

L'Appel

de l'abbé Pierre
1954 - 2024

70 ans



FONDATION
Abbé Pierre

OCCITANIE
UN ÉCLAIRAGE RÉGIONAL

L'état du mal-logement

en France 2024

RAPPORT ANNUEL #29



Sommaire



“ La responsabilité de chacun implique deux actes :
vouloir savoir et oser dire. ”

Abbi Renna

Introduction	7
I - Une situation du logement qui contraste avec une situation socio-économique privilégiée	10
1. Un territoire attractif mais des disparités sociales importantes	11
2. Des difficultés d'accès au logement pour les ménages les plus vulnérables	12
• Une offre de logement social sous-dimensionnée et peu adaptée aux besoins des plus démunis	12
• Des ménages précaires contraints de se loger dans le parc privé ou dans un « parc social de fait »	14
II. Un habitat indigne multiforme qui s'observe dans le parc privé comme social	18
1. Les formes d'habitat les plus concernées	19
2. Des publics qui cumulent différents facteurs de vulnérabilités économiques et sociales	20
• Des locataires victimes de propriétaires indécents : une situation particulièrement représentée à Toulouse	21
• Des propriétaires occupants modestes en difficulté	22
• L'incurie : des situations minoritaires sur le territoire, mais non moins critiques	22
Étude de l'ADIL 31 sur l'habitat indigne au sein du parc locatif privé de la ville de Toulouse	23
III. Une volonté d'agir qui se heurte à des moyens et des méthodes d'intervention encore trop peu consolidés	26
1. Un éventail de dispositifs enrichi ces dernières années : du repérage au traitement de l'habitat indigne	27
• Une palette d'outils de repérage variés	27
• Des outils de traitement de l'habitat dégradé métropolitains	28
• Un accompagnement spécifique pour les ménages en situation d'incurie	28
2. Une action qui reste encore insuffisante au regard de l'ampleur du phénomène	29
• Un manque d'opérations ciblées à regretter	29
• Une approche coercitive insuffisamment mise en œuvre	30
3. Une politique multidimensionnelle qui nécessite des interventions transversales	31
• Un manque de moyens d'ingénierie freinant la prise en charge de toutes les situations	31
• Des articulations et une coordination entre les dispositifs à renforcer	31
• Le rôle des acteurs de terrain à développer	33
Conclusion	34

L'habitat indigne, reflet du mal-logement.

La nécessité d'une
approche globale
et articulée pour
lutter contre
le phénomène
et le résorber.

*Le cas concret de Toulouse
et son agglomération.*



Immeuble rue Saint Rome
Toulouse - Mars 2024



Appartement loué par un marchand de sommeil
Montpellier 2023

Introduction

L'éclairage régional 2024 de l'agence Occitanie de la Fondation Abbé Pierre porte sur la lutte contre l'habitat indigne au sein de l'aire métropolitaine de Toulouse. Il semble en effet pertinent et d'actualité de s'intéresser à ce territoire, qui a vu s'effondrer le 9 mars 2024, un immeuble rue Saint-Rome, dans le centre ancien de la ville rose, seulement deux jours après l'évacuation de 200 personnes et la mise en sécurité du bâtiment par la Mairie. À l'image de cet effondrement, plusieurs autres ont marqué les esprits ces dernières années dans différentes villes de France, notamment le drame de la rue d'Aubagne à Marseille en 2018, suivi d'effondrements à Bordeaux en 2021, Lille en 2022, Paris en 2023... Cette succession de catastrophes très inquiétantes est liée à un phénomène caractérisé par sa permanence : l'habitat indigne. Loin de se limiter à ces événements marquants et médiatisés, l'habitat indigne est un phénomène massif recouvrant une variété de situations : locaux impropres à l'habitation (caves, combles...), logements insalubres, bidonvilles, situations d'incurie, etc. Bien qu'il soit difficile de quantifier précisément le phénomène, environ 600 000 logements potentiellement indignes seraient concernés en France, dont 100 000 en outre-mer, soit plus d'un million de personnes.

Malgré des dynamiques démographiques et économiques favorables, Toulouse n'est pas épargnée par la présence d'un parc d'habitat indigne. Ainsi, le « stock » de logements privés considérés comme potentiellement indignes en 2019 est estimé à 7 771 logements par la DREAL Occitanie au sein de la métropole.

D'après la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, « *constituent un habitat indigne les locaux ou les installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, exposent les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé* ».

Dans la lignée de la réflexion développée dans le rapport national de la Fondation Abbé Pierre, il sera démontré dans cet éclairage régional que l'habitat indigne émerge au croisement de plusieurs dynamiques :

- Une offre insuffisante de logements dignes et abordables pour les ménages les plus vulnérables sur le plan socio-économique ;
- L'existence de biens immobiliers pouvant alimenter « un second marché » de l'habitat ;
- Des ménages démunis, contraints de se loger dans des logements non-décents ou indignes.

L'habitat indigne n'est ainsi pas à aborder seulement sous l'angle du bâti dégradé, mais également sous l'angle de la rencontre de celui-ci avec des ménages précarisés, contraints de vivre dans ces logements indignes. Si l'existence d'un parc de logements dégradés est la première condition du développement d'un habitat indigne, encore faut-il des personnes prêtes à y habiter.

L'agence Occitanie souhaite ainsi faire le lien entre les insuffisances du logement à Toulouse (difficultés d'accès à un logement social, cherté des logements dans le parc privé, blocage des parcours résidentiels, etc.) et la production d'un parc dégradé. L'habitat indigne peut alors s'envisager comme une des manifestations les plus visibles du mal-logement. En adoptant ce prisme, cet éclairage réfléchit à la manière dont on peut résorber cet habitat indigne de manière efficiente et pérenne.

Habitat indigne, de quoi parle-t-on ?

