptées parmi les sans-domicile.*

[4] *ENL 2013, calculs FAP. Ce groupe comprend un noyau dur (personnes de 17 à 59 ans hébergées par des personnes sans lien de parenté direct, qui n'ont pas les moyens de décohabiter) ainsi que les plus de 25 ans contraints, après une période de logement autonome, de revenir habiter chez leurs parents ou grands-parents faute de logement autonome, et les personnes de plus de 60 ans hébergées chez un tiers sans lien de parenté direct. À ce périmètre, semblable à celui des éditions précédentes défini par l'Insee, sont ajoutés les enfants non-étudiants de plus de 25 ans chez leurs parents qui n'ont encore jamais décohabité, souhaiteraient le faire mais n'en ont pas les moyens.*

[5] *ENL 2020, 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.*

[6] *ENL 2020. Ménages auxquels manquent deux pièces par rapport à la norme de peuplement. La norme de peuplement est la suivante : une pièce de séjour pour le ménage ; une pièce pour chaque couple ; une pièce pour les célibataires de 19 ans et plus ; et, pour les célibataires de moins de 19 ans : une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou s'ils ont moins de sept ans ; sinon, une pièce par enfant.*

[7] *FNASAT,* « Ancrage et besoins en habitat des occupants permanents de résidence mobile »*, juin 2016.*

[8] *Cilpi. Résidents déclarés des foyers de travailleurs migrants en attente de traitement fin 2021.*

12,1 millions de personnes fragilisées par rapport au logement		
	ménages	**personnes**
Propriétaires occupant un logement dans une copropriété en difficulté[9]	518 000	1 123 000
Locataires en impayés de loyers ou de charges[10]	493 000	1 210 000
Personnes modestes en situation de surpeuplement modéré[11]	1 055 000	4 299 000
Personnes modestes ayant eu froid pour des raisons liées à la précarité énergétique[12]	1 443 000	3 558 000
Personnes en situation d'effort financier excessif[13]	2 713 000	5 732 000
TOTAL des personnes en situation de fragilité (b) (sans double compte)	**4 952 000**	**12 138 000**

4,2 MILLIONS DE PERSONNES SONT NON OU TRÈS MAL LOGÉES

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 situation d'hébergement, en CADA, en abri de fortune, à l'hôtel ou à la rue. Le recensement de la population dénombrait en outre en 2017, 100 000 personnes en habitations de fortune (constructions provisoires ou mobil-homes tandis que l'ENL indique que 25 000 personnes vivent à l'hôtel en 2013). Parmi les personnes privées de logement personnel apparaissent enfin **643 000 personnes hébergées chez des tiers de manière très contrainte** : personnes de 17 à 59 ans hébergées par des personnes sans lien de parenté direct (69 000) ; personnes de plus de 25 ans contraintes, après une période de logement autonome, de revenir habiter chez leurs parents ou grands-parents faute de logement autonome (339 000) ; majeurs de plus de 25 ans chez leurs parents incapables de décohabiter pour raisons financières (153 000) ; personnes de plus de 60 ans hébergées chez un tiers sans lien de parenté direct (83 000).

[9] *ENL 2013, calculs FAP. Il ne s'agit ici que des copropriétaires déclarant habiter dans une copropriété rencontrant des difficultés (impayés nombreux et fréquents, copropriété décrite comme fonctionnant très mal, absence de travaux d'entretien), et non des locataires. Cette définition n'est pas comparable à celle de l'édition précédente.*

[10] *ENL 2013, calculs FAP.*

[11] *ENL 2013, calculs FAP. Personnes appartenant à des ménages des trois premiers déciles de niveau de vie auxquels manque une pièce par rapport à la norme de peuplement, à l'exclusion des ménages d'une personne.*

[12] *ENL 2013, calculs FAP. Il ne s'agit ici que des personnes appartenant aux trois premiers déciles de niveau de vie et déclarant avoir eu froid au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité (privations financières, logement mal isolé ou mal chauffé).*

[13] *ENL 2013, calculs FAP. Personnes subissant un taux d'effort net supérieur à 35 %, leur laissant un reste-à-vivre inférieur à 650 euros par mois et par UC.*

Ensuite en 2020, **2 885 000 personnes vivent dans des conditions de logement très difficiles.** 1 874 000 sont privées de confort, car leur logement ne possède pas d'eau courante, de WC intérieurs, de douche, de moyen de chauffage ou de coin cuisine, ou leur façade est très dégradée, avec des fissures profondes. Ces différents critères constituent un manque de confort certain et sont bien souvent par ailleurs des indices laissant supposer que d'autres problèmes de confort affectent ces logements, souvent petits, anciens et dégradés : humidité, moisissures, mauvaise isolation, installation électrique dangereuse, infiltrations d'eau… Ensuite, 1 128 000 personnes vivent en surpeuplement dit « accentué », c'est-à-dire qu'il leur manque deux pièces par rapport à la norme de peuplement. On peut ajouter à ces chiffres 23 000 résidents de foyers de travailleurs migrants en attente de rénovation, dans des conditions de vétusté parfois dramatiques. Enfin, on estime que 208 000 personnes en habitat mobile vivent dans de mauvaises conditions. Faute d'accès à une offre d'habitat adapté (terrain familial locatif, logement social adapté, terrain privé pour installer des caravanes), une partie des « Gens du voyage » se retrouvent en itinérance contrainte, ou s'installent sur des terrains non destinés à l'habitat au regard du droit de l'urbanisme, éloignés et isolés, parfois sans raccordement à l'eau et à l'électricité. D'autres restent durablement sur les aires d'accueil dans des conditions souvent difficiles (emplacement et environnement dégradés, vie collective subie, coût élevé de l'installation sans titre d'occupation protecteur).

UN HALO DE 12,1 MILLIONS DE PERSONNES FRAGILISÉES PAR LA CRISE DU LOGEMENT

Autour de ce noyau dur du mal-logement, constitué de 4,2 millions de personnes, se dessine **un halo beaucoup plus large, aux contours parfois flous, de personnes affectées par la crise du logement**, à un titre ou à un autre, de manière moins prégnante, mais avec de réelles répercussions sur la vie de famille, la santé, l'environnement quotidien, le confort ou les fins de mois.

En 2013, 4 299 000 personnes modestes (1 055 000 ménages) appartenant aux trois premiers déciles de la population, vivent en situation de **surpeuplement dit « modéré »**, c'est-à-dire qu'il leur manque une pièce par rapport à la norme d'occupation.

1 210 000 personnes locataires étaient en situation **d'impayés de loyers ou de charges** au moment de l'enquête, s'exposant ainsi à une procédure d'expulsion locative.

1 123 000 personnes, propriétaires occupants, vivent dans des **copropriétés en difficulté**, subissant un très mauvais fonctionnement, des impayés de charges nombreux et importants ou une absence de travaux d'entretien. À noter qu'il ne nous est pas possible dans l'ENL de calculer le nombre de locataires vivant dans ces copropriétés.

DE NOUVELLES FORMES DE FRAGILITÉS

La Fondation Abbé Pierre a décidé d'intégrer à son décompte, parmi les personnes en difficulté, deux formes de fragilisation par le logement à mieux appréhender : l'effort financier excessif et le froid à domicile.

La précarité énergétique touche des millions de personnes qui subissent des dépenses énergétiques excessives ou ont froid à leur domicile. Le noyau dur de la précarité énergétique, composé des ménages modestes ayant eu froid pour des raisons liées à la précarité s'élève à 3 558 000 personnes (1 443 000 ménages).

L'effort financier excessif concerne quant à lui les ménages modestes appauvris par des niveaux de loyers insoutenables, en particulier dans le parc privé. Il touche 5 732 000 personnes qui consacrent plus de 35 % de leurs revenus à leurs dépenses de logement, ne leur laissant pour vivre qu'un revenu inférieur à 65 % du seuil de pauvreté, soit 650 euros par mois et par unité de consommation.

Au total, sans double compte, ce sont donc **14 826 000 personnes** qui sont **victimes de la crise du logement,** qu'elles soient mal logées ou fragilisées par rapport au logement.

L'enracinement du mal-logement

S'il est impossible de comparer strictement l'évolution, entre 2006, 2013 et 2020, du nombre total de mal-logés (voir méthodologie), il est en revanche possible, pour la plupart des indicateurs de mal-logement, de dégager des tendances significatives. La plupart de ces chiffres, issus de l'enquête nationale Logement ou de données administratives, montrent une dégradation de la situation, qu'il s'agisse du nombre de personnes sans domicile, de l'hébergement contraint chez des tiers du surpeuplement, de la sensation de froid, des procédures en justice et des expulsions pour impayés, de l'effort financier excessif, de la difficulté à déménager ou de l'attente d'un Hlm.

Mais ce mouvement n'est pas uniforme, puisque d'autres indicateurs montrent une certaine amélioration, par exemple en ce qui concerne le confort sanitaire de base, conformément à un mouvement historique d'amélioration de la qualité des logements et d'élévation des standards de vie. 99,5 % des logements disposent désormais d'eau courante, WC intérieurs et chauffage. Mais d'autres critères que le confort sanitaire de base s'imposent désormais pour distinguer les logements confortables des autres. On pense notamment à des éléments apparemment moins graves, mais bien plus répandus, comme l'inconfort thermique, les infiltrations d'eau, le bruit ou l'humidité, qui ont des conséquences avérées sur la qualité de vie et la santé.

Privation de logement personnel : de pire en pire

PERSONNES SANS DOMICILE : + 130 % (2012-2023)

Entre 2012 et 2023, le nombre de personnes sans domicile a augmenté d'environ 130 %. Les phénomènes de grande exclusion se sont amplifiés. La dernière enquête « sans-domicile » de l'Insee en 2012 estimait à 143 000 le nombre de personnes privées de domicile (sans abri ou en hébergement). Aujourd'hui, on peut estimer que ce chiffre a doublé, et s'élève au moins à 330 000. Fin 2023, l'Etat accueillait en effet 203 000 personnes en hébergement généraliste (centre d'hébergement d'urgence, hôtel, centre d'hébergement et de réinsertion sociale). Outre cet hébergement dit « généraliste », 110 000 personnes exilées, demandeuses d'asile ou réfugiées sont hébergées dans le cadre du « Dispositif national d'accueil » (DNA), c'est-à-dire en centres d'accueil des demandeurs d'asile (Cada), hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (Huda)… A ces 310 000 personnes sans-domicile hébergées, il faut ajouter les personnes sans-abri, dormant dans la rue, sous une tente, dans le métro, dans une voiture. Le dernier chiffre national est celui du recensement de la population 2016, qui estimait à 27 000 le nombre de personnes sans-abri, contre 16 000 en 2011.

HÉBERGEMENT CONTRAINT CHEZ DES TIERS : + 19 % (2002-2013)

Le nombre de personnes hébergées de manière contrainte chez des tiers est passé de 411 000 en 2002 à 490 000 en 2013. Le « noyau dur » des hébergés contraints a légèrement diminué, passant de 79 000 personnes à 69 000 (- 13 %). Mais cette baisse est plus que compensée par la hausse des autres hébergés contraints, à savoir les majeurs hébergés de manière subie retournés vivre chez leurs parents (+ 20 %, voir ci-dessous) et les personnes âgées vivant chez des tiers sans lien de parenté direct avec l'occupant en titre (+ 66 %). Dans les chiffres du mal-logement, depuis 2016, nous avons ajouté, parmi les hébergés contraints, les personnes non étudiantes de plus de 25 ans empêchées pour des raisons financières de décohabiter, mais l'évolution de ce groupe n'est pas comparable avec 2002 car il n'était alors pas comptabilisé.

Le nombre de personnes de plus de 25 ans contraintes, après une période de logement autonome, **de revenir habiter chez leurs parents ou grands-parents faute de logement autonome, est passé de 282 000 à 338 000 (+ 20 %).** Cette hausse traduit la difficulté croissante, en particulier pour les jeunes, d'accéder à un logement à un coût modéré. Davantage locataires du parc privé, célibataires, précaires et résidant dans les petits logements des agglomérations les plus chères, les jeunes ont été logiquement touchés de plein fouet par la hausse des loyers de la décennie 2000. Quant à accéder à la propriété, cette option est devenue de moins en moins envisageable dans les zones chères.

Le confort s'améliore, le surpeuplement et le froid… pas du tout !

ABSENCE DE CONFORT SANITAIRE DE BASE : - 54 % (2006-2020)

Il s'agit du **principal motif de satisfaction** à la lecture de l'ENL 2020 : le nombre de personnes vivant dans des logements privés du confort sanitaire de base (eau courante, douche, WC intérieurs) poursuit sa chute. Entre 2006 et 2020, la part des ménages sans confort sanitaire de base est passée de 1,6 % à 0,7 %.

SURPEUPLEMENT ACCENTUÉ : + 17 % (2006-2013), + 16 % (2013-2020)
SURPEUPLEMENT MODÉRÉ : + 6 % (2006-2013), + 7 % (2013-2020)

Entre 2006 et 2013, le surpeuplement a augmenté de manière inédite et cette hausse se poursuit entre 2013 et 2020. Le nombre de ménages en surpeuplement accentué a crû de 185 000 à 218 000 (+ 17 %), tandis que celui des ménages en surpeuplement modéré (hors ménages unipersonnels) est passé de 1 694 000 à 1 789 000 (+ 6 %). D'après les résultats provisoires de l'ENL 2020, la hausse se poursuit pour le nombre de ménages en surpeuplement accentué

(253 000, + 16 % par rapport à 2013) et en surpeuplement modéré (2 423 000, + 7 % par rapport à 2013). Ces augmentations n'ont rien d'anodin : il s'agit d'un changement de tendance historique. Jusqu'ici, les évolutions démographiques et résidentielles de fond conduisaient des ménages de plus en plus petits à vivre dans des logements de plus en plus grands. Si bien que le taux de surpeuplement des ménages baissait de manière régulière et rapide, passant de 16,5 % en 1984 à 8,4 % en 2006 d'après l'Insee. Mais en 2013, pour la première fois, sous l'effet de la crise du logement, cette tendance s'inverse et ce taux s'élève même à 8,7% en 2020. Pour de nombreux ménages modestes, en particulier dans les grandes agglomérations et pour les jeunes et les locataires, ces tendances se traduisent donc par un surpeuplement accentué plus fréquent.

FROID À DOMICILE : + 72 % (1996-2013)

Le pourcentage des ménages déclarant avoir eu froid au cours de l'année est en hausse très marquée depuis des années. **Alors que seuls 10,9 % des ménages s'en plaignaient en 1996, ce taux est monté à 14,8 % en 2002 puis 18,8 % en 2013.** D'après le baromètre du Médiateur de l'énergie, la part des Français ayant froid à domicile est en hausse, passant de 15% en 2018 à 22% en 2022. Concernant un indicateur aussi « subjectif », cette évolution reflète sans doute avant tout un changement des représentations du confort thermique, une montée en puissance dans l'opinion du thème de la précarité énergétique.

S'il faut remettre dans le contexte l'émergence de ce ressenti d'inconfort thermique, les chiffres demeurent alarmants. **En 2013, 4 161 000 ménages, soit 11 026 000 personnes, se sont plaints d'avoir eu froid**, la plupart du temps pour des raisons liées à leur situation financière, durement impactée par la montée du prix des énergies et la crise économique (1 070 000 ménages), à la mauvaise isolation de leur logement (2 107 000 ménages) ou à la faible performance de leur chauffage (1 267 000 ménages).

Autant de difficultés qui doivent interpeller les politiques publiques : alors que les autorités n'ont jamais autant combattu la précarité énergétique, celle- ci n'a jamais cessé de s'accentuer...

Le nombre de ménages déclarant avoir eu froid au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité (mauvaise isolation, installation de chauffage insuffisante ou privation financière) est passé de 2 682 000 (soit 6 134 000 personnes) en 2006 à 3 388 000 (soit 7 697 000 personnes) en 2013, soit **une hausse de 25 % du nombre de personnes affectées**.

Si l'on s'intéresse au seul critère de la privation de chauffage pour raisons financières, il a été avancé comme explication des épisodes de froid à son domicile par 1 070 000 ménages, représentant 2 317 000 personnes. En 2006, cela ne concernait que 761 000 ménages représentant 1 605 000 personnes, soit **une hausse de pas moins de 44 % du nombre de personnes en seulement sept ans.**

Le nombre de ménages modestes – appartenant aux trois premiers déciles de niveau de vie – déclarant avoir eu froid au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité (mauvaise isolation, installation de chauffage insuffisante ou privation financière) est passé de 1 199 000 (soit 2 858 000 personnes) en 2006 à 1 443 000 (soit 3 558 000 personnes) en 2013, soit **une hausse de 25 % du nombre de personnes affectées**.

Le coût du logement s'accroît

DES PROCÉDURES POUR IMPAYÉS EN HAUSSE : + 10 % (2006-2019)

Si les ménages en impayés, d'après l'ENL, semblent aussi nombreux en 2013 qu'en 2006, les chiffres du ministère de la Justice montrent quant à eux une augmentation régulière des contentieux pour impayés de loyers ou défaut d'assurance. Entre 2006 et 2019, le nombre de ces procédures est passé de 132 000 à 145 000, soit une hausse de 10 %, tandis que les expulsions avec le concours de la force publique ont augmenté de 54 % au cours de la même période pour atteindre 16 700 expulsions, avant de retomber à 8 200 en 2020 et 12 000 en 2021, grâce aux mesures de protection prises face au Covid, et de repartir à la hausse pour atteindre le chiffre record de 17 500 en 2022.

PERSONNES EN TAUX D'EFFORT FINANCIER EXCESSIF : + 42 % (2006-2013)

Entre 2006 et 2013, le nombre de personnes vivant en ménages considérés comme en taux d'effort excessif, c'est-à-dire subissant un taux d'effort net supérieur à 35 %, leur laissant un niveau de vie résiduel, une fois les dépenses de logement payées, inférieur à 65 % du seuil de pauvreté (650 euros par mois et par unité de consommation en 2013, 572 euros en 2006), **a augmenté de 42 %**. Il est passé de 4 051 000 personnes (soit 2 156 000 ménages) **à 5 732 000 personnes (soit 2 713 000 ménages).** À 47 %, les ménages touchés par cette situation de précarité financière due au coût du logement sont des ménages d'une seule personne. Au-delà de ce noyau dur de personnes en taux d'effort financier excessif et à bas revenus, **le nombre de ménages subissant des taux d'effort supérieurs à 35 % est passé de 4 692 000 à 5 280 000 sur la même période.**

Cette dégradation très nette de la situation des ménages à bas revenus et à dépenses de logement élevées reflète deux tendances inquiétantes des années 2000 : la hausse des prix à l'achat et à la location des logements et des charges et la précarisation des couches populaires, en particulier depuis la crise économique de 2008. D'un côté, les ménages ont donc vu leur revenu moyen

augmenter de 2,33 % par an entre 2002 et 2013, tandis que leurs dépenses de logement s'accroissaient de 3,10 %, d'après l'ENL. Ce décalage est encore plus net pour les locataires. Sur cette même période, leurs revenus se sont accrus beaucoup moins vite (+ 1,15 % par an en Hlm et + 1 ,01 % dans le privé) que leurs dépenses de logement (+ 2,56 % en Hlm et + 3 % dans le privé).

Des perspectives résidentielles bloquées

DEMANDEURS HLM : + 12 % (2006-2013)

Être demandeur Hlm n'implique pas forcément une situation de mal-logement, mais l'allongement de la file d'attente pour obtenir un logement social suggère une aggravation des tensions sur le marché du logement. En 2013, 1 406 000 ménages déclaraient comporter au moins un membre en attente d'un Hlm contre 1 212 000 en 2006 (+ 12 %). D'autant plus que **le nombre de demandeurs Hlm en attente depuis plus d'un an augmente de 24 %** (de 556 000 en 2006 à 688 000 en 2013). Cet accroissement sensible des demandes est le résultat, d'une part, de la hausse des prix à l'achat et à la location, en particulier dans les grandes agglomérations, et d'autre part de la baisse de mobilité des locataires du parc social, qui réduit d'autant le nombre de Hlm disponibles chaque année. Fin 2022, 2,4 millions de demandes Hlm étaient enregistrées (contre 2 millions en 2017).

UNE ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ DES LOCATAIRES HLM EN CHUTE : - 31 % (2006-2013)

Cette chute de la mobilité est particulièrement criante quand l'on regarde plus précisément le nombre de ménages qui ont pu quitter le parc social pour accéder à la propriété. En 2002, ils étaient 291 000 à avoir effectué au cours des quatre années précédentes ce parcours résidentiel, communément vu comme ascendant. **Ils n'étaient plus que 263 000 en 2006 et 165 000 en 2013. Soit une chute vertigineuse de 31 %** entre 2006 et 2013, et même de 44 % entre 2002 et 2013.

Méthodologie : des chiffres à manier avec précaution

À intervalles réguliers depuis 1955, l'Insee produit une enquête nationale Logement (ENL), posant des centaines de questions à la population française sur ses conditions d'habitat. La dernière enquête disponible datait de 2006. Celle menée en 2013, dont nous exploitons ici les résultats, permet donc de mesurer l'impact de la crise économique de 2008 sur l'état du mal-logement, en attendant les résultats de l'ENL 2020, dont nous ne disposons pour l'instant que de premiers chiffres

provisoires nous ayant permis d'actualiser simplement le nombre de personnes privées de confort et en surpeuplement accentué.

Pour autant, il n'est pas toujours possible de mesurer l'évolution dans le temps d'un phénomène car les questions ne sont pas toutes identiques d'une année sur l'autre. De plus, nos propres critères de mal-logement évoluent, intégrant des problèmes, comme la précarité énergétique ou l'effort financier excessif, qui n'étaient pas comptabilisés jusqu'ici. **Il n'est donc pas possible de comparer les chiffres de cette année avec ceux des années précédentes sans précaution.** Pour comparer ce qui est strictement comparable, nous avons donc choisi de retracer à part des évolutions sur des sujets précis.

Certaines limites de ces chiffres sont inhérentes à l'enquête nationale Logement (ENL). Même si elle est de grande ampleur, l'ENL reste une enquête par échantillon (menée auprès de 27 000 ménages en 2013 et 37 000 en 2020 en France métropolitaine). Toute extrapolation, aussi rigoureuse soit-elle, implique des biais et des approximations. De plus, cette enquête est déclarative, sans contrôle systématique de la véracité des réponses des enquêtés. De nombreuses questions laissent une grande place à la subjectivité, par exemple à propos du froid ressenti au cours de l'année précédente, ou à la mémoire, quand les ménages sont interrogés sur leur parcours résidentiel depuis de nombreuses années.

En dépit de ces limites structurelles, l'ENL constitue le meilleur outil statistique disponible aujourd'hui en matière de logement, en raison de son très grand nombre de questions, qui permet d'agréger des situations en évitant les « doubles-comptes », c'est-à-dire en évitant de compter deux fois les personnes qui cumulent plusieurs problèmes de logement différents. Elle permet, contrairement à de nombreuses statistiques disponibles, de comptabiliser les problèmes de mal-logement à partir des réponses des mal-logés eux-mêmes, et non à partir de leur recours, toujours partiels, aux dispositifs publics d'aide aux mal-logés. Faute de mieux, nous sommes parfois amenés à étudier certains phénomènes mal mesurés dans l'ENL à partir de l'action publique qui leur est dédiée, comme le degré de mise en œuvre des objectifs de traitement des foyers de travailleurs migrants.

Certains ménages, comme les sans-domicile ou les personnes en FTM, qui ne sont pas pris en compte par l'ENL, sont comptabilisés ici grâce à d'autres sources (recensement, données administratives sur l'hébergement, etc). Certains phénomènes sont pourtant encore mal appréhendés par ces chiffres, comme les locataires de copropriétés en difficulté ou les personnes vivant dans un logement inadapté à leur handicap.

Quand cela est possible, la Fondation Abbé Pierre se base sur des critères déjà utilisés par l'Insee. Mais, nous choisissons parfois de proposer nos propres critères. Le choix de certains seuils, à partir desquels les personnes sont comptabilisées, peuvent naturellement prêter à débat : à partir de quel taux d'effort, et pour quel

reste-à-vivre, un ménage subit-il un « taux d'effort excessif » ? Jusqu'à quel niveau de revenu un ménage en surpeuplement modéré, ou souffrant du froid à domicile, est-il considéré comme « fragilisé par le logement » ? À partir de quel âge et à quelles conditions un enfant vivant chez ses parents est-il « mal logé » ? En tout état de cause, les options retenues par la Fondation — en concertation avec un certain nombre de chercheurs — représentent **une contribution au débat sur la connaissance du mal-logement.**

Enfin, pour mieux mesurer le mal-logement, la Fondation Abbé Pierre essaie quand cela est possible de comptabiliser le nombre de personnes touchées, et non simplement le nombre de ménages. À noter enfin que les résultats issus de l'ENL présentés ici ne concernent que la France métropolitaine.

GLOSSAIRE

115 : Numéro d'urgence pour les sans-abris.
AAH : Allocation adulte handicapé.
AARMMI : Association adultes relais médiateurs médiatrices interculturels.
ACV : Action cœur de ville.
ADA : Allocation pour demandeur d'asile.
ADIL : Agence départementale d'information sur le logement.
ADLH : Accompagnement aux droits liés à l'habitat.
AEF : Agence d'informations spécialisées.
AFVS : Association des familles victimes du saturnisme.
AHI : Accueil hébergement insertion.
AIS : Agence immobilière sociale.
AIVS : Agence immobilière à vocation sociale.
ALEC : Agence locale de l'énergie.
ALECOB : Agence locale de l'énergie du centre Ouest Bretagne.
ALF : Allocation logement à caractère familial.
ALS : Allocation logement à caractère social.
ALT : Aide au logement temporaire.
ALUR (loi) : Accès au logement et un urbanisme rénové (loi).
AME : Aide médicale d'Etat.
AMI : Appel à manifestation d'intérêt
AMO : Assistance à la maîtrise d'ouvrage.
ANAH : Agence nationale de l'habitat.
ANCT : Agence nationale de la cohésion des territoires.
ANGVC : Association nationale des Gens du voyage catholiques.
ANIL : Agence nationale pour l'information sur le logement.
ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine.
ANVITA : Association nationale des villes et territoires accueillants.
AOH : Autorité organisatrice de l'habitat.
APA : Allocation personnalisée d'autonomie.
APC : Agence parisienne pour le climat.
APL : Aide personnalisée au logement.
APUR : Atelier parisien d'urbanisme.
ARA : Auto-réhabilitation accompagnée.
ARS : Agence régionale de santé.
ASE : Aide sociale à l'enfance.
ASLL : Accompagnement social lié au logement.
ASMAJ : Association de soutien à la médiation et aux antennes juridiques.
AT-SA : Accueil temporaire – Service de l'asile.
AUDeG : Agence d'urbanisme et de développement de la Guyane.
AVDL : Accompagnement vers et dans le logement.
BBC : Bâtiment basse consommation.
BCE : Banque centrale européenne.
BERS : Bureau d'études et de recherches scoliotiques.

BIC : Bénéfices industriels et commerciaux.
BRS : Bénéficiaire d'un bail réel solidaire.
BTP : Bâtiment et travaux publics.
CADA : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.
CAES : Centres d'accueil et d'évaluation des situations.
CAF : Caisse d'allocations familiales.
CAPEB : Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment.
CAU : Collectif des associations unies.
CCAS : Centre communal d'action sociale.
CCAPEX : Commission de coordination des actions de prévention des expulsions.
CCH : Code de la construction et de l'habitation.
CCKB : Communauté de communes de Kreiz-Breizh.
CDC : Commission départementale de conciliation.
CEDH : Cour européenne des droits de l'homme.
CEE : Certificats d'économies d'énergie.
CEJ : Contrat d'engagement jeune.
CETE : Centre d'études techniques de l'équipement.
CGDD : Commissariat général au développement durable.
CGEDD : Conseil régional de l'environnement et du développement durable.
CGET : Commissariat général à l'égalité des territoires.
CGLLS : Caisse de garantie du logement locatif social.
CHO3 : Collectif des habitants du 3e arrondissement.
CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale.
CHU : Centre d'hébergement d'urgence.
CIA : Convention intercommunale d'attribution.
CIAS : Centre intercommunal d'action sociale.
CIL : Conférence intercommunale du logement.
CITE : Crédit d'impôt pour la transition énergétique.
CLAMEUR : Connaître les loyers et analyser les marchés sur les espaces urbains et ruraux.
CLCV : Consommation logement cadre de vie.
CMA : Conditions matérielles d'accueil.
CMDR : Collectif Les Morts de la Rue.
CMS : Contrat de mixité sociale
CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales.
CNCDH : Commission nationale consultative des droits de l'homme.
CNR : Conseil national de la refondation.
COMED : Commission de médiation Dalo.
CPH : Centre provisoire d'hébergement.
CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.
CROUS : Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires.
CSP : Catégorie socio-professionnelle.
DALO : Droit au logement opposable.
DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques.

DDT : Direction départementale des territoires.
DGALN : Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature.
DGCS : Direction générale de la cohésion sociale.
DGD : Dotation générale de décentralisation.
DGF : Dotation globale de fonctionnement.
DHUP : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.
DIHAL : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement.
DMTO : Droits de mutation à titre onéreux.
DNA : Dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile.
DNP : Demande non-pourvue.
DOM : Département d'Outre-Mer.
DPE : Diagnostic de performance énergétique.
DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.
DRIHL : Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et au logement.
DROM : Départements et régions d'Outre-Mer.
DSC : Dotation de solidarité communautaire.
DSR : Dotation de solidarité rurale.
DSU : Dotation de solidarité urbaine.
EAME : Etablissement d'accueil mère-enfant.
ELAN (loi) : Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique
ENFAMS : Enfant et famille sans logement.
ENL : Enquête nationale logement (Insee)
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale.
EPFIF : Etablissement public foncier d'Ile-de-France.
EPT : Etablissement public territorial.
ESH : Espace solidarité habitat.
ETP : Equivalent temps plein.
FAGE : Fédération des associations générales étudiantes.
FAIRE : Faciliter, accompagner, informer pour la rénovation énergétique.
FAPIL : Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement.
FAS : Fédération des acteurs de la solidarité
FCPE : Fédération des conseils des parents d'élèves.
FEANTSA : Fédération européenne des organisations nationales travaillant avec les sans-abris.
FFB : Fédération française du bâtiment.
FJT : Foyer de jeunes travailleurs.
FILOCOM : Fichier des logements à la commune.
FNAME : Fonds nivernais d'aide à la maîtrise de l'énergie.
FNAP : Fonds national des aides à la pierre.
FNASAT : Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes.
FNAVDL : Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement.
FNSF : Fédération nationale solidarité femmes.

FNSS : Fédération nationale des Samu Sociaux.
FPI : Fédération des promoteurs immobiliers.
FPIC : Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.
FRAFU : Fonds régional d'aménagement foncier et urbain.
FSL : Fonds de solidarité logement.
FTM : Foyer de travailleurs migrants.
GLTD : Groupe local de traitement de la délinquance.
GRL : Garantie des risques locatifs.
GUL : Garantie universelle des loyers.
HBM : Habitation à bon marché.
HCDL : Haut comité pour le droit au logement.
HLM : Habitation à loyer modéré.
HUDA : Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile.
I4CE : Institut de l'économie pour le climat.
IFI : Impôt sur la fortune immobilière.
IFOP : Institut français d'opinion publique.
IGF : Inspection générale des finances.
IML : Intermédiation locative.
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques.
INVS : Institut national de veille sanitaire.
IPC : Indice des prix à la consommation.
IPP : Institut des politiques publiques.
IRL : Indice de référence des loyers.
ISF : Impôt de solidarité sur la fortune.
LBU : Ligne budgétaire unique.
LDA : Logement d'abord.
LES : Logement évolutif social.
LHI : Lutte contre l'habitat indigne.
LHSS : Lit halte soin santé.
LLI : Logements locatifs intermédiaires.
LLS : Logements locatifs sociaux.
LLTS : Logements locatifs très sociaux.
MAPTAM (loi) : Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
MAR : Mon accompagnateur Renov'.
MNA : Mineurs non accompagnés.
MOLLE (loi) : Mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion.
MPR : MaPrimeRenov'.
MRSI : Maison ressource santé en Isère.
MSA : Mutualité sociale agricole.
NOTRe : Nouvelle organisation territoriale de la République.
NPNRU : Nouveau programme de renouvellement urbain.
OFCE : Observatoire français des conjonctures économiques.
OFII : Office français de l'immigration et de l'intégration.
OFPRA : Office français de protection des réfugiés et apatrides.

OLAP : Observatoire des loyers de l'Agglomération parisienne.
ONPE : Observatoire national de la précarité énergétique.
OPAH : Opération programmée pour l'opération de l'habitat.
OPH : Office public de l'habitat.
OQTF : Obligation de quitter le territoire français.
ORCDT : Opération de revitalisation des centres et des développements du territoire.
ORCOD : Opération de requalification de copropriétés dégradées.
ORI : Opération de restauration immobilière.
ORT : Opération de revitalisation de territoire.
PALULOS : Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.
PASH : Plateforme d'accompagnement social à l'hôtel.
PDALHPD : Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.
PDH : Plans départementaux de l'habitat.
PDLHI : Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne.
PIB : Produit intérieur brut.
PIC : Plan initiative copropriétés.
PIG : Programme d'intérêt général.
PIL : Prime d'intermédiation locative.
PLAI : Prêt locatif aidé d'intégration.
PLF : Projet de loi de finances.
PLFSS : Projet de loi de financement de la sécurité sociale.
PLH : Programme local de l'habitat.
PLI : Prêt locatif intermédiaire.
PLOM : Plan logement Outre-mer.
PLS : Prêt locatif social.
PLU : Plan local d'urbanisme.
PLUI : Plan local d'urbanisme intercommunal.
PLUS : Prêt locatif à usage social.
PNRU : Programme national de rénovation urbaine.
PNRQAD : Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés.
POPAC : Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement.
PPPI : Parc privé potentiellement indigne.
PRAHDA : Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile.
PSLA : Prêt social location-accession.
PTFTM : Plan de traitement des foyers de travailleurs migrants.
PTZ (PTZ+) : Prêt à taux zéro.
QPV : Quartiers prioritaires de la politique de la Ville.
RGPD : Règlement général sur la protection des données.
RHI : Résorption de l'habitat insalubre.
RHS : Résorption de l'habitat spontané.
RHVS : Résidences hôtelières à vocation sociale.
RLS : Réduction de loyer de solidarité.
RMI : Revenu minimum d'insertion.

RSA : Revenu de solidarité active.
RSD : Règlement sanitaire départemental.
RUA : Revenu universel d'activité.
SALLS : Subventions à l'amélioration du logement locatif social.
SARE : Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique.
SCHS : Services communaux d'hygiène et de santé.
SCoT : Schéma de cohérence territoriale.
SDES : Service des données et études statistiques.
SGPE : Secrétariat général à la planification écologique.
SIAO : Système intégré d'accueil et d'orientation.
SLI : Société pour le logement intermédiaire.
SLIME : Services locaux d'intervention pour la maîtrise de l'énergie.
SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance.
SNE : Système national d'enregistrement.
SOREQA : Société de requalification des quartiers anciens.
SRADDET : Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.
SRU : Solidarité et renouvellement urbains (loi).
TEE : Taux d'effort énergétique.
TFPB : Taxe foncière sur les propriétés bâties.
THIRORI : Traitement de l'habitat insalubre remédiable ou dangereux et des opérations de restauration immobilière.
THLV : Taxe d'habitation sur les logements vacants.
TLV : Taxe sur les logements vacants.
TVA : Taxe sur la valeur ajoutée.
UC : Unité de consommation.
ULS : Usufruit locatif social.
UNCCAS : Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale.
UNCLLAJ : Union nationale des comités locaux pour le logement autonome des jeunes.
UNHAJ : Union nationale pour l'habitat des jeunes.
USH : Union sociale pour l'habitat.
VEFA : Vente en l'état futur d'achèvement.
VISALE : Visa pour le logement et l'emploi.
VOC : Veille et observation des copropriétés.
ZAN : Zéro artificialisation nette.
ZUS : Zone urbaine sensible.

BIBLIOGRAPHIE

1. TRAVAUX DES INSTITUTIONS ET ORGANISMES D'ETUDES

Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) :
- « Le rapprochement des loyers vers leur plafond : un phénomène tendanciel toujours en cours », 2023.
- « Obligation dite DALO du secteur de la PEEC en 2021 », 2023.

Banque de France :
- *« Le surendettement des ménages : enquête typologique 2022 », 2023.*

Banque des territoires :
- *« Perspectives, l'étude sur le logement social », 2023.*

Commissariat général du développement durable (CGDD) :
- *« Rapport du compte du logement 2022 », 2023.*
- *« Le parc locatif social au 1er janvier 2023 », 2023.*
- *« Les déterminants de la vacance longue durée des logements détenus par les personnes physiques », avec SDES, 2023.*

Direction de la recherche, des études et des statistiques (DREES) :
- *« 200 000 personnes accueillies en centre d'hébergement début 2021 », Les dossiers de la DREES, 2023.*

Haut comité pour le Droit au Logement :
- *« Bilan et perspectives des attributions de logements sociaux réservés par l'Etat aux ménages mal-logés », 2023.*
- *« Résidences sociales et pensions de famille : assurer la poursuite de leurs missions sociales et permettre leur développement », 2023.*

INSEE :
- *« En 2021, des déménagements un peu plus nombreux qu'avant la crise sanitaire depuis l'Ile-de-France vers les autres régions », Insee Première, 2023.*
- *« 37,8 millions de logements en France au 1er janvier 2023 », Insee Focus, n°309, 2023.*

Ministère de la transition énergétique :
- *« L'impact distributif des mesures de soutien aux ménages face à la hausse des prix de l'énergie en 2022 », 2023.*

Observatoire des loyers d'agglomération parisienne (OLAP) :
- *« Evolution en 2022 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne », 2023.*

Observatoire national de la rénovation énergétique (ONRE) :
- *« Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1er janvier 2023 », 2023.*

Service des données et études statistiques (SDES) :
- *« Projections du nombre de ménages à horizon 2030 et 2050 : analyse des modes de cohabitation et de leurs évolutions », 2023.*

2. TRAVAUX DES FÉDÉRATIONS, FONDATIONS, OPÉRATEURS ET ASSOCIATIONS

Agence d'informations spécialisées (AEF) :
- *« L'Anah adopte un budget en hausse, en réponse aux évolutions de MaPrimeRenov' », 2023.*

Fondation Abbé Pierre :
- *« Palmarès de la loi SRU 2020-2022 – Des centaines de communes hors-la-loi », décembre 2023.*
- *« Bilan plateforme téléphonique Allô prévention expulsion », 2023.*
- *« Discriminations ethno-raciales dans l'accès au logement social : un test des guichets d'enregistrement », 2023.*
- *« Silence on expulse. Exception juridique et précarité locative dans les résidences universitaires », 2023.*
- *« 3ème baromètre de l'observatoire de l'encadrement des loyers : le dispositif progresse et s'étend », 2023.*
- *« Le mal-logement sur le territoire de la Métropole Nice Côte d'Azur », 2023.*
- *« Agir contre le mal-logement dans les départements et territoires d'Outre-Mer, état des lieux », 2023.*
- *« Exploration Habitat(s) Précaire(s) : regard sur la situation de ménages invisibles en Auvergne-Rhône-Alpes », 2023.*
- *« Enjeux sociaux de la lutte contre l'artificialisation des sols », avec la Fondation pour la nature et l'homme, 2024.*

Observatoire des expulsions collectives de lieux de vie informels :
- *« Rapport annuel », 2023.*

Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (UNCCAS) :
- *« La domiciliation en CCAS, porte d'accès aux droits », 2023.*

Union nationale de l'habitat (USH) :
- *« Les HLM en chiffres », 2023.*
- *« Quels besoins en logements sociaux à l'horizon 2040 ? », avec HTC, septembre 2023.*

3. ARTICLES, RAPPORTS ET OUVRAGES

ANE (Claire) et DREAN (Minh), « Des femmes enceintes et des mères avec des nouveau-nés sans hébergement d'urgence », Le Monde, 12 décembre 2023.

CHOCRON (Véronique), « Effondrement de bâtiments : la plupart du temps, une infiltration d'eau est en cause », Le Monde, 29 mai 2023.

DELAPORTE (Lucie), « A Nice, le logement social au mérite », Médiapart, 2023.

FLEURY (Cynthia), « La clinique de la dignité », Seuil, coll. « Le compte à rebours », 2023.

HANOTIN (Mathieu) et LUTZ (Michèle), « Mission relative aux outils d'habitat et d'urbanisme à créer ou améliorer pour renforcer la lutte contre l'habitat indigne », 2023.

LES CAHIERS DU RESEAU, « Le maire, le président d'intercommunalité et la lutte contre l'habitat indique », n° 25, 2023.

MADEC (Pierre), PARODI (Maxime), TIMBEAU (Xavier), JOUTARD (Xavier), AUBISSE (Edgar) et PORTEFAIX (Pauline), « Eclairages – Quelles difficultés d'accès des ménages les plus pauvres au parc social ? », Défenseure des droits, 2023.

MOLLARET (Oriane), « De l'Ile-de-France aux « sas » provinciaux, l'exode sans fin des migrants », Streetpress, 2023.

ROBERT (Christophe) et DE SCHUTTER (Olivier), « Le mal-logement et la pauvreté n'ont pas leur place dans le code pénal », Le Monde, 26 juin 2023.

SERVIERES (Laurie), « Ce que Mayotte nous dit du traitement de la question des bidonvilles en France », Métropolitiques, 2023.

Notes

Notes

Mise en page et impression :
iLLiCO by L'Artésienne - 62800 Liévin

Cette 29e édition du rapport sur « *L'État du mal-logement en France* » intervient dans un contexte de crise profonde du logement et plus largement de crise de l'immobilier. Après avoir été annoncée, la bombe sociale du logement est en train d'exploser sous nos yeux. Chute de la production de logements, et notamment de logements sociaux, mobilité résidentielle en berne, hausse des taux d'intérêt et des coûts des travaux, factures d'énergie insoutenables, raréfaction des terrains à construire : de nombreux indicateurs sont au rouge, et laissent craindre que les effets sociaux de cette crise se fassent sentir pendant des années. Pour les personnes mal-logées, dans un contexte de montée de la pauvreté et des inégalités, cette réalité prend un tour dramatique, qu'il s'agisse des personnes refoulées au 115 pour un simple hébergement d'urgence, de la recrudescence du froid à domicile, de l'allongement de la file d'attente des demandeurs Hlm ou des records d'expulsions locatives et de bidonvilles.

Face à ces alertes venues de tous les acteurs du secteur, le gouvernement semble dans l'attentisme, voire le déni, comme s'il sous-estimait l'ampleur des besoins en logements. Les propositions émises par le Conseil national de la refondation (CNR) pour le logement ont été négligées, tandis que les bailleurs sociaux et les locataires continuent de subir les effets des coupes budgétaires, en particulier sur les APL. Des politiques hostiles aux personnes précaires ont même été votées, comme la loi destinée à faciliter les expulsions locatives et à condamner les squatters de bâtiments vides à la prison, la réforme du RSA qui menace les personnes au chômage de suspension de leurs maigres allocations, ou plus récemment la loi immigration qui fragilise le droit au logement et à l'hébergement des personnes en exil.

L'heure est donc, 70 ans après l'appel de l'abbé Pierre, à refonder fraternité et dignité. Or, le logement est au cœur de la dignité due aux personnes en difficulté. Cette année, ce rapport met l'accent sur l'habitat indigne, un phénomène en renouvellement permanent, à la rencontre entre la dégradation d'un bâti et la vulnérabilité d'un ménage. Derrière les façades anonymes de copropriétés dégradées ou isolés dans les zones rurales, les logements indignes restent souvent invisibles et leurs habitants démunis. Pourtant, pour des centaines de milliers de personnes, les effets sur la santé, le confort ou l'estime de soi sont dramatiques, et appellent à faire de la lutte contre l'habitat indigne une priorité politique.

L'Appel 70 ans
FONDATION Abbé Pierre

Délégation générale
3-5, rue de Romainville - 75019 Paris
Téléphone : 01 55 56 37 00
Télécopie : 01 55 56 37 01
www.fondation-abbe-pierre.fr

DON en CONFIANCE
comitecharte.org

© Yann Levy pour FAP.