



L'état du mal-logement en France 2024

RAPPORT ANNUEL #29

SOMMAIRE

PREMIER CAHIER

La bombe sociale du logement a explosé

DEUXIÈME CAHIER

L'habitat indigne, un éternel retour

TROISIÈME CAHIER

2023 : année noire pour les mal-logés

QUATRIÈME CAHIER

Les chiffres du mal-logement

BON DE COMMANDE

L'Appel

de l'abbé Pierre
1954 - 2024

70 ans



FONDATION
Abbé Pierre

PREMIER CAHIER

*La bombe sociale
du logement a explosé*

L'état du mal-logement

en France 2024

RAPPORT ANNUEL #29



PREMIER CAHIER

La bombe sociale du logement a explosé

L'année 2023 restera celle d'une aggravation alarmante de la crise du logement, qui était pourtant annoncée de toutes parts depuis deux ans, le précédent ministre du Logement Olivier Klein ayant même prédit en 2022 « la bombe sociale de demain ».

Cette crise prévisible 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.

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 jeunes qui renoncent à leurs études faute de logement, des demandeurs de logement social en concurrence pour accéder à un logement 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 d'habitants 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 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 générées. Malgré quelques annonces gouvernementales depuis l'automne 2023, le compte n'y est toujours pas et certaines initiatives politiques marquent même un recul du principe pourtant constitutionnel de fraternité.

LES ALERTES SUR L'ÉTAT DU MAL-LOGEMENT SE MULTIPLIENT

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

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

La violence extrême de la crise du logement sur les plus modestes se manifeste par le chiffre intolérable et pourtant croissant du nombre d'enfants à la rue, la progression des expulsions locatives sans solution de relogement, et le désarroi des associations d'aide aux plus précaires.

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. **Le nombre de personnes sans solution d'hébergement s'accroît** : il y avait 920 demandes d'hébergement émanant d'enfants non pourvus chaque soir à l'automne 2020, 1 700 en 2022 et plus de 2 800 en octobre 2023. Cette situation a conduit des maires de grandes villes à attaquer l'État en justice pour les carences de son action. La pénurie d'offre d'hébergement malgré l'augmentation du nombre de places, conduit à hiérarchiser la misère et parfois à organiser la rotation dans les structures d'hébergement, pour offrir un moment de répit à celles et ceux qui n'ont que la rue comme horizon.

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. Entre 2017 et 2022, la baisse du taux de satisfaction annuelle des demandes Hlm est générale, passant de 22 à 17 % pour l'ensemble des demandes de logement social et elle 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. Les chances d'accès au logement social n'ont pas augmenté en cinq ans 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 %. Et la disparition progressive du parc de logements très sociaux dans le patrimoine Hlm ne laisse pas présager d'amélioration pour les années à venir.

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).

Une pauvreté qui gagne du terrain

Cette crise aggravée 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 **a de nouveau augmenté** au troisième trimestre 2023. Selon l'Insee, **les inégalités se sont creusées en France en 2021 et le taux de pauvreté monétaire a augmenté**. Ces 25 dernières années jamais autant de personnes n'avaient vécu sous le seuil de pauvreté : 9,1 millions en 2021, 545 000 de plus qu'en 2020, et 1,5 million de plus que 20 ans plus tôt. La faim progresse. Les Restos du Cœur prévoient de servir 170 millions de repas au cours de l'hiver 2023-2024, contre 142 millions l'an dernier et 8,5 millions à leur création en 1985, et peinent à répondre à toutes les demandes.

Nouvelles populations, nouveaux territoires, nouvelles problématiques : les alertes s'élargissent

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.**

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. Précarisée par la crise sanitaire, la population étudiante est confrontée à la spirale inflationniste depuis 2022 qui prive régulièrement les plus précaires d'un repas par manque d'argent. Selon la FAGE et l'Union étudiante, à la dernière rentrée universitaire les loyers étudiants ont augmenté en moyenne de 9 % à 10 % avec de fortes variations selon les villes.

Les locations touristiques de courte durée louées sur des plateformes comme Airbnb continuent de se développer en France, profitant de niches fiscales existantes, faisant grimper les prix et limitant l'offre locative de longue durée. Malgré des volontés d'élus locaux et nationaux de tous bords d'encadrer davantage cette activité, l'exécutif semble engagé dans une course de lenteur pour agir réellement, qui illustre la grande difficulté du gouvernement à réguler un tant soit peu l'immobilier, même ses segments les plus contre-productifs.

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** sur la crise du logement.

Une crise systémique qui grippe la mobilité résidentielle

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 grippe toutes les sphères du logement en même temps, avec une force et une rapidité inouïes.** Tous les secteurs d'activité 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 chaîne du logement s'est bloquée est révélatrice d'une situation de pénurie en particulier sur le marché locatif qu'il soit public ou privé, ce qui explique que les prix ne baissent pas réellement malgré la baisse des transactions.

La bombe sociale du logement a explosé.



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.

D'après le PDG de Nexity, la chute de la production neuve pourrait entraîner le licenciement de 300 000 personnes dans tout le secteur de l'immobilier compte tenu du contexte. Derrière ce chiffre alarmant, 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.

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. 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 2024, d'après le rapporteur du budget Logement François Jolivet, et ce « dans le meilleur des scénarios ».

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. Les tensions logement-emploi ne sont pas nouvelles mais selon le président d'Action Logement, elles seraient aujourd'hui à leur paroxysme.

La mobilisation inédite de tous les acteurs du secteur du logement

Progressivement, tous les acteurs de la chaîne du logement 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 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.

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, comme un gisement d'économies, au détriment de la dimension sociale alors même que la fiscalité du logement rapporte beaucoup à l'État.

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

Longtemps insensible aux effets de la crise du logement et sourd aux appels des acteurs de toute la chaîne du logement, notamment à la suite de la remise des conclusions du Conseil national de la refondation (CNR) Logement en mai 2023, porté par la Fondation Abbé Pierre et Nexity, le gouvernement a commencé à réagir à partir de l'automne dernier, avec **l'annonce de mesures ponctuelles** et limitées qui **ont déçu les acteurs du**



secteur et qui ne sont pas à la hauteur des enjeux. La rigueur budgétaire continue sur les APL, les bailleurs sociaux et même à présent sur l'investissement locatif. Certaines décisions sur l'élargissement des zones tendues, le PTZ ou le Bail réel solidaire, restent peu ambitieuses. 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.**

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.

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 surestiment les capacités du parc existant à y répondre et de l'autre les acteurs de terrain qui constatent l'ampleur de la demande insatisfaite et les blocages dans l'accès au logement. Pourtant, **le cadrage national des besoins est une nécessité** pour adapter et calibrer les moyens et les outils d'intervention, et devrait être porté à 400 000 voire 500 000 logements (contre seulement 302 000 dans les documents de planification de l'État), avec une priorité sur les logements sociaux en zones tendues.

Le président de la République semble avoir surtout retenu que la crise se limitait au logement des couches moyennes et qu'il fallait développer du logement locatif intermédiaire à leur intention, décentrant les organismes Hlm par rapport aux caractéristiques de la demande de logement

social : **70 % des 2,4 millions de demandeurs** ont 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.

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

Les deux piliers de la solidarité dans le domaine du logement sont affaiblis par la longue série de mesures gouvernementales défavorables adoptées depuis 2017 et guidées par la seule rigueur budgétaire.

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.

Les APL, grâce auxquelles 6 millions de ménages sont aidés à payer leur loyer, **sont également affaiblis depuis 2017**. Leur nombre et leur montant sont en baisse compte tenu des mesures qui érodent leur efficacité dans la seule perspective de faire des économies budgétaires. 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 son développement et son efficacité



sont désormais bloqués 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.

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

Longtemps attendu, ce deuxième plan quinquennal pour le Logement d'abord, dans la continuité du premier, entend accélérer l'entrée dans le logement de personnes ou familles ne disposant pas de domicile personnel, avec un accent utile sur la prévention des ruptures ou la production de résidences sociales. **Mais le plan ne vise pas, contrairement au premier, 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 2023, ce chiffre a stagné entre 27 000 et 32 000. Le gouvernement semble prendre acte de cet échec et abandonne purement et simplement tout objectif en la matière. Outre la pénurie de logements accessibles, ce second plan risque également de se heurter, comme le premier, aux problèmes d'accès à la régularisation administrative et à des prestations sociales suffisantes pour des centaines de milliers de personnes.

UN DÉNI DE FRATERNITÉ

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. Les politiques publiques ne se font pas seulement en oubliant les plus pauvres mais en les attaquant directement.

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'accroît pour les ménages les plus vulnérables.** En 2022, les expulsions locatives et les expulsions de lieux de vie informels ont atteint un niveau record. 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 et 2024. Jusqu'ici, les pouvoirs publics cherchaient à prévenir les expulsions, avec plus ou moins de succès. Mais cette approche est désormais ouvertement concurrencée par une vision purement répressive, à travers l'adoption de la loi dite « anti-squat » du 27 juillet 2023 et la doctrine d'expulsion des ménages dont un membre a commis des faits de délinquance, au risque d'aggraver les problèmes et de faire subir une punition collective aux familles.

SRU, Dalo... : ces zones interdites aux ménages mal-logés

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. Concrètement, réduire leurs possibilités de relogement ne fera pas disparaître ces ménages et risque de les pousser vers des formes d'habitat précaire. 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**, car jamais autant de communes n'ont été hors la loi (659 sur 1 031 n'ont pas atteint leur objectif 2020-2022).

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.

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. 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.

Poursuivant cette logique du soupçon envers les personnes sans emploi, la loi « pour le plein emploi » votée en octobre dernier porte une réforme importante du RSA qui conditionne notamment le versement de l'aide à 15 heures d'activité dites « de formation et d'insertion » et introduit une nouvelle forme de sanction. Au final, **cette réforme risque d'appauvrir encore davantage les plus pauvres** alors même que le non-recours à cette prestation est élevé. Elle fait peser un risque d'arbitraire sur les allocataires compte tenu de la marge d'appréciation laissée au niveau départemental. Plus fondamentalement cette réforme porte avec elle un changement de regard sur la situation des plus vulnérables en les tenant responsables de leur pauvreté.

La loi immigration, de graves attaques contre les personnes en exil

Le texte de loi concernant l'immigration adopté en décembre, si le Conseil constitutionnel ne le censure pas, va multiplier de manière systématique et inédite les obstacles déjà existants à l'accès aux soins, à l'accueil, à l'intégration, au travail, au logement, à l'asile et même à la nationalité des personnes étrangères résidant en France. Sans autres effets que de **porter atteinte aux droits fondamentaux et à l'intégration des personnes** concernées, à la santé publique et même aux entreprises à la recherche de salariés. Il n'est pourtant 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 mafieux de toutes sortes d'exploitations dans un travail illégal et de voir leur santé 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. **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, en prenant appui sur la philosophie du Logement d'abord...



L'Appel

de l'abbé Pierre
1954 - 2024

70 ans



FONDATION
Abbé Pierre

DEUXIÈME CAHIER

L'habitat indigne

Un éternel retour...

L'état du mal-logement

en France 2024

RAPPORT ANNUEL #29



DEUXIÈME CAHIER

L'habitat indigne. *Un éternel retour...*

La lutte contre l'habitat indigne — un phénomène qui soumet plus d'un million de personnes à des conditions de vie très difficiles et bien souvent dangereuses pour leur santé et leur sécurité — est depuis longtemps le parent pauvre de l'action publique, comme le montre l'écart abyssal entre le nombre de logements indignes et le nombre de procédures engagées pour en sortir ou le nombre de logements traités chaque année.

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 dégradation de 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, du péril ou de certaines formes de non-décente, mais aussi de l'habitat précaire ou de fortune. De ces difficultés à circonscrire le périmètre de l'habitat indigne découlent les difficultés à le quantifier de manière fiable. D'après la Fondation Abbé Pierre, on compterait au moins 600 000 logements indignes en France, tout en ayant conscience de la grande fragilité des estimations à ce sujet.

La lutte contre l'habitat indigne est une action publique complexe, portée par différents acteurs appartenant à plusieurs champs de compétences. **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, **le traitement de l'habitat indigne peine à être efficace.**

Dans la première partie de 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 à résorber, la compréhension du phénomène requiert de porter notre attention sur **la rencontre entre la trajectoire de déclassement du bâti et les trajectoires sociales et résidentielles des personnes qui y vivent.** 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 qui vivent l'habitat indigne et les étapes nécessaires pour en sortir.** 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 vingt dernières années.

LA PRODUCTION DE L'HABITAT INDIGNE, UN PROCESSUS QUI SE POURSUIT

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 dégradation et enfin 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 à mesure que d'autres en sortent.

Les dynamiques de production de l'habitat indigne

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. 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-centre**. 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 », et des aides financières incitatives des collectivités pour lutter contre la désertion des centres-villes.

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

Plus que son ancienneté, c'est bien le défaut d'entretien du bâti qui est à l'origine de la dégradation de nombreux bâtiments.

• L'ÉMERGENCE DE LA FIGURE DU « PETIT PROPRIÉTAIRE »

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.**

Si la figure du marchand de sommeil est souvent mise en exergue, **la majorité des propriétaires d'habitat indigne**, surtout 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 et qui ont aujourd'hui du mal à entretenir leur bien et à engager les travaux nécessaires.

• LES PROBLÈMES DE GESTION À L'ORIGINE DES COPROPRIÉTÉS EN DIFFICULTÉ

L'essor relativement récent de la copropriété ne s'est toutefois pas accompagné des garde-fous suffisants pour veiller à leur bonne gestion et leur

équilibre financier. 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**. L'acquisition peut ainsi devenir un piège pour des ménages modestes bloqués dans un immeuble aux charges élevées ou dans un logement qui ne convient plus à la composition familiale ou à la situation économique.

Si les grandes copropriétés emblématiques font l'objet d'interventions publiques massives, **les petites**, pourtant plus exposées à des risques de dysfonctionnements, **demeurent relativement invisibles**. La responsabilité de plusieurs professionnels peut être mise en cause dans le processus de dégradation d'une copropriété à savoir celle de **certains syndics de copropriété, promoteurs immobiliers, administrateurs judiciaires et agences immobilières** qui n'assument pas leur rôle et mériteraient une attention plus grande des pouvoirs publics, pour mieux les former et les contrôler.

• **DÉSORDRES DANS LE PARC SOCIAL : UN PHÉNOMÈNE SOUS CONTRÔLE ?**

Les désordres constatés dans le monde Hlm sont le plus souvent dus à **des problèmes d'humidité liés à un dégât des eaux, à des infiltrations, ou des problèmes de VMC, qui tardent à être résolus et à la 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 conforte d'ailleurs l'idée que les situations de dégradation restent minoritaires.

Néanmoins, on ne peut nier l'existence de segments dégradés ou de moindre qualité du parc social, soumis, entre autres, à des problèmes de vieillissement. Si **plus d'un million de logements sociaux ont fait l'objet d'une rénovation** depuis le début des années 2000, l'attente se mesure parfois en dizaines d'années pour les autres.

La LHI réceptacle des insuffisances des politiques publiques

Certaines 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 inhospitalières, qui maintiennent une frange de la population dans la précarité et alimentent un marché parallèle du logement**, ou encore certaines opérations de renouvellement urbain qui ont contribué 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 1^{er} 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.

De manière générale, **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** notamment des produits issus de la défiscalisation 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.

L'habitat indigne Outre-Mer

D'après le ministère des Outre-mer, l'habitat insalubre concernerait plus 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.

• L'HABITAT INFORMEL ET SPONTANÉ : UNE ALTERNATIVE AU MANQUE DE LOGEMENTS

On observe dans les territoires ultramarins, notamment à Mayotte et en Guyane, un habitat « informel » ou « spontané » (sans permis de construire) précaire du fait de l'« illégalité » de son occupation et massivement insalubre car construit en matériaux précaires et caractérisé par l'absence de viabilisation, d'assainissement, d'eau potable ou d'électricité. Ces quartiers, contrairement aux représentations couramment véhiculées, accueillent une population relativement mixte et pas uniquement des personnes dites en situation administrative irrégulière.

Parmi les critiques énoncées de la lutte contre l'habitat informel dans les Outre-mer, celle d'**une approche sécuritaire** est récurrente, car elle **contribue** essentiellement à **déplacer et aggraver la problématique** plutôt qu'à la résoudre durablement, faute de propositions de relogement et de construction d'une offre de logements abordables et décents.

• L'HABITAT « TRADITIONNEL », DÉPOURVU DES NORMES ACTUELLES DE CONFORT

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. Ce manque de « confort » dans les habitats « traditionnels » qui ne sont pas conformes à des normes minimales d'habitabilité, 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 Outre-mer.

• LES AUTRES FORMES D'HABITAT INDIGNE OU DÉGRADÉ OUTRE-MER

On retrouve également de l'habitat dégradé dans les centre-bourgs, dans des petits habitats collectifs. L'enjeu des copropriétés dégradées est encore

peu investi, puisqu'un seul plan de sauvegarde existe actuellement 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. Enfin, le parc social est également concerné à bien des égards par un état de dégradation important.

Au-delà des enjeux spécifiquement liés à l'habitat Outre-mer, **plusieurs éléments de contexte sont susceptibles d'accentuer la production d'habitat indigne** dans ces territoires (matériaux de construction peu adaptés aux conditions climatiques entraînant une dégradation plus rapide du bien, faible disponibilité de foncier à prix abordable, coûts de construction de plus en plus élevés, faible implication des collectivités, réseau d'opérateurs très limité, risques environnementaux accrus dans un contexte de dérèglement climatique...).

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.

Vulnérabilité économique et sociale des trajectoires

Si chaque situation est singulière par son histoire et le vécu des personnes, des points communs se retrouvent chez les occupants d'habitats indignes. **La pauvreté des ménages** est bien entendu une cause majeure à l'origine de ces situations, liée à l'absence de choix résidentiel alternatif. 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.

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.

> **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.

> **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...).

> **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. 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 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.

Les conséquences sanitaires et sociales de la vie en habitat indigne

Plusieurs études épidémiologiques ont permis d'établir que **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. Si la présence de troubles psychiques peut être à l'origine de situations d'incurie (syndrome de Diogène), les professionnels de santé repèrent également l'impact de l'habitat indigne ou non-décent sur la santé mentale et psychique des ménages. Parmi les maladies les mieux identifiées figure le saturnisme, qui fait l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics depuis les années 1990.

Au-delà des conséquences sanitaires, vivre en habitat indigne **accroît également les situations de pauvreté des occupants** (factures d'énergie démesurées, augmentations de charges dans les copropriétés, etc.) et les frais exceptionnels peuvent mettre en péril des budgets déjà très serrés. Les mauvaises conditions d'habitat peuvent également avoir des effets sur la vie professionnelle et personnelle des occupants.

Sortir de l'habitat indigne : un long processus humain

• LES ENJEUX DU REPÉRAGE

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). Pour aller au-devant des habitants, les acteurs locaux susceptibles d'« ouvrir les portes » sont nombreux, et c'est bien **la coopération entre ces acteurs attachés à divers dispositifs ou institutions** qui **apparaît comme un enjeu fort du repérage**.

Les plaintes sont assez rarement le fait des personnes concernées 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, le manque d'information et de connaissances sur ses droits, la complexité des démarches à réaliser, le

sentiment de honte, la non prise de conscience de l'état du bâti dans lequel on évolue, la méfiance à l'égard des institutions...

• 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 requiert bien souvent **un accompagnement global et au long cours des ménages, généralement sur plusieurs années**. Or, les financements alloués aux opérateurs ne suffisent pas toujours. Les financements incertains, au coup par coup, des appels à projets et la mise en concurrence des opérateurs impactent la pérennité des actions. L'engagement des collectivités locales ainsi que les financements accordés par des fondations privées, comme le programme SOS Taudis de la Fondation Abbé Pierre, deviennent incontournables pour boucler les budgets de financement de travaux et financer les accompagnements dans la durée. Certains territoires demeurent aujourd'hui encore dépourvus d'opérateurs pour réaliser cet accompagnement.

La méthode d'accompagnement visant à mettre la personne au centre de la démarche, pour construire avec elle les réponses les plus adaptées qui tiennent compte de son rythme et qui composent avec les réticences et le découragement, est au cœur de la réussite des projets de sortie d'habitat indigne. Enfin, dans les situations les plus complexes, il est nécessaire de pouvoir inventer des réponses qui sortent des schémas habituels.

• LE RESPECT DU DROIT DES LOCATAIRES

L'accompagnement juridique et administratif n'est pas assez fréquemment mobilisé par les pouvoirs publics, notamment pour faire mieux connaître leurs droits aux locataires les plus fragiles. C'est dans cette optique que la Fondation Abbé Pierre finance depuis plus de dix ans

des permanences associatives d'Accompagnement à l'Accès aux Droits Liés à l'Habitat (ADLH) sur 38 territoires.

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 » 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, en particulier pour les occupants en situation administrative irrégulière, quand bien même la loi prévoit que ces derniers doivent être relogés indépendamment de leur statut administratif. Par ailleurs, il n'est pas rare qu'une procédure d'expulsion vienne court-circuiter des démarches pour faire reconnaître le droit au relogement des occupants d'un logement indigne.

POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE : UN BILAN MITIGÉ

À première vue, la boîte à outils pour agir contre l'habitat indigne de façon préventive et curative, incitative et coercitive à l'échelle du logement mais aussi à l'échelle du quartier et de la commune apparaît relativement complète. Mais force est de constater la relative faiblesse des résultats qui conduisent à s'interroger sur les limites de ces dispositifs et au niveau des moyens mobilisés.

Une boîte à outils 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 et varient également d'un territoire à l'autre**. Le numéro d'appel unique « Info logement indigne » mis en place par l'État en 2019 est complété, depuis 2022, par la plateforme internet « **Histologe** » visant à centraliser l'ensemble des signalements concernant les logements non décents. Son déploiement est encore aujourd'hui très inégal selon les territoires et **son efficacité dépend de son appropriation par les acteurs locaux**, et des moyens dont ils disposent pour effectuer ce repérage global.

Outre l'enjeu d'observation, **la capacité des acteurs à apporter une réponse aux signalements effectués est une problématique tout aussi centrale** : sur 22 000 signalements d'Histologe, à peine 10 % ont donné lieu à des travaux de mise en conformité. De manière générale, de

nombreux signalements d'habitat indigne restent sans suite car les responsabilités de la puissance publique ne sont pas assumées.

« Bien que l'arsenal juridique ait été renforcé pour lutter contre les marchands de sommeil, le combat reste très déséquilibré et peu de propriétaires sont condamnés. »

• DES OUTILS DE CONTRÔLE ET DE COERCITION RENFORCÉS

Dans les vingt 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 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. Si le nombre de conservations des APL, pour inciter un bailleur à rendre décent le logement loué, est en augmentation, 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.

Si les outils comme le **permis de diviser** et le **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 faciliter l'activité des marchands de sommeil**, notamment concernant la location à la découpe issue de la loi Elan en 2018.

Bien que l'arsenal juridique ait été renforcé pour lutter contre les marchands de sommeil, **le combat reste très déséquilibré et peu de propriétaires sont condamnés**, ou le cas échéant à des amendes peu dissuasives.

• 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. 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. Le choix de la démolition de logements très sociaux a souvent été trop systématique dans les opérations ANRU alors que des réhabilitations lourdes auraient pu être moins traumatisantes et moins polluantes.

Lancés plus récemment en 2018 et en 2020, les programmes nationaux Action cœur de ville (ACV) et Petites villes de demain (PVD) ont pour ambition de **redynamiser le centre des villes moyennes en requalifiant le bâti ancien**. Mais les moyens financiers restent pour le moins limités.

• UNE PRISE DE CONSCIENCE DES ENJEUX DES COPROPRIÉTÉS EN DIFFICULTÉ

Longtemps ignoré, **l'enjeu des copropriétés en difficulté a fait son apparition dans le débat public** au cours des deux dernières décennies. La loi ALUR de 2014 a notamment introduit le dispositif des Orcod (opérations de requalification des copropriétés dégradées) permettant une action renforcée dans le but de requalifier des copropriétés en état de dégradation très avancé. En 2018, l'État a lancé le Plan Initiative Copropriétés (PIC) pour traiter plus rapidement les grandes copropriétés, mais un rapport intermédiaire de la Cour des comptes publié en 2022 pointe son lent démarrage et des premiers résultats difficiles à identifier.

Tardives, complexes et s'inscrivant dans un temps long, **les interventions publiques axées sur le bâti peinent à résoudre les problèmes quotidiens** rencontrés par les habitants enlisés dans des difficultés financières ou victimes de conditions de vie parfois indignes.

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

• UNE AUGMENTATION DES AIDES À LA RÉNOVATION, PRÉFÉRANT LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE À LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

On peut se féliciter que la rénovation énergétique du bâtiment soit devenue un enjeu de premier plan : en cinq ans, le budget de l'Anah pour la rénovation de l'habitat privé a été quadruplé. 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 spécifiquement du traitement de l'habitat indigne (soit 14 555 logements).

Le volet LHI entre ainsi fréquemment en concurrence avec le volet rénovation énergétique, alors que les deux interventions devraient être pensées de façon complémentaire. De plus, les budgets pour la rénovation d'un logement indigne ne permettent pas de lever l'ensemble des désordres dans le logement car le reste à charge des travaux pour un ménage modeste est trop important. En cause notamment, le plafonnement du montant des aides qui freine la mise en œuvre de rénovations globales et performantes, le renchérissement du coût des matériaux, les exigences

renforcées en matière de performance énergétique mais aussi la précarité accrue des ménages. **Ces dernières années ont connu également un regain d'aides publiques en direction de la rénovation du parc social.**

• UNE APPROCHE COERCITIVE TROP FAIBLEMENT MOBILISÉE

La méconnaissance de la réglementation en matière d'habitat indigne par de nombreux maires de petites communes est **un obstacle majeur à l'action des collectivités** locales auquel peut s'ajouter la réticence à intervenir dans un domaine considéré par certains comme relevant de la sphère privée ainsi que le manque d'ingénierie et de personnel qualifié pour réaliser les diagnostics et rédiger les arrêtés. 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**. 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.

• UNE CURIEUSE ÉQUITÉ TERRITORIALE

On observe **une forte hétérogénéité de moyens** (humains et financiers) et de compétences **entre les collectivités locales**. Les pratiques divergent également au moment de la qualification d'une situation d'habitat indigne. Depuis les lois de décentralisation de 1983, **l'État s'est partiellement désengagé du financement des services communaux d'hygiène et de salubrité (SCHS)**. Aujourd'hui, seules 208 communes en France ont un SCHS financé par l'État et les dotations de financement n'ont quant à elles pas évolué depuis 1983 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.

• 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 de très nombreuses intercommunalités sont désormais dotées, celle-ci représente encore **une dimension mineure de ces documents programmatiques**. 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.

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 de nouvelles formes d'habitat indigne : les dynamiques économiques, sociales et urbaines ; le développement de la « petite propriété » ; la financiarisation du logement ; la régression des normes minimales d'habitabilité et de décence avec le décret hygiène et salubrité du 29 juillet 2023 ; des politiques sociales insuffisantes et des politiques migratoires répressives ; le manque de contrôle et de régulation des professionnels de la gestion immobilière. L'identification des facteurs qui contribuent au développement de l'habitat indigne doit permettre le renforcement d'une politique préventive.

« Renforcer le pilotage national de la lutte contre l'habitat indigne, l'accompagnement et la protection des occupants, l'accompagnement des propriétaires occupants modestes ou propriétaires-bailleurs de bonne foi en leur donnant les moyens financiers pour réaliser les travaux... »

• POUR UNE DÉMARCHE RÉELLEMENT EFFICIENTE : LA MISE EN ŒUVRE D'UNE STRATÉGIE GLOBALE

La lutte contre l'habitat indigne se caractérise par **la pluralité des approches qu'elle nécessite** ainsi que par la grande diversité de ses manifestations. 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 **et une stratégie** globale dûment étayée par des moyens financiers et humains et un appui juridique dédié, pilotée par un acteur politique bien identifié. Pourtant une telle stratégie a un coût et demande une certaine organisation administrative que ne peuvent pas assurer l'ensemble des collectivités locales.

Les propositions de la Fondation Abbé Pierre pour améliorer l'efficacité de la lutte contre l'habitat indigne visent donc à répondre à ses différentes causes mises en évidence dans le rapport. Le premier registre de propositions s'adresse à l'État qui doit renforcer le pilotage national de la lutte contre l'habitat indigne, la mettre en cohérence avec les autres politiques publiques et accroître

les moyens d'actions (financiers et humains). Le deuxième registre vise à renforcer l'accompagnement et la protection des occupants de logements indignes en assurant leur droit effectif au relogement. Le troisième registre concerne le renforcement de l'accompagnement des propriétaires occupants modestes ou propriétaires-bailleurs de bonne foi en

leur donnant les moyens financiers pour réaliser les travaux, en facilitant la régularisation foncière dans les territoires d'Outre-mer et en poursuivant les efforts de rénovation du parc social. Enfin, le quatrième registre renvoie au soutien des collectivités locales dans l'exercice de leurs responsabilités en leur donnant notamment les moyens d'agir et la capacité de mener des travaux d'office.



Être humain !



DÉLÉGATION GÉNÉRALE

3, rue de Romainville. 75019 PARIS

Téléphone 01 55 56 37 00

Télécopie 01 55 56 37 01

fondation-abbe-pierre.fr

TROISIÈME CAHIER

L'Appel

de l'abbé Pierre
1954 - 2024

70 ans

**2023 : année noire
pour les mal-logés**



FONDATION
Abbé Pierre

L'état du mal-logement

en France 2024

RAPPORT ANNUEL #29



TROISIÈME CAHIER

2023 : année noire pour les mal-logés

UN CNR AUX RÉSULTATS DÉCEVANTS, DEUX MINISTRES SANS VÉRITABLE 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. Mais le sujet 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.



LA RIGUEUR BUDGÉTAIRE SUR LE LOGEMENT, ENCORE ET TOUJOURS

• L'EFFORT PUBLIC POUR LE LOGEMENT N'A JAMAIS ÉTÉ AUSSI FAIBLE

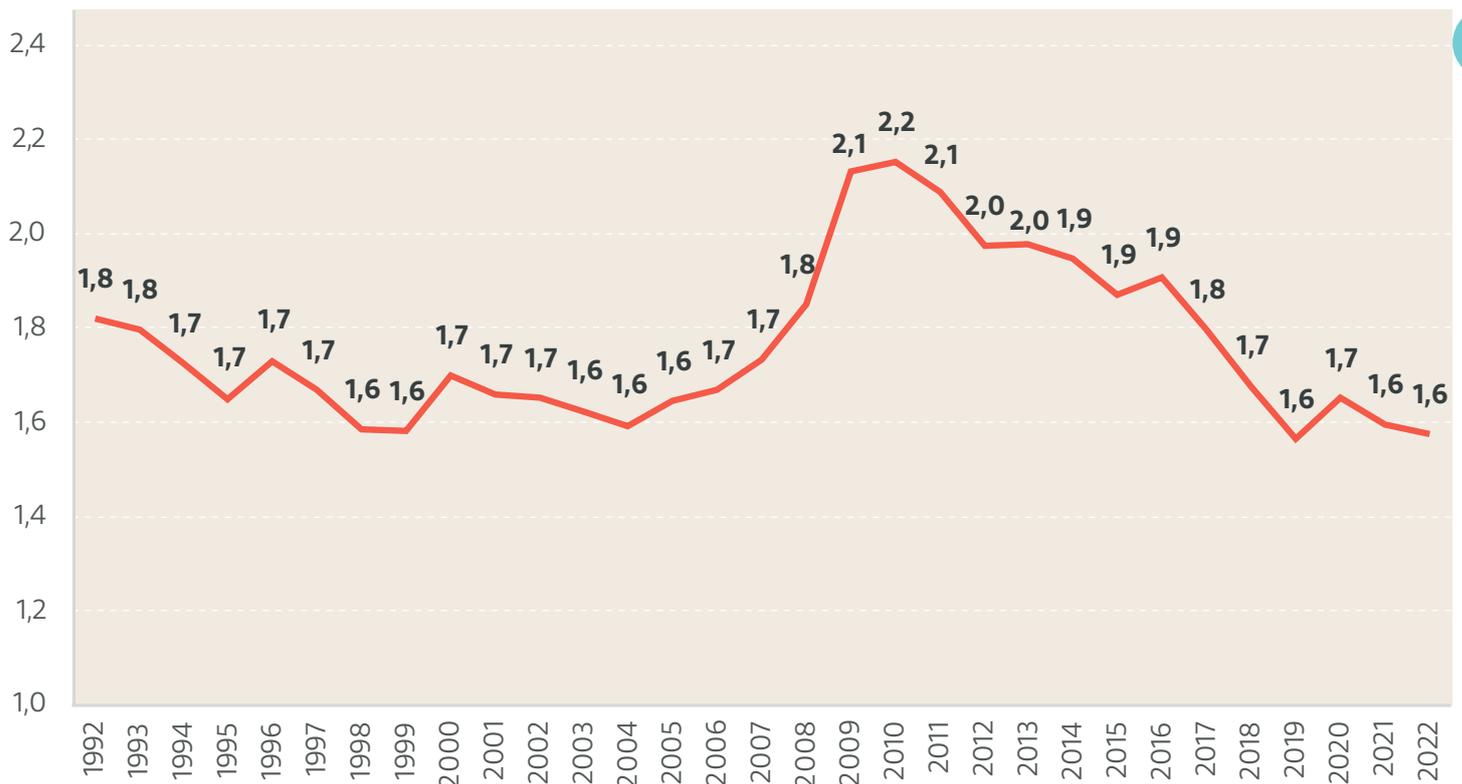
Le principal fil directeur permettant de comprendre la politique du logement menée depuis 2017 reste la rigueur budgétaire. Mesuré dans les Comptes du logement, **l'effort public pour le logement consenti par l'État et les collectivités locales**

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.

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

(EN % DE PIB)

Source : Comptes du logement



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 HLM À LA DIÈTE

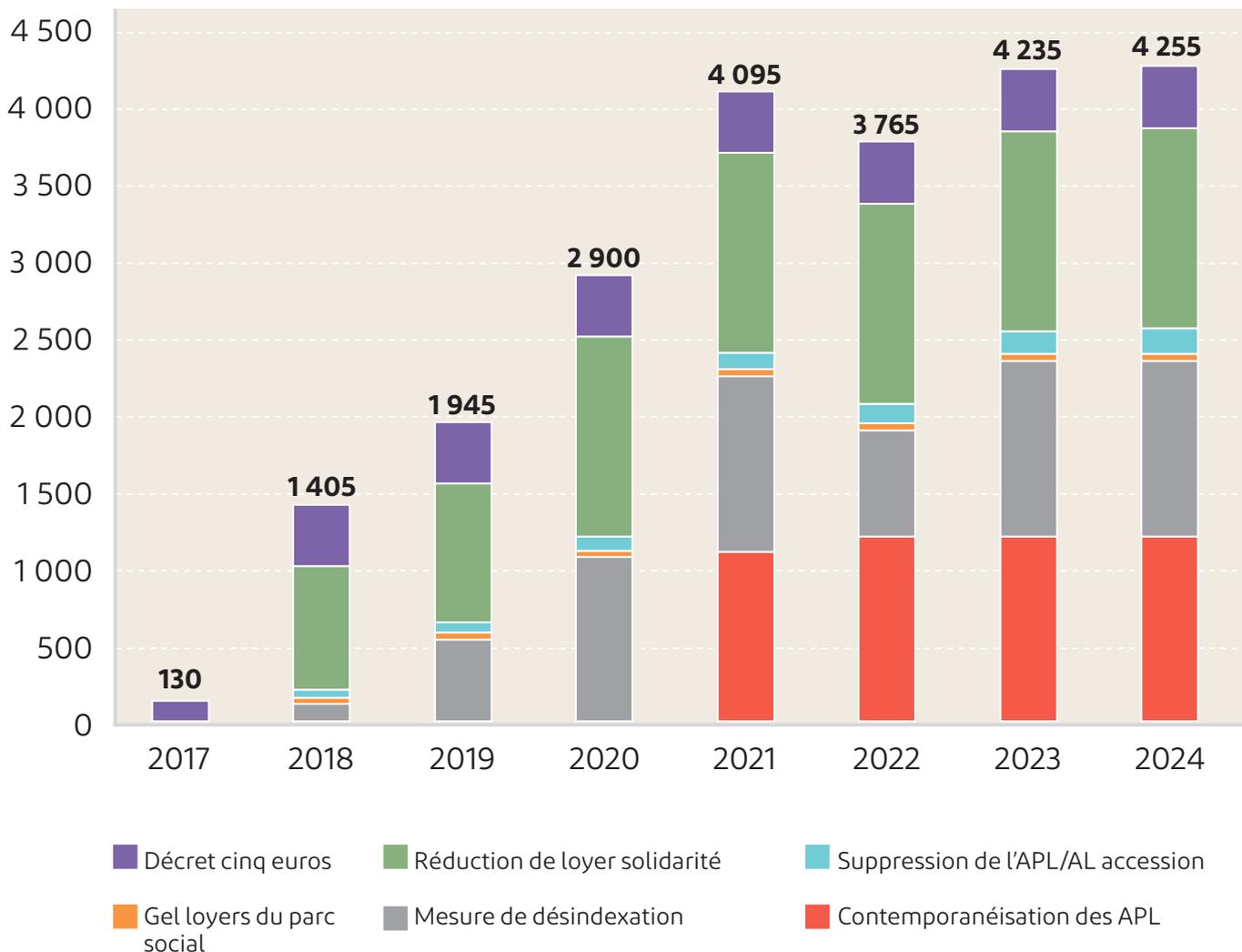
Parmi les victimes de la baisse des APL figurent également les organismes Hlm, qui ont subi la « réduction de loyer de solidarité » (RLS), une ponction uniforme sur les fonds propres des bailleurs sociaux d'un montant d'1,3 milliard d'euros reconduite chaque année. Cette coupe s'est accompagnée d'une 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. Si bien que, pour la quatrième année de suite, 2023 devrait voir le nombre d'agréments Hlm rester sous la barre des 100 000.

MESURES D'ÉCONOMIES SUR LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

(EN M€)

Source : USH



2023 : Année noire pour les mal-logés

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. 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.

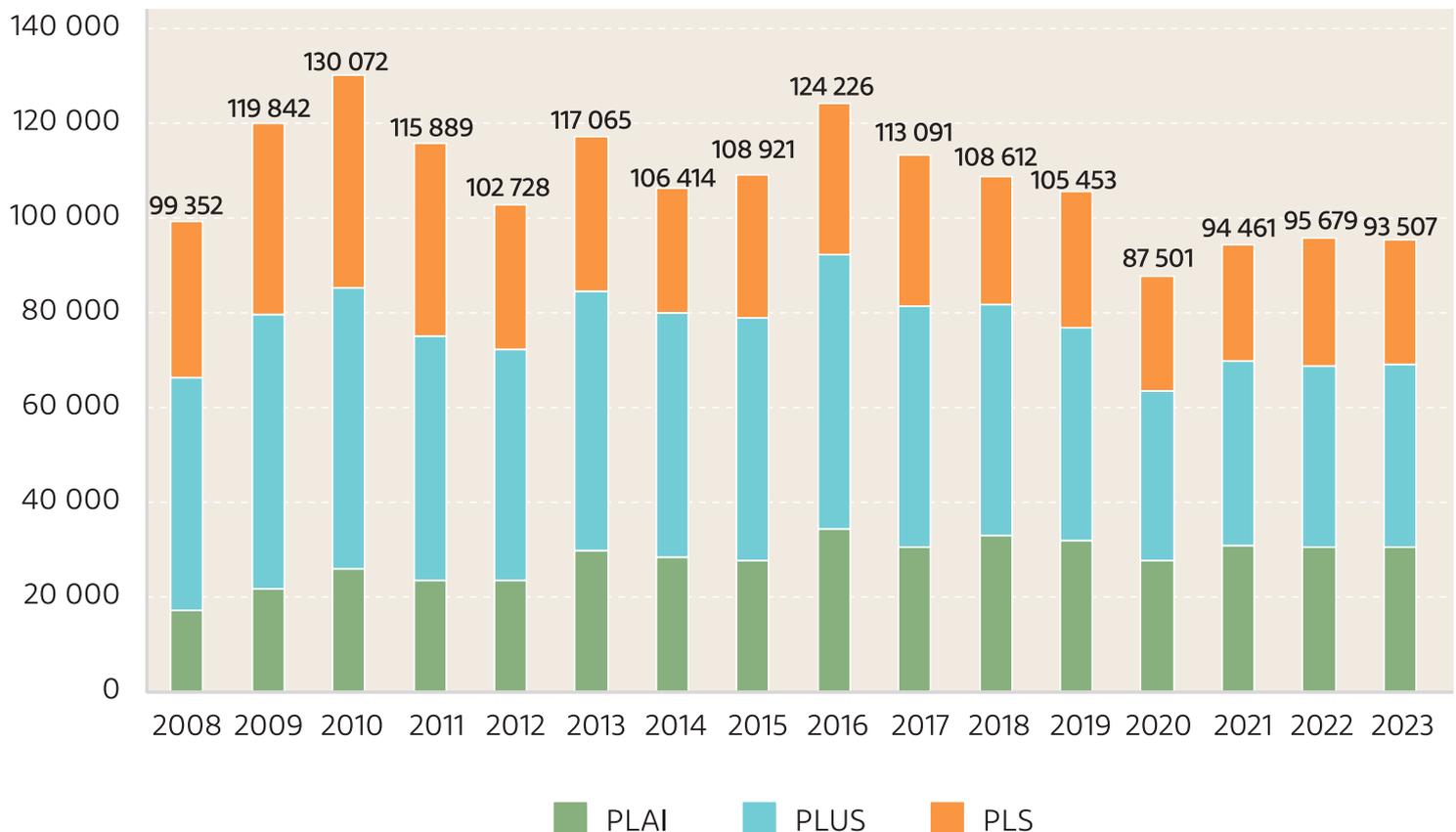
Ce bilan négatif ne semble pas appelé à s'inverser, au contraire. La Caisse des Dépôts tire désormais la sonnette d'alarme et prévoit une chute d'un tiers de la production Hlm par rapport

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.

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, mais les arbitrages se sont révélés plus que modestes, à part une limitation de la hausse des taux d'intérêt de la Caisse des dépôts. Seule annonce

NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS

Source : Ministère du logement



véritable : **le gouvernement a fléché 400 millions d'euros par an pendant trois ans pour aider les bailleurs sociaux à rénover énergétiquement leur parc (contre 270 millions par an jusqu'alors).**

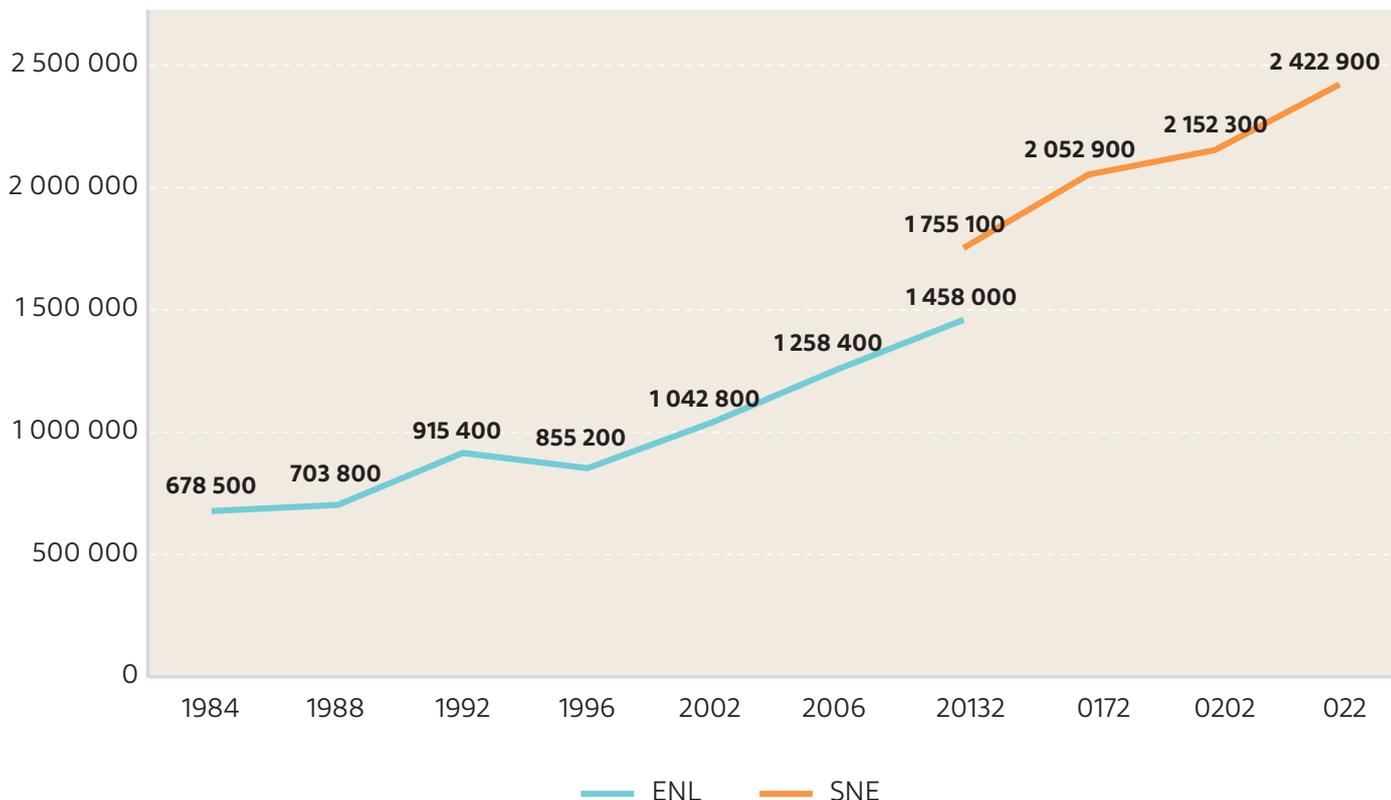
Alors que la rigueur budgétaire ne s'assouplit guère sur le logement social, au moment où la construction chute, le gouvernement mise sur le logement « intermédiaire » pour loger les classes moyennes. À tel point que ce logement intermédiaire, à des niveaux de loyer légèrement inférieurs au marché, apparaît comme le grand gagnant des annonces de 2023. **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 et Action Logement ont annoncé vouloir racheter 47 000 logements parmi les programmes des promoteurs en difficulté, pour en faire essentiellement des logements intermédiaires, avant que le gouvernement promette un second plan d'achat de ce type en 2024. 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.



NOMBRE DE MÉNAGES DEMANDEURS HLM (1984-2022)

Source : ENL et SNE



2023 : Année noire pour les mal-logés

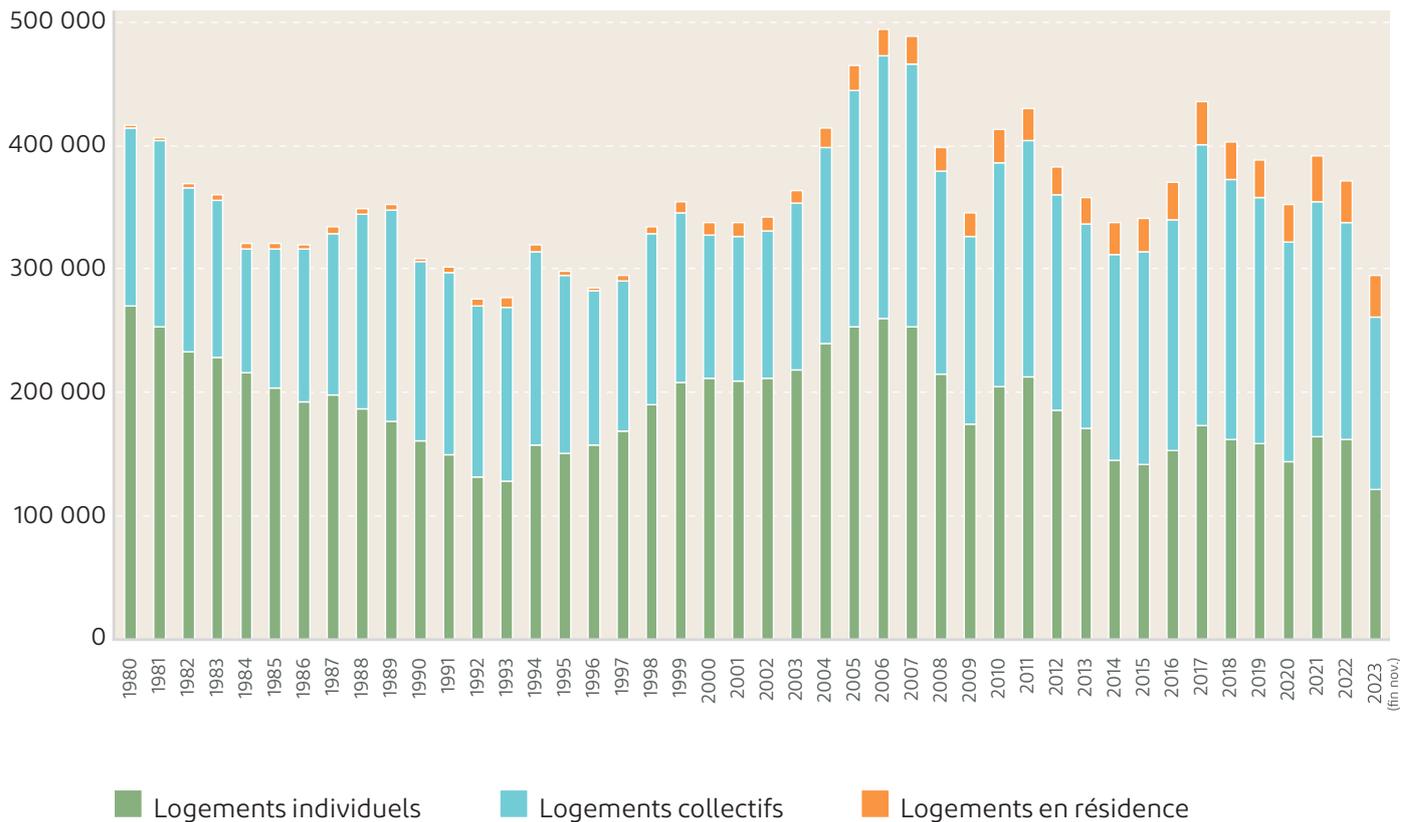
• UN CONTRE-SENS SUR LES BESOINS EN LOGEMENT

Face à la chute de la production de logements, tombée sous les 300 000 mises en chantier en 2023, cet attentisme coupable de la part du gouvernement, qui lui permet de poursuivre sa politique de rigueur sur le logement, repose sur une sous-estimation des besoins. Pour le Secrétariat général à la planifi-

cation 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 nouveaux ménages et résorber le déficit actuel de logements.

NOMBRE DE LOGEMENTS AUTORISÉS ET COMMENCÉS (12 DERNIERS MOIS)

Source : Ministère du logement



UNE RÉGULATION DE L'IMMOBILIER TOUJOURS TABOUE

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.

• 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.

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'en-**

cadrement 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.

Bien que ces recommandations viennent notamment de la majorité parlementaire, le gouvernement s'est évertué toute l'année à les ajourner. Sur ce sujet pourtant consensuel, mais faisant l'objet d'un vif lobbying des entreprises concernées, le gouvernement témoigne d'une absence de volonté de 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. **Mais aucune de ces idées n'a été retenue par le gouvernement à la conclusion du CNR.**

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.



• LES DÉBUTS TOURMENTÉS DU ZAN

La planification foncière passe également par la limitation de l'artificialisation des sols. L'objectif à terme de zéro artificialisation nette (ZAN) a été fixé par loi climat et résilience de 2021. Le premier engagement de réduire de moitié d'ici à 2031 le rythme d'artificialisation des sols 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. Mais, 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 qui affaiblissent la portée de cet objectif.

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.

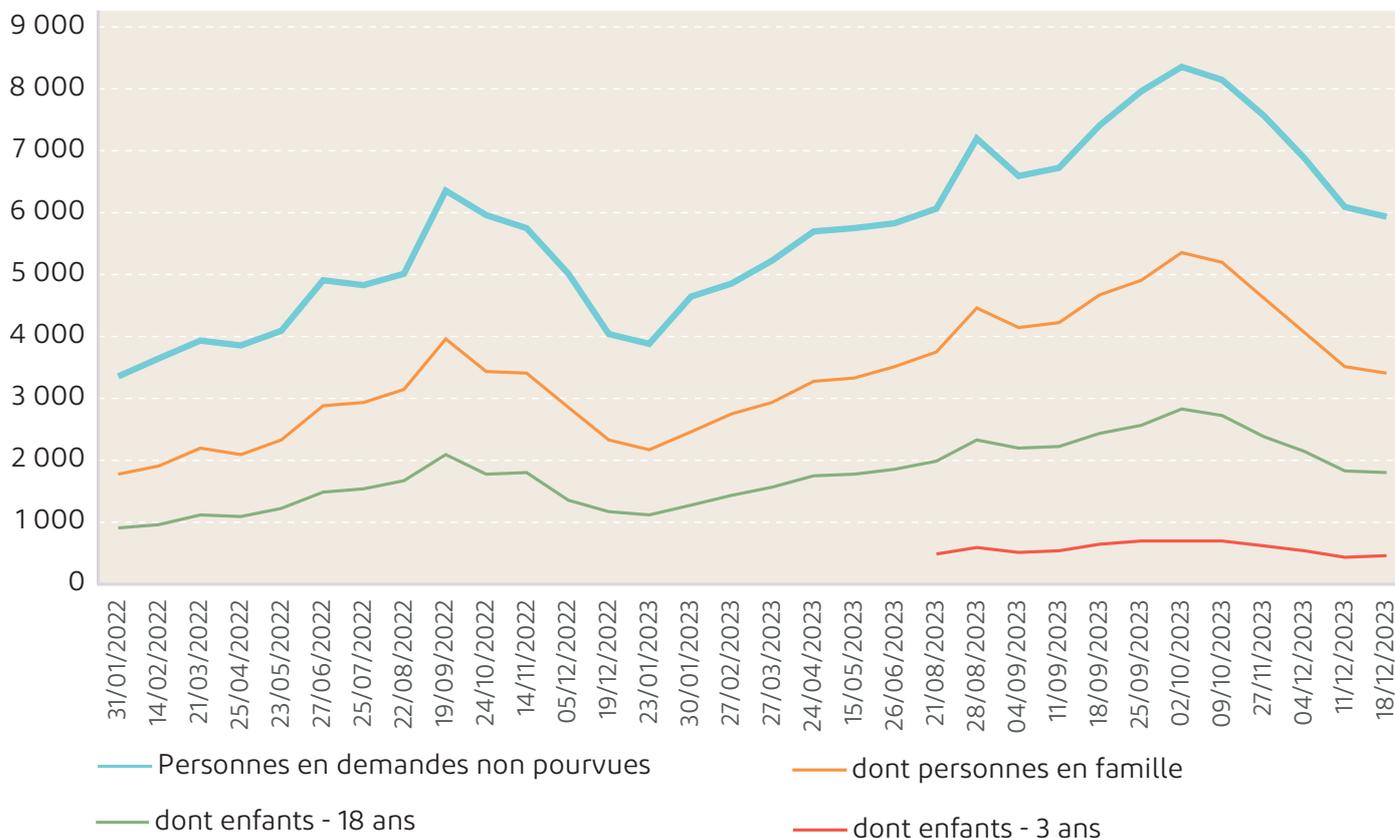
LE LOGEMENT D'ABORD FACE À SES LIMITES

• UN SECTEUR DE L'HÉBERGEMENT SOUS TENSION COMME JAMAIS

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 %.

DEMANDES NON-POURVUES AU 115 UN SOIR DONNÉ

Source : FAS



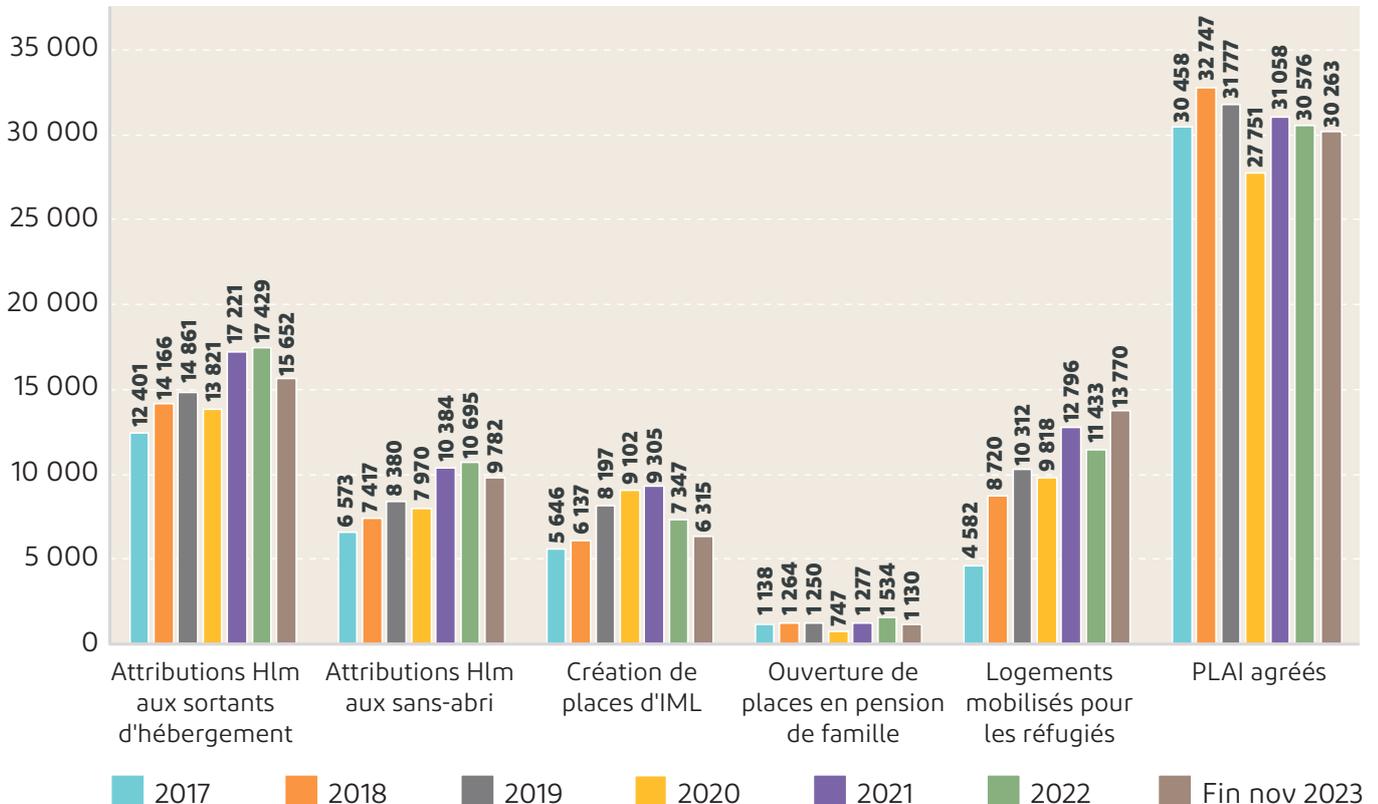
Pour gérer cette pénurie, les pouvoirs publics assument de plus en plus ouvertement une remise en cause de l'accueil inconditionnel et du droit au maintien en hébergement, dans les faits mais aussi sur le principe. Le préfet de Haute-Garonne a ainsi écrit aux parlementaires qui l'interpellaient que l'hébergement « *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* ».

• UN SECOND PLAN LOGEMENT D'ABORD A MINIMA

Face à cet engorgement d'une gravité inédite, le gouvernement a refusé tout au long de l'année 2023 d'augmenter le nombre de places d'hébergement et se prévaut de sa politique du « Logement d'abord » pour apporter des réponses plus structurales, au regard des limites de cette politique. **Le**

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

Source : DIHAL



2023 : Année noire pour les mal-logés

premier plan, bien qu'insuffisant, a certes produit des résultats encourageants, en augmentant la création de places d'IML ou de pensions de familles et les attributions de logements sociaux aux personnes sans domicile. 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.

Toutefois, 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.

Le plan Logement d'abord 2 touche également 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 Inter-médiation locative (IML) et Pensions de familles n'augmentent en effet quasiment pas**, malgré l'inflation et les objectifs de développement de l'offre.

Enfin, comme son prédécesseur, le plan Logement d'abord 2 pêche par son absence de prise en compte des personnes en situation irrégulière. Tous les acteurs du Logement d'abord plaident pour un assouplissement des conditions d'attribution de titres de séjour aux personnes en situation irrégulière, mais le gouvernement semble sourd à ces demandes, ce qui hypothèse grandement les chances de succès de son plan Logement d'abord 2. L'adoption de la loi immigration annonce même des reculs très graves sur la possibilité de personnes étrangères, même en situation régulière, d'accéder au logement et aux prestations sociales.

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.

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. Si nous ne disposons pas de chiffres pour 2023, les remontées de terrain montrent un durcissement de cette politique, avec des expulsions plus systématiques, même sans propositions d'hébergement pour les ménages vulnérables ou prioritaires Dalo.

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. **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.

Les contradictions au sein du gouvernement sont de plus en plus criantes sur ce sujet. D'un côté, le gouvernement promeut des dispositifs de prévention des expulsions locatives. De l'autre, la majorité au Parlement, avec les voix de l'extrême droite et le soutien du gouvernement, vote en 2023 une 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.

EXPULSIONS AVEC LE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE

Source : Ministère de l'intérieur



2023 : Année noire pour les mal-logés

Elle 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.

Cette politique répressive se retrouve dans la manière de traiter les habitants des bidonvilles. **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 Calais et le Dunkerquois). 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.

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.

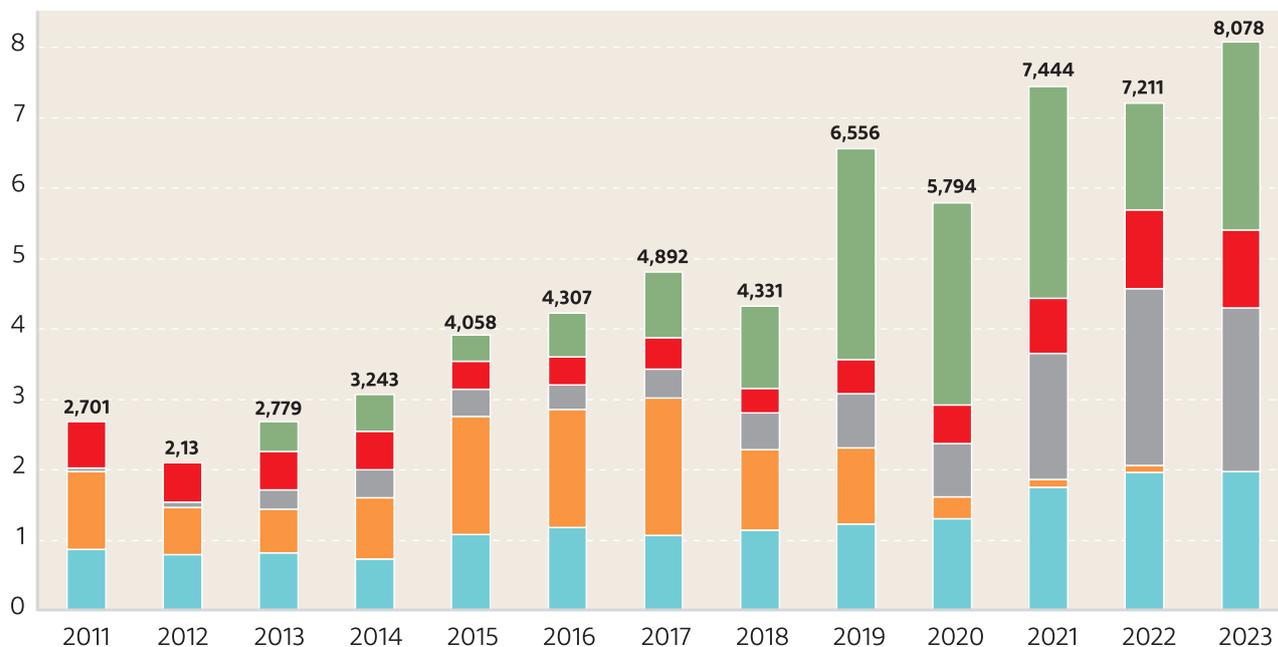
• DES RÉSULTATS EN 2022-2023 QUI CONFIRMENT LES LACUNES DES AIDES À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

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

SUBVENTIONS ET PRÊTS AIDÉS MOBILISÉS POUR LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS PRIVÉS

(EN MILLIARDS D'EUROS)

Source : I4CE.



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.

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. En revanche, point positif en ce qui concerne le bilan 2022 : les aides aux syndicats de propriété, 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 MAPRIME-RÉNOV' 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. **Au maximum de la prise en charge, MPR pourra financer jusqu'à 90 % du montant des travaux hors taxes pour des ménages très modestes**, pour un chantier allant jusqu'à 70 000 euros.

Mais la priorité affichée aux rénovations performantes reste encore trop faible. Le démarrage en 2024 de ce nouveau pilier « performance » s'annonce d'ores et déjà poussif, tant a

2023 : Année noire pour les mal-logés

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, sans forcément les accompagner de travaux d'isolation des logements.

• 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. 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. Aujourd'hui, le premier résultat positif est de voir des bailleurs s'intéresser à la rénovation. **Mais le gouvernement a tardé à mobiliser les acteurs** et à apporter des précisions sur les modalités d'entrée en vigueur de ces normes, laissant ainsi les incompréhensions s'installer dans le débat public.

• 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 bouillottes » aux vagues de chaleur. 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. Pourtant, 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.

• UN CHÈQUE ÉNERGIE EN BAISSÉ, DES COUPURES D'ÉLECTRICITÉ QUI PERDURENT

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 énergétiques 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. 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.

INTERVENTIONS POUR IMPAYÉS EN ÉNERGIE

Source : Médiateur de l'énergie



16

L'Appel

de l'abbé Pierre
1954 - 2024

70 ans



FONDATION
Abbé Pierre

QUATRIÈME CAHIER

Les chiffres du mal-logement

L'état du mal-logement

en France 2024

RAPPORT ANNUEL #29



Les chiffres du mal-logement

	MÉNAGES	PERSONNES
4,1 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
« 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
	MÉNAGES	PERSONNES
12,1 millions de personnes fragilisées par rapport au logement		
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
TOTAL GÉNÉRAL (a+b)(sans double-compte)		14 826 000

SOURCES :

⁽¹⁾ Estimation FAP, 2023. 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.

⁽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.



La Fondation Abbé Pierre présente une estimation du nombre de personnes mal logées en France, à partir de chiffres essentiellement issus de notre exploitation de l'édition 2013 de l'enquête nationale Logement (ENL) de l'Insee, des premiers résultats provisoires et partiels de l'ENL 2020 et de l'actualisation de données administratives. **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. Au total, sans les doubles comptes, près de 15 millions de personnes sont touchées, à un titre ou à un autre, par la crise du logement.

4,2 millions de personnes mal logées

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

Ensuite, les mal-logés se composent de **2 874 000 personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles** du point de vue du confort et 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, d'après les résultats provisoires de l'ENL 2020. On peut ajouter à ces chiffres 31 000 résidents de foyers de travailleurs migrants en attente de rénovation, dans des conditions de vétusté parfois dramatiques. Enfin, on estime que **208 000 personnes en habitat mobile vivent dans de mauvaises conditions**, d'après une enquête de la FNASAT, dans notre décompte des personnes mal logées, et qui explique l'atteinte du chiffre de 4,2 millions.

12,1 millions de personnes fragilisées par rapport au 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, 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** appartenant aux trois premiers déciles de la population, **vivent en situation de surpeuplement** dit « modéré », c'est-à-dire qu'il leur manque une pièce par rapport à la norme d'occupation. **1 210 000 personnes locataires étaient en situation d'impayés de loyers** ou de charges au moment de l'enquête, s'exposant ainsi à une procédure d'expulsion locative. 1 123 000 personnes, propriétaires occupants, vivent dans des copropriétés en difficulté, subissant un très mauvais fonctionnement, des impayés de charges nombreux et importants ou une absence de travaux d'entretien.

Le noyau dur de la précarité énergétique, composé des ménages modestes ayant eu froid pour des raisons liées à la précarité **s'élève à 3 558 000 personnes**. L'effort financier excessif concerne pour sa part les ménages modestes appauvris par des niveaux de loyers insoutenables, en particulier dans le parc privé. Il touche **5 732 000 personnes qui consacrent plus de 35 % de leurs revenus à leurs dépenses de logement**, ne leur laissant pour vivre qu'un revenu inférieur à 65 % du seuil de pauvreté, soit 650 euros par mois et par unité de consommation.

Des tendances à l'aggravation

S'il est impossible de comparer strictement l'évolution, entre 2006, 2013 et 2020 du nombre total de mal-logés, il est en revanche possible, pour la plupart des indicateurs de mal-logement, de dégager des tendances significatives. **La plupart de ces chiffres montrent une dégradation de la situation**. Le nombre de personnes sans domicile a plus que doublé depuis 2012 et même triplé depuis 2001. Celui des personnes en hébergement contraint chez des tiers de 19 % entre 2002 et 2013. Les ménages en surpeuplement accentué sont de plus en plus nombreux, alors que la tendance depuis des décennies était plutôt à la baisse : + 17 % entre 2006 et 2013 puis + 16 % entre 2013 et 2020 pour le surpeuplement accentué et + 6 % entre 2006 et 2013 puis + 7 % entre 2013 et 2020 pour le surpeuplement modéré.

En 2013, les Français étaient 44 % de plus qu'en 2006 à se priver de chauffage à cause de son coût. 42 % de plus à subir un effort financier excessif pour payer son logement. Résultat, le nombre de personnes modestes ayant eu froid à leur domicile pour des raisons liées à la précarité s'est accru de 25 % entre 2006 et 2013. En 2022, 863 000 coupures d'énergie ou réductions de puissance ont été effectuées pour cause d'impayés (+ 28 % en trois ans). Le nombre d'expulsions locatives avec le concours de la force publique a atteint son record en 2022, avec 17 500 expulsions, un chiffre en hausse de 62 % par rapport à 2006.

Seul indicateur encourageant, le confort sanitaire de base continue de s'améliorer, puisque **99,5 % des logements disposent désormais d'eau courante**, WC intérieurs et chauffage. ■