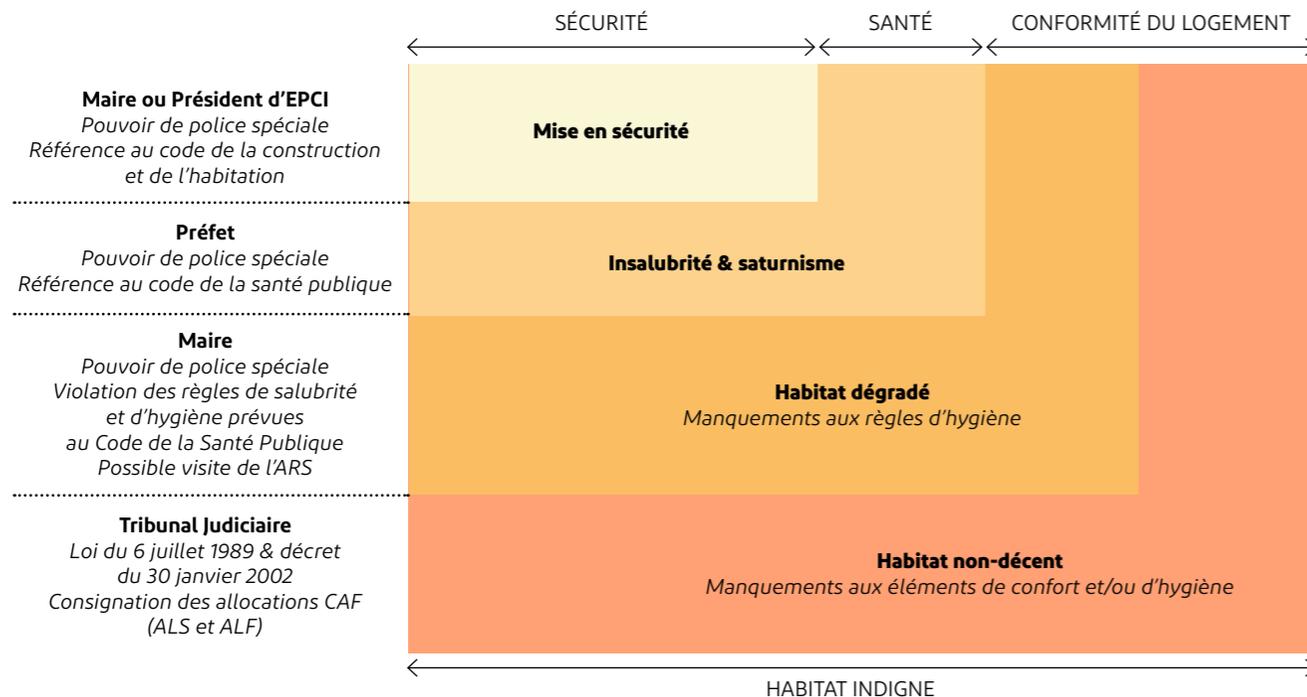
L'habitat indigne recouvre des réalités diverses : **des situations de logements insalubres** présentant un risque pour la santé des occupants (intoxication au monoxyde de carbone, saturnisme, problèmes respiratoires liés à des émissions de particules dans le logement, électrocution...), **aux logements concernés par un péril**, c'est-à-dire présentant une menace pour la sécurité des passants, en raison d'un défaut de stabilité ou de solidité des bâtiments.

L'habitat indigne se distingue de l'habitat indécent en ce qu'il justifie l'intervention publique (pouvoirs de police du maire ou du préfet) et que son état ne peut être amélioré dans le cadre des seuls rapports locatifs. Si le logement n'est pas décent, le locataire dispose de recours auprès du tribunal d'instance. Cependant les désordres présents dans un logement non décent ou un logement inconfortable (par exemple ne disposant pas d'une salle d'eau, de toilettes intérieures ou d'un chauffage central) peuvent exposer les occupants à des risques graves pour leur santé ou leur sécurité physique, ce qui peut les faire entrer dans le champ de l'habitat indigne.

D'autres types d'habitats précaires ou informels (bidonvilles, squats...) doivent également être considérés comme indignes par leurs conditions d'habitat et les risques qu'ils peuvent faire peser sur la santé et la sécurité de leurs occupants. Toutefois, ces situations ne seront pas abordées dans cette étude.

Des polices administratives réparties entre plusieurs acteurs

L'insalubrité relève du code de la santé publique et la police spéciale relative à l'habitat insalubre relève du préfet. Le péril relève quant à lui du pouvoir de police spéciale du maire (code de la construction et de l'habitation et règlement sanitaire départemental).



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

Méthodologie

Les analyses présentées sont le fruit d'une étude réalisée début 2024, s'appuyant sur une série d'entretiens, à la fois avec les services de l'État, de la Ville et de la Métropole de Toulouse, ainsi qu'avec des experts locaux intervenant sur la LHI. Le témoignage d'une personne habitant dans un logement insalubre a également été recueilli afin d'illustrer certains aspects de l'habitat indigne sur le territoire.

Ces données qualitatives sont complétées par une analyse de données statistiques issues de différentes sources : données de l'INSEE, de la DREAL, de l'ADIL 31, etc. Par ailleurs, les travaux de l'ADIL 31, portant sur la question de l'insalubrité dans le parc privé de la ville de Toulouse, ont alimenté les réflexions et analyses de ce rapport. Si les données recueillies ne sont pas exhaustives, elles permettent de dessiner à grands traits les visages de l'habitat indigne sur le territoire et d'identifier les principaux dispositifs mis en place.



Immeuble sous arrêté de mise en sécurité depuis 2020, toujours en attente de rénovation, rue des Pharaons Toulouse 2023

Une situation du logement qui contraste avec une situation socio-économique privilégiée



Étayage de la porte d'un immeuble rue Rémusa Toulouse 2023

Un territoire attractif mais des disparités sociales importantes

Le département de la Haute-Garonne se caractérise par **un fort dynamisme démographique et jouit d'une situation socio-économique favorable**. Avec 1,2 % de croissance démographique annuelle entre 2014 et 2020, la Haute-Garonne est un des départements français présentant la plus forte progression de population. Le territoire attire notamment un grand nombre d'étudiants et d'étudiantes, que l'on retrouve principalement au sein de la métropole toulousaine. La ville de Toulouse abrite une part importante de la population départementale : environ 1 haut-garonnais sur 3 habite à Toulouse.

Toutefois, cette situation en apparence favorable occulte de **forts écarts sociaux avec une forte concentration de pauvreté dans l'aire métropolitaine toulousaine**. Alors que le taux de pauvreté¹ au niveau départemental, de 13,3 % en 2020, est le plus faible de la région Occitanie, il s'élève à 15,9 % à Toulouse Métropole et à 22 % à Toulouse. La capitale régionale concentre une forte proportion des ménages pauvres du département. Les habitantes et habitants de Haute-Garonne se distinguent également par un niveau de vie élevé, tiré vers le haut par la forte proportion de cadres. Si Toulouse Métropole peut être qualifiée de métropole aisée au regard du revenu médian de sa population, qui s'établit à 23 150 € en 2020², les écarts de richesse entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres y sont particulièrement élevés. En effet, les 10 % de ménages les plus modestes perçoivent un revenu près de neuf fois inférieur à celui des 10 % les plus aisés³. Les écarts socio-économiques sont également particulièrement importants à Toulouse, où sont localisées plusieurs poches de pauvreté. 12 des 19 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) du département sont localisés à de Toulouse et présentent, de manière similaire à d'autres villes françaises, des indicateurs socio-économiques particulièrement défavorables. Au sein du QPV du Grand Mirail, un ménage sur deux vit sous le seuil de pauvreté. D'autres quartiers prioritaires comme celui d'Empalot ou encore de Rangueil concentrent de fortes dynamiques de pauvreté.

Dans un contexte de saturation de l'accès au logement social à Toulouse, ces ménages fragilisés sur le plan socio-économique rencontrent des difficultés pour accéder et se maintenir dans leur logement.

¹ | Selon l'Insee, le taux de pauvreté indique la part de ménages vivant avec un revenu inférieur à 60 % du revenu médian de la population (1 102 €/mois pour un isolé et 2 314 € pour un couple avec 2 enfants de moins de 14 ans en 2019)

² | Insee, Filosofi 2020. Revenu par unité de consommation

³ | « Les disparités de revenus en Haute-Garonne », Observatoire démographie et population de la CAF, juin 2023, Agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse aire métropolitaine

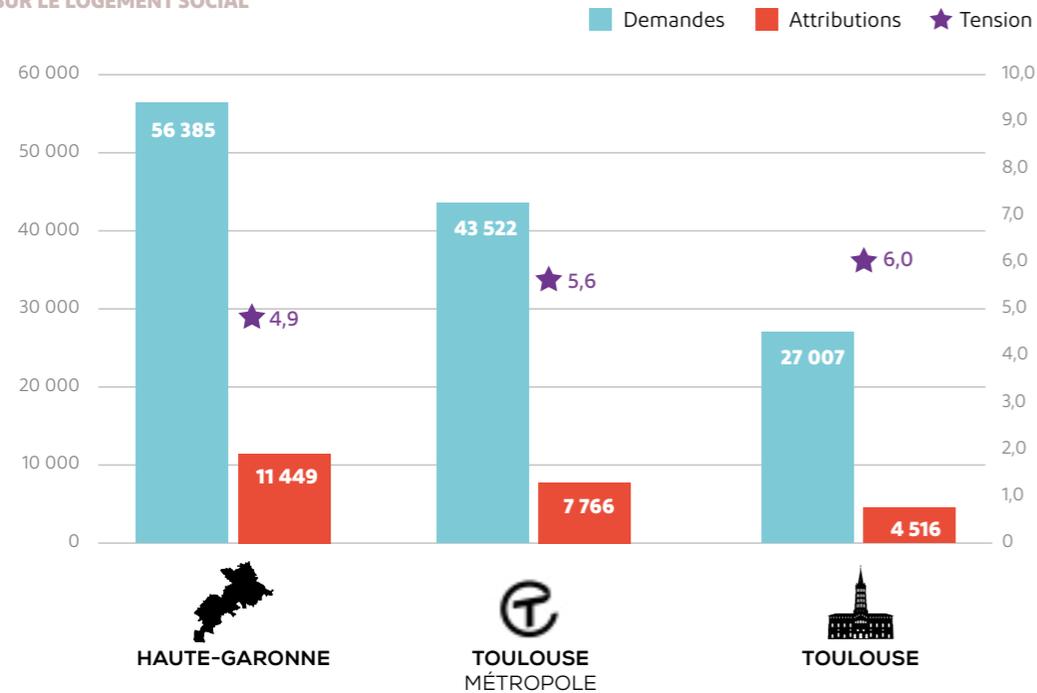
Des difficultés d'accès au logement pour les ménages les plus vulnérables

UNE OFFRE DE LOGEMENT SOCIAL SOUS-DIMENSIONNÉE ET PEU ADAPTÉE AUX BESOINS DES PLUS DÉMUNIS

Alors que 80 % de la population du département de la Haute-Garonne peut prétendre à un logement social au regard des plafonds de ressources HLM, le département est confronté à une pénurie de logements sociaux. Fin 2023, le territoire comptabilise plus de 56 000 demandes de logement social en attente, pour 11 000 attributions sur la même année⁴.

La Métropole de Toulouse, qui compte 75 973 logements sociaux en 2023, soit 18,6 % des résidences principales, est particulièrement marquée par une forte pression sur son parc social. Seuls 7 766 logements ont été attribués en 2023 alors que plus de 43 000 ménages sont en attente d'un logement social. La pression de la demande (rapport entre les demandes et les attributions de logement) atteint ainsi 6 à Toulouse et 5,6 dans la métropole, contre 4,9 dans le département.

TENSION SUR LE LOGEMENT SOCIAL

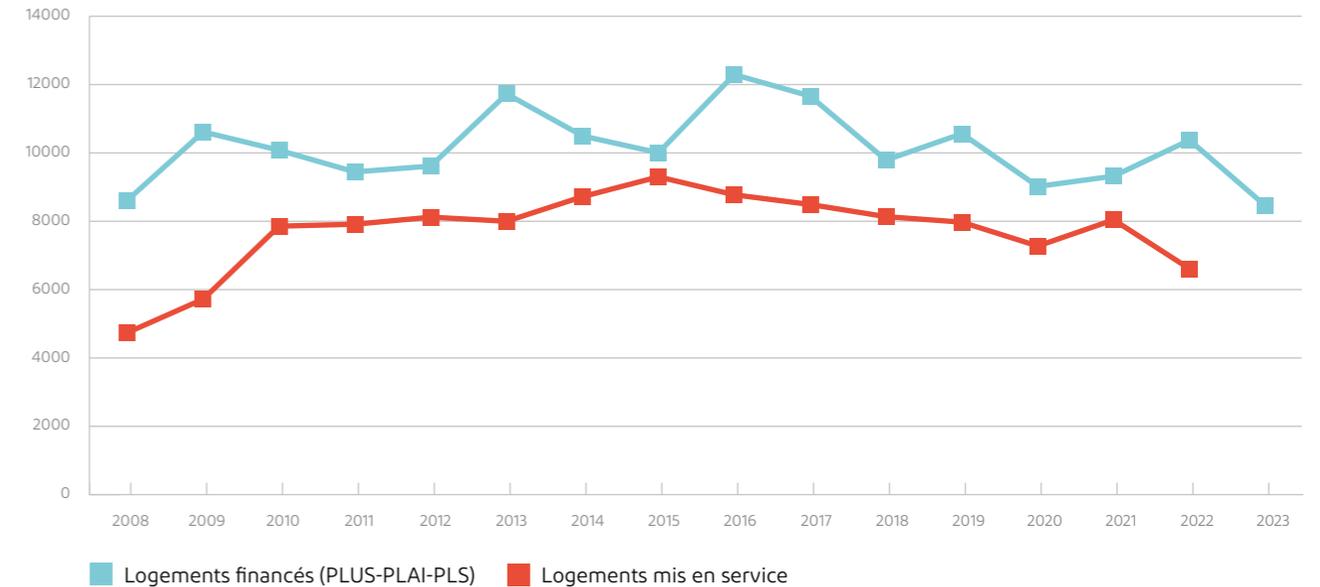


Source : DREAL SNE janvier 2024

4 | DREAL, SNE, 2023

L'évolution de la production de logement social connaît en effet une baisse significative en Occitanie : elle chute de 31 % entre 2016 et 2023. C'est en 2023 que s'observe le plus bas niveau de production de logement social depuis 2008 : seuls 8 456 logements sociaux ont été financés, soit 69 % des objectifs programmés.

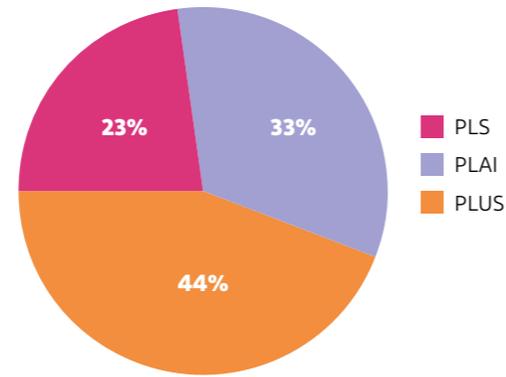
LOGEMENTS SOCIAUX AGRÉÉS ET MIS EN SERVICE DE 2008 À 2023, EN OCCITANIE



Dans le département, tandis que les demandes de logements sociaux ont bondi de 10 % en un an, la construction de logements sociaux connaît une baisse importante : 2 160 ont été livrés en 2023, contre 3 132 l'année précédente. Dans ce contexte national de baisse de la production, qui s'explique par de multiples facteurs – progression des taux d'emprunts, difficultés d'accès au foncier, hausse des coûts des matériaux, nouvelles normes de construction etc., la métropole de Toulouse n'est pas épargnée, notamment dans le contexte d'annulation du PLUI-H au printemps 2021. Alors que le Pacte métropolitain pour le logement visait la production de 7 000 logements par an, dont 2 450 logements sociaux, pour faire face à la forte attractivité économique et à la dynamique démographique de la région, seuls 1 351 logements sociaux ont été financés en 2023. En outre, le parc social de l'agglomération connaît une baisse du taux de rotation : la mobilité dans le parc social passe de 12 % à 10 % entre 2019 et 2023.

Par ailleurs, la part de l'offre de logement très social et social à bas loyers, financée en PLAI et en HLM/O dans l'offre globale de logements sociaux de la métropole, reste encore faible et inférieure aux besoins. Le parc de logements très sociaux représente 36 % seulement du parc de logement social à Toulouse et à l'échelle de l'agglomération, alors même que 77 % des demandeurs sont éligibles et sous le plafond du PLAI. Ce déséquilibre de la part de logements très sociaux dans l'offre globale de logements sociaux ne semble pas se réduire puisque, parmi les logements sociaux financés en 2023, seul un tiers est très social.

LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX FINANCÉS EN 2023 PAR TYPE DE FINANCEMENT



Faute d'offres dans le parc social et très social, les ménages précaires de l'agglomération toulousaine n'ont parfois d'autres choix que de se loger dans le parc privé, moyennant des taux d'effort élevés ou des conditions d'habitat dégradées.

DES MÉNAGES PRÉCAIRES CONTRAINTS DE SE LOGER DANS UN PARC PRIVÉ DÉGRADÉ

Classée au 10^{ème} rang des grandes villes les plus chères de France, Toulouse observe ces dernières décennies une forte hausse des prix de l'immobilier : +10,4 % en 5 ans. Le loyer moyen à Toulouse s'élève en 2024 à 16 €/m² et le prix à l'achat à 4 045 €/m².

Dans un contexte immobilier tendu, force est de constater que les logements y sont de moins en moins abordables et cette réalité s'avère très concrète pour les ménages pauvres et modestes, y compris pour ceux dont les revenus sont moyens.

Pour le démontrer, la Fondation Abbé Pierre a examiné les prix de l'immobilier à diverses échelles : à Toulouse, dans trois de ses quartiers (Le Capitole, Saint-Cyprien et Lafourguette), dans une ville de la métropole (Colomiers) et dans une autre grande ville de la région (Montpellier) et a cherché à mesurer l'accessibilité du parc locatif privé et à l'achat selon 10 profils de ménages ayant un niveau de vie inférieur à la médiane française (soit 1 930 €/mois par Unité de consommation).

ACCESSIBILITÉ DU PARC PRIVÉ À LA LOCATION EN FONCTION DES RESSOURCES DE MÉNAGES MODESTES

	PRIX AU M ²	MÉNAGE									
		Personne âgée seule au minimum vieillesse	Personne âgée seule avec une retraite (moyenne)	Jeune en alternance en 2 ^e année entre 21 et 25 ans - 61% SMIC	Personne seule au RSA	Famille monoparentale avec 1 enfant au RSA - parent isolé	Couple retraité au minimum vieillesse	Couple sans enfant dont 1 parent au SMIC	Famille monoparentale avec 2 enfants, parent au SMIC	Famille avec 1 enfant dont 1 parent fonctionnaire cat. C échelon 1	Famille avec 2 enfants dont 1 parent au SMIC et 1 parent infirmier (+5 ans de carrière)
Revenus		1 012 €	1 400 €	1 178 €	608 €	798 €	1 571 €	2 167 €	2 867 €	2 430 €	4 067 €
Loyers possibles (33 % de taux d'effort)		334 €	462 €	389 €	201 €	263 €	518 €	715 €	946 €	802 €	1 342 €
Besoin en type de logement		T1			T2		T3		T4		
Toulouse	16 €	NON	OUI	NON	NON	NON	NON	OUI	NON	NON	OUI
Toulouse Capitole	19 €	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Toulouse Saint Cyprien	17 €	NON	OUI	NON	NON	NON	NON	OUI	NON	NON	NON
Toulouse La Fourguette	13 €	NON	OUI	OUI	NON	NON	NON	OUI	OUI	NON	OUI
Colomiers	13 €	NON	OUI	OUI	NON	NON	NON	OUI	OUI	NON	OUI
Montpellier	19 €	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON

**ACCESSIBILITÉ
DU PARC PRIVÉ
À L'ACCESSION**
EN FONCTION
DES RESSOURCES
DE MÉNAGES
MODESTES

	PRIX AU M ²	Personne âgée seule au minimum vieillesse	Personne âgée seule avec une retraite (moyenne)	Jeune en alternance en 2 ^e année entre 21 et 25 ans - 61% SMIC	Personne seule au RSA	Famille monoparentale avec 1 enfant au RSA - parent isolé	Couple retraité au minimum vieillesse	Couple sans enfant dont 1 parent au SMIC	Famille monoparentale avec 2 enfants, parent au SMIC	Famille avec 1 enfant dont 1 parent fonctionnaire cat. C échelon 1	Famille avec 2 enfants dont 1 parent au SMIC et 1 parent infirmier (+5 ans de carrière)
Revenus		1 012 €	1 400 €	1 178 €	608 €	798 €	1 571 €	2 167 €	2 867 €	2 430 €	4 067 €
Loyers possibles (33 % de taux d'effort)		334 €	462 €	389 €	201 €	263 €	518 €	715 €	946 €	802 €	1 342 €
Besoin en type de logement		T1			T2		T3		T4		
Toulouse	4 045 €	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Toulouse Capitole	4 828 €	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Toulouse Saint Cyprien	4 762 €	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Toulouse La Fourguette	2 404 €	OUI*	OUI*	OUI*	NON	NON	OUI*	OUI*	OUI*	OUI*	OUI*
Colomiers	3 354 €	NON	OUI*	OUI*	NON	NON	OUI*	OUI*	NON	NON	OUI*
Montpellier	4 350 €	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON

* uniquement dans l'ancien

Dans le parc locatif privé, Toulouse et ses quartiers centraux apparaissent inaccessibles pour la majorité des ménages-types étudiés. Les marges de manœuvre sont plus grandes dans les quartiers détendus comme celui de Lafourguette ou à Colomiers, hormis pour les personnes bénéficiant du RSA ou les personnes âgées au minimum vieillesse.

En ce qui concerne l'accession dans l'ancien, Toulouse est devenue un territoire d'exclusion (à l'exception du quartier de Lafourguette) puisqu'aucune catégorie de ménages n'est en mesure d'accéder à un appartement dans les conditions définies par l'enquête, une hypothèse haute dans laquelle les ménages disposeraient d'un apport équivalent à 21 % de la valeur du bien. Pour les ménages modestes étudiés ici, les perspectives sont donc nulles ou presque au prix du marché tel qu'il est aujourd'hui.

Cette pénurie de logements abordables à Toulouse contraint les ménages précaires à s'installer dans du logement social de fait – soit « des logements privés, inconfortables, dégradés, vétustes, hors normes juridiquement ou physiquement, mais relativement bon marché et faciles d'accès, parce qu'il n'est pas exigé de garantie durable de revenu pour pouvoir les occuper »⁵.



Appartement squatté dans un immeuble
sous arrêté de mise en sécurité depuis 2020,
risque d'effondrement, rue Pharaon
Toulouse 2023

5 | Denise Arbonville, « Parc social de fait », Politique du logement, 2003

Un habitat indigne multiforme qui s'observe dans le parc privé et dans le parc social



Étayage après l'effondrement du plancher
d'un immeuble rue de la Fonderie
Toulouse 2022

Les formes d'habitat les plus concernées

En Haute-Garonne, comme au niveau national, les données relatives aux mauvaises conditions d'habitat et aux ménages concernés par la problématique sont très parcellaires. Cela s'explique notamment par le fait que les fournisseurs de données sont multiples et ont potentiellement chacun une grille de lecture différente de l'habitat indigne.

En 2019, le Parc privé potentiellement indigne (PPPI) représente 15 154 logements dans le département. Près de la moitié de ce parc est localisé dans l'agglomération toulousaine : 7 771 logements de l'agglomération sont considérés comme indignes, dont 7 197 dans la ville-centre. Il est à noter toutefois que ce chiffre concerne les résidences principales privées occupées. Il ne prend pas en compte le parc vacant, les résidences secondaires, les ménages logés dans des locaux de fortune, dans de l'habitat mobile (caravanes, camping, cabanons...), dans des hôtels, ou dans certains meublés (ceux soumis à la taxe professionnelle).

Autre indicateur pour mesurer l'habitat indigne sur le territoire : les signalements recensés par le Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI), guichet unique porté par la DDT, qui s'élève à 608 signalements à l'échelle du département en 2023. À Toulouse, le Service Communal d'Hygiène et de Santé (SCHS)⁶ de la ville reçoit, en plus des signalements de la DDT, entre 800 et 900 signalements par an en moyenne. Au total, entre 2016 et 2023, pour 1000 résidences principales, le taux de signalements enregistré par le PDLHI atteint 3,4 à Toulouse Métropole.

L'habitat indigne revêt des formes diverses et se situe de manière diffuse sur le territoire de la métropole toulousaine. A Toulouse, l'habitat indigne se concentre en particulier dans les logements du parc collectif privé, et plus spécifiquement dans les petits logements du centre ancien. L'étude menée par l'ADIL en témoigne : 35 des 58 logements indignes étudiés ont été construits avant 1919 et sont des logements de petite taille (T1 et T2).

À Toulouse, de nombreuses copropriétés construites entre l'après-guerre et les années 1980, connaissent un processus de dévalorisation. Bon nombre d'entre elles se situent dans le centre historique de Toulouse et dans le quartier du Mirail. Les copropriétés dégradées du quartier du Mirail font d'ailleurs l'objet du Plan Initiative Copropriétés pour permettre une intervention publique massive afin de les rénover ou de les détruire.

Si l'habitat indigne s'observe particulièrement dans les immeubles anciens, les résidences récentes peuvent aussi présenter des signes d'insalubrité du fait de malfaçons. En effet, l'utilisation de matériaux de faible qualité ou de techniques architecturales inadaptées aux usages peuvent être à l'origine de malfaçons techniques dans la construction du bâti. Ces malfaçons peuvent engendrer des problématiques d'infiltration, d'humidité, ou des problèmes d'équipements, comme l'absence de VMC...

Selon les représentants du PDLHI de la Haute-Garonne, **le parc social représente un tiers des signalements reçus**. Toutefois, il est à noter que les problèmes constatés touchent souvent des logements dont les désordres (fuite d'eau, VMC défaillante, ponts thermiques...) ont tardé à être résolus et dont les effets se sont accentués au fil du temps ; ils relèvent donc moins souvent de défauts structurels liés au bâti.

⁶ | Les services d'hygiène, au nombre de 208 au niveau national, ont notamment pour mission de traiter les questions d'hygiène et de salubrité de l'habitat pour le compte du maire, mais surtout d'instruire les dossiers d'insalubrité pour le compte de l'État.

Des publics qui cumulent différents facteurs de vulnérabilité économique et sociale

Les personnes vivant dans un logement indigne sont en Haute-Garonne, comme dans le reste du territoire national, des personnes en situation de fragilité socio-économique. Bien souvent, par la précarité de leur situation, elles n'ont eu d'autres choix que d'accepter de se loger dans un bien dégradé ou indigne, ne pouvant supporter les coûts d'un logement décent ou ne pouvant y accéder du fait des discriminations existantes.

À cette situation de précarité économique s'ajoutent bien souvent d'autres facteurs de vulnérabilité, notamment liés à des ruptures biographiques : séparation, conflits familiaux, perte d'emploi... Les ménages avec un statut administratif à droits incomplets connaissent également une précarité administrative, qui rend leur parcours résidentiel plus incertain.

Ces ménages sont également plus susceptibles d'être isolés socialement, comme le révèle l'étude de l'ADIL 31 centré sur l'habitat indigne dans le parc privé de Toulouse (voir encadré p.23). Les acteurs accompagnant ces ménages soulignent que beaucoup souffrent de problématiques de santé, notamment au niveau psychique, rendant la vie en logement indigne encore plus insupportable.

DES LOCATAIRES VICTIMES DE PROPRIÉTAIRES INDÉLICATS : UNE SITUATION PARTICULIÈREMENT REPRÉSENTÉE À TOULOUSE

Les ménages les plus susceptibles d'être victimes de bailleurs indécents sont les ménages très précaires, aux parcours résidentiels contraints, et parfois en situation administrative irrégulière.

Selon les acteurs, **la problématique des propriétaires indécents** est particulièrement présente à Toulouse, surtout dans le centre-ancien de la ville (quartier Arnaud Bernard notamment). Dans le panel de situations étudiées par l'ADIL ayant fait l'objet d'un arrêté de péril ou d'insalubrité, certaines données suggèrent que des ménages sont victimes de marchands de sommeil : ménages logés dans des locaux impropres à l'habitation, personnes ne recevant pas les allocations logement malgré la précarité économique de leur situation...

Les locataires victimes peuvent renoncer à dénoncer cette situation du fait de leur statut administratif précaire ou parce qu'ils se sentent démunis face aux démarches à effectuer. Jouant de ce rapport de force en leur faveur, certains propriétaires indécents sont peu enclins à réaliser des travaux de rénovation du logement. L'inaction de propriétaires pour réaliser des travaux dans des logements particulièrement dégradés peut être illustrée par le témoignage de Henriette⁷.

⁷ | Le prénom de la personne a été modifié pour des questions d'anonymat



Une procédure de travaux en suspens malgré une situation d'insalubrité particulièrement préoccupante

Henriette, âgée de 71 ans, est locataire dans le quartier des Minimes à Toulouse, en proximité du centre-ville. Elle est née et a vécu toute sa vie dans un même logement, loué avec un bail loi 1948. Logement familial ayant vu se succéder plusieurs générations, la maison est divisée en deux appartements distincts. La mère d'Henriette, âgée de 94 ans, qui vivait jusqu'à peu dans le premier logement, est aujourd'hui en EHPAD. Pour son logement, Henriette paye environ 200 euros, tandis que le loyer de celui de sa mère s'élève à 110 euros.

Henriette et sa mère ont vécu pendant de nombreuses années dans ce bien, désormais dégradé et présentant un état d'insalubrité particulièrement alarmant à plusieurs niveaux : toiture devenue peu étanche, laissant s'infiltrer l'eau de pluie dans le logement, plancher troué à plusieurs endroits, tuyauterie défectueuse, envahi par des rats... Enfin, du fait de la mauvaise isolation du logement, de larges moisissures se retrouvent dans toutes les pièces des deux logements.

Contactée par Henriette, qui vit toujours dans l'immeuble, l'ADIL a fait un signalement en juin 2023 au SCHS de la ville de Toulouse, ce qui a permis la prise d'un arrêté d'insalubrité. Malgré cela, le propriétaire n'a toujours pas démarré les travaux et ne semble pas, selon Henriette, très alarmé par la situation, qui s'enlise depuis des années. « J'ai appelé le propriétaire. Il n'a jamais fait

quoi que ce soit pour l'assurance. Il s'en fout, il est à Paris. Il ne me répondait pas l'autre jour quand je l'ai appelé. Ils ont arrêté l'allocation logement. Il s'en fout. Ça ne l'affole pas. J'en ai marre. Il y a des moisissures, autant chez moi que chez ma mère [...]. De voir qu'il ne se bouge pas... Je me sens abandonnée par tout le monde ».

Du fait de la saturation du parc social à Toulouse et du coût des logements locatifs privés, Henriette n'a pas pu être relogée à l'heure actuelle. ”

DES PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS MODESTES EN DIFFICULTÉ

Les propriétaires occupants peuvent également vivre dans un logement indigne. Ce sont bien souvent des petits propriétaires, ayant pu acquérir un bien, faute d'alternative ou pour atteindre le statut idéalisé de propriétaire, en logement individuel ou dans une copropriété. Ils peuvent éprouver des difficultés à assumer les travaux de rénovation ou de mise aux normes de leur bien. À Toulouse, ces propriétaires se trouvent plutôt dans les copropriétés dégradées tandis que dans les zones rurales du département, ils logent dans de l'habitat individuel, notamment dans de vieilles fermes.



“ Les propriétaires occupants que nous accompagnons sont souvent des propriétaires de longue date qui n'arrivent pas à réhabiliter leur logement. En règle générale, ils habitent à Toulouse. La plupart ont des problématiques sociales ou de santé : des addictions, des maladies chroniques... Ils peuvent être assez âgés. Ils n'ont pas toujours d'accompagnement social. En fonction des besoins, on oriente vers des partenaires adaptés. Il y a pas mal de personnes seules également qu'on accompagne dans la LHI. ”
Urbanis

L'INCURIE : DES SITUATIONS MINORITAIRES, MAIS NON MOINS CRITIQUES

À Toulouse comme dans d'autres territoires, on retrouve également **des ménages en situations d'incurie dans leur logement**. L'incurie se définit comme une occupation inadaptée d'un logement, pouvant mettre en péril la santé ou la sécurité des habitants. Elle se manifeste notamment par des négligences au niveau de l'hygiène, une accumulation d'objets ou de déchets, ou dans certains cas, par une forte présence d'animaux dans le logement. Ces situations peuvent parfois se révéler être un « **syndrome de Diogène** »⁸.

Le SCHS de la ville de Toulouse traite une à deux situations de Diogène par mois. Même si ces situations ne sont pas les plus représentées, elles restent néanmoins des points de préoccupation tant il est compliqué d'accompagner les ménages vers la sortie de l'indignité de leur logement.

⁸ | Le syndrome de Diogène est un déséquilibre qui se caractérise par une négligence de l'hygiène du domicile. Cette éventualité se traduit par une accumulation d'objets (appelé aussi Syllomanie), soit dans un ordre parfait ou soit dans un désordre indescriptible qui entraîne très souvent une dégradation massive de l'habitation. (Diogène France)

Étude de l'ADIL 31 sur l'habitat indigne au sein du parc locatif privé de la ville de Toulouse.

OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

La Fondation Abbé Pierre Occitanie a sollicité l'ADIL 31 pour réaliser une étude sur l'habitat indigne au sein du parc locatif privé de la ville de Toulouse. L'étude, réalisée entre 2023 et début 2024, vise à caractériser les situations d'habitat indigne au sein de la commune tant au niveau des ménages que des logements et des bailleurs. Des préconisations sont formulées à partir des principaux constats et ont pour objectif d'engager un dialogue partenarial sur les actions à soutenir pour lutter contre l'habitat indigne.

MÉTHODE

Pour réaliser cette étude, l'ADIL a constitué un échantillon de 58 situations d'habitat indigne à partir de son tableau de suivi des signalements entre 2017 et 2023. Ces 58 situations ont toutes fait l'objet d'un arrêté (d'insalubrité ou de mise en sécurité) avec une prescription de relogement ou d'hébergement, consécutive à une interdiction temporaire ou définitive d'habiter. L'ADIL a ensuite centralisé dans une base de données divers indicateurs sur les caractéristiques des bailleurs et des logements de ces 58 situations. Elle s'est appuyée pour cela sur les pièces liées aux procédures dont elle est destinataire, ainsi que sur des bases de données complémentaires (fichiers fonciers du CEREMA, données CAF, Observatoire National du Bâtiment). Ce premier recueil de données a été complété par une enquête réalisée auprès de 27 ménages occupants (diffusion d'un questionnaire et/ou entretiens téléphoniques).

CARACTÉRISTIQUES DU PARC PRIVÉ INDIGNE ÉTUDIÉ

Une part importante de logements anciens et de petite taille

En lien avec l'ancienneté du parc, les logements analysés par l'ADIL sont majoritairement situés dans le centre-ville de Toulouse, notamment ceux qui relèvent d'une mise en sécurité. Bien que non exhaustif, l'échantillon illustre bien la problématique d'habitat dégradé et indigne du quartier d'Arnaud Bernard.

Sur les 58 logements étudiés, 35 ont été construits avant 1919 dans les quartiers centraux de Toulouse (Carmes, Capitole, Arnaud Bernard...). Le poids des petites typologies (T1 et T1 bis) est particulièrement important (34 situations) et et celles-ci donnent lieu parfois à des situations de suroccupation, alors que les grandes typologies (T3 et T4 et plus) sont peu présentes dans l'échantillon (7 situations). Parmi les petites typologies concernées, on retrouve des caves, pièces isolées et combles, impropres à l'habitation.

Si différentes compositions familiales sont représentées (familles monoparentales, couples avec ou sans enfant), ce sont assez logiquement les personnes seules qui sont le plus concernées (33 situations) du fait de la prédominance des petites typologies de logements.

Des propriétaires bailleurs qui vivent majoritairement à Toulouse et gèrent leur(s) bien(s) en direct en tant que personne physique

Sur les 50 bailleurs ciblés par l'étude, 36 vivent en Haute-Garonne dont 28 à Toulouse. 38 d'entre eux gèrent leur(s) bien(s) de manière directe et une grande majorité (42) ont le statut de personne physique. L'analyse des données fiscales au 1^{er} janvier 2021 montre que 17 de ces bailleurs sont multipropriétaires d'au moins 4 logements à l'adresse concernée par la mesure de police : 9 d'entre eux sont des monopropriétaires et 4 sont en indivision. Les données montrent également l'âge avancé des propriétaires : sur les 28 propriétaires dont l'âge est connu, 19 ont plus de 60 ans et 10 d'entre eux ont plus de 75 ans.

LA VIE EN HABITAT INDIGNE

Des publics précaires pouvant cumuler différents facteurs de vulnérabilité

Les situations étudiées présentent une certaine précarité économique et sociale. Une grande partie d'entre eux sont sans emploi ou inscrits dans des emplois peu qualifiés (agents d'entretien, serveurs, employés polyvalents...). Leurs ressources, bien souvent limitées, sont généralement issues et/ou complétées par des prestations sociales. Des ménages, dont la plupart bénéficient d'un accompagnement par un travailleur social, cumulent souvent d'autres types de vulnérabilités : fragilités psychiques, personnes sous protection judiciaire, personnes allophones, etc. Ils peuvent donc parfois se sentir encore plus démunis pour affronter cette situation d'habitat indigne. La technicité des procédures est considérée comme un frein par ces ménages, qui expriment le besoin d'être accompagnés.

Des désordres constatés pouvant avoir des conséquences graves sur la santé et la vie sociale de leurs occupants

Sur les 58 situations, 44 ont fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité (pouvoir de police du préfet) dont 13 avec

prescription d'hébergement et 30 avec prescription de relogement avec ou sans travaux. Le relogement définitif, consécutif à une interdiction définitive d'habiter, est alors prescrit, faute de moyen technique pour remédier à l'insalubrité ou d'alternatives moins coûteuses que la reconstruction : en l'occurrence, cela concerne surtout des locaux dits impropres à l'habitation (29/30 situations).

Dans presque tous les logements concernés par les arrêtés, on relève des problématiques liées à un défaut ou une absence d'installation d'électricité aux normes et de système de ventilation, auxquels s'ajoutent souvent d'autres désordres : défauts de structure, infiltrations d'eau, humidité et moisissures, superficie et volume inférieurs aux normes. Ces dysfonctionnements peuvent entraîner des effets sur la santé physique (problèmes respiratoires dus aux moisissures, risques de blessures, d'électrocution...) et/ou la santé mentale des occupants (stress, anxiété, dépression, perte d'estime de soi...).

ISSUES DES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES

Afin d'inciter les propriétaires à réaliser les travaux de mise en conformité et ainsi prévenir l'insalubrité, l'allocation logement peut être conservée par l'organisme payeur. Environ la moitié des ménages dont le dossier a été étudié a bénéficié de ce dispositif : dans ces cas précis, l'effet levier a été inopérant puisque les arrêtés ont été pris faute de réalisation des travaux.

Il est à noter que peu de prescriptions de relogement / hébergement ont été mises en œuvre par les propriétaires bailleurs, qui souvent ne remplissent pas leurs obligations. Par ailleurs, les ressources des occupants peuvent rendre difficile le relogement dans le parc privé.

En effet, sur les 27 ménages répondant à l'enquête complémentaire, 13 ont été relogés par leurs propres moyens et 12 par des bailleurs sociaux, par substitution aux propriétaires défaillants.

Concernant le devenir du bien, on constate que, dans une majorité de cas d'insalubrité étudiés (31/44 situations), l'obligation de travaux n'a pas été respectée. Dans certains cas, on suspecte même une réoccupation des locaux/logements interdits à l'habitation.

LES PRÉCONISATIONS

Appuyées par les constats issus de l'étude, plusieurs préconisations ont été formulées dont certaines sont déjà au cœur d'une réflexion active au sein du PDLHI. Ces préconisations, déclinées en 5 axes, reprennent les principaux enjeux de la lutte contre l'habitat indigne, à savoir :

Observer et suivre les actions de lutte contre l'habitat indigne pour une meilleure connaissance du phénomène.

Préconisation 1 : renforcer le rôle de guichet unique du PDLHI dans le circuit de signalement avec la plateforme Histologe.

Préconisation 2 : affiner la veille et l'observation des situations d'habitat indigne sur le territoire.

Améliorer l'accompagnement des occupants et anticiper les solutions d'hébergement et de relogement.

Préconisation 3 : développer des actions d'« aller vers » les occupants pour mieux les accompagner et faire valoir leurs droits.

Préconisation 4 : expérimenter/développer des solutions d'hébergement et de relogement adaptées aux situations complexes.

Inciter les propriétaires bailleurs à remettre en état leurs logements dégradés et à répondre à leurs obligations en tant que propriétaires.

Préconisation 5 : développer des actions d'« aller vers » les bailleurs à toutes les étapes de la procédure, pour mieux les informer sur leurs obligations et les aides mobilisables pour la réalisation des travaux.

Préconisation 6 : favoriser l'effet levier de l'ensemble des outils existants pour inciter les bailleurs à réhabiliter leurs logements dégradés.

Lutter contre les propriétaires indélicats et veiller à une application effective des sanctions pénales à leur rencontre.

Préconisation 7 : mener des actions emblématiques à l'encontre des marchands de sommeil qui pourront être médiatisées dans le but d'engendrer un effet dissuasif.

Préconisation 8 : activer les leviers permettant de faire appliquer le volet répressif pénal à l'encontre des bailleurs indélicats et des potentiels marchands de sommeil.

Mettre en œuvre une stratégie de lutte contre l'habitat indigne articulée avec l'échelon intercommunal.

Préconisation 9 : formaliser une stratégie d'intervention avec les partenaires du PDLHI en cas de défaillance du propriétaire.

Préconisation 10 : mobiliser les moyens de lutte contre l'habitat indigne dans le cadre des politiques locales de l'habitat.

Une volonté d'agir qui se heurte à des moyens et des méthodes d'intervention encore trop peu consolidés

Les différents accès de l'immeuble rue Saint Rome strictement interdits
Toulouse 2024



À Toulouse, plusieurs actions ont été initiées ces dernières années sur le volet de la lutte contre l'habitat indigne, se conjuguant avec une vraie volonté d'agir de la part des acteurs opérationnels mobilisés sur ce champ. Pourtant, les difficultés persistent sur le territoire et mettent en lumière des dysfonctionnements sur les moyens mobilisés et un besoin d'articulation entre les politiques publiques.

Un éventail de dispositifs enrichi ces dernières années : du repérage au traitement de l'habitat indigne

UNE PALETTE D'OUTILS DE REPÉRAGE VARIÉS

Au sein du territoire, différents canaux de signalements, à la fois nationaux et locaux, ont été mis en place. Ces différents outils semblent avoir facilité le recueil de signalements, en augmentation entre 2022 et 2023.

Le dispositif national Histologe, déployé depuis 2023, se concrétise par une plateforme internet visant à centraliser les signalements de logements présentant des désordres. Les particuliers comme les acteurs professionnels peuvent signaler des dysfonctionnements. Si le déploiement effectif reste encore inégal selon les territoires, en Haute-Garonne, les acteurs ont commencé à s'approprier l'outil, et plus particulièrement les partenaires du PDLHI (ARS, SCHS, DDT, CAF, ADIL...). La mise en place de l'outil serait d'ailleurs pour partie à l'origine de la hausse des signalements reçus entre 2022 et 2023. Le PDLHI a ainsi reçu 608 signalements/plaintes en 2023 (dont 227 pour Toulouse), contre 453 en 2022, soit une hausse de 34 %. Le PDLHI prévoit de communiquer prochainement sur le fonctionnement de la plateforme auprès du grand public, afin d'amplifier le repérage des situations.

Par ailleurs, **le numéro « Info logement indigne »** (0806 706 806) mis en place par l'État en 2019, donne accès à un conseiller ou une conseillère de l'ADIL, qui peut accompagner toute personne victime ou témoin de l'indignité d'un logement, sur les démarches à effectuer. L'ADIL 31 a reçu et traité 1 100 appels en 2023 sur ce numéro.

Au niveau local, **la plateforme téléphonique « Allô Toulouse »**, mise en place par la Ville, joue le rôle de guichet unique pour la déclaration de différents types de nuisances (conflits de voisinage, nuisances sonores...). Des appels de particuliers témoignant de l'indignité ou de la non-décence d'un logement sont recueillis et redirigés vers le SCHS ou d'autres partenaires du PDLHI. La Ville n'a pas été en mesure de communiquer des données relatives à cette plateforme.

Pour apporter des réponses à ces signalements, des moyens ont été déployés par la collectivité. La ville de Toulouse s'est dotée de moyens d'ingénierie grâce à son SCHS. 17 inspecteurs/inspectrices sont chargés de recueillir les signalements d'habitat indigne et effectuent des visites pour évaluer les manquements à la salubrité. Au sein de la DDT, les effectifs ont également été récemment renforcés sur la question de la LHI, avec 3,5 ETP dédiés. Une réflexion est en cours au sein de la DDT sur la mise en place d'un binôme de référents sur la LHI au niveau de chaque EPCI, afin d'appuyer les maires sur leurs prérogatives en la matière.

DES OUTILS MÉTROPOLITAINS DE TRAITEMENT DE L'HABITAT DÉGRADÉ

Toulouse Métropole porte une politique de résorption de l'habitat indigne par le biais de son « **Programme d'intérêt général de lutte contre l'habitat indigne** » (PIG LHI), visant les propriétaires occupants et les propriétaires bailleurs. L'opérateur désigné pour la mise en œuvre de ce dispositif, Urbanis, accompagne des propriétaires logés dans l'habitat indigne et les propriétaires bailleurs dans la rénovation de leur habitat, à l'échelle d'habitats individuels ou collectifs, quand il s'agit de copropriétés sous procédure de mise en sécurité ordinaire. L'accompagnement d'Urbanis conjugue accompagnement technique et accompagnement social. Il se concrétise par une visite du logement, une estimation de l'état de dégradation du bien, des préconisations de travaux et une sollicitation de subventions pour les travaux (ANAH...).

“ *C'est un va-et-vient entre le social et la technique. Nous accompagnons les personnes sur tous ces aspects. Il s'agit d'un accompagnement assez global.* ”
Urbanis

Le territoire s'est également saisi de **l'enjeu de traitement des copropriétés en difficulté**. Dans le cadre du Plan national initiatives copropriétés, lancé en 2018 par l'État et piloté par l'ANAH, une « **Opération programmée d'amélioration de l'habitat multisites copropriétés** », valant Orcod⁹, a été conventionnée en 2020, pour 5 ans, entre Toulouse métropole et l'ANAH. Plusieurs autres partenaires sont également signataires de cette convention : la Ville de Toulouse, Action logement, la Banque des territoires, Procivis Sud Massif Central et Toulouse Pyrénées. Le dispositif a pour but d'accompagner les copropriétés dégradées du quartier du Grand Mirail, au nombre de 52, pour 5 600 logements. Couvrant les 52 copropriétés du quartier, le dispositif permet, après un diagnostic précis, de déterminer les besoins d'accompagnement : un travail de prévention pouvant donner lieu à un programme de travaux ponctuels, de réhabilitation complète ou à un plan de sauvegarde, voire de recyclage.

UNE ACTION SPÉCIFIQUE POUR ACCOMPAGNER LES MÉNAGES EN SITUATION D'INCURIE

Sur le territoire, une action ciblée a été mise en œuvre sur **l'accompagnement de personnes atteinte du syndrome de Diogène**. Le traitement de ces situations reste largement balbutiant dans de nombreux territoires, avec un manque d'outils adaptés pour affronter le problème : appel à des entreprises spécialisées pour le débarrasage, partenariat avec des acteurs de santé... La Ville de Toulouse développe une approche volontariste en la matière depuis 2012 par l'adoption d'un « Protocole Diogène » qui permet de travailler, avec plusieurs partenaires des champs sanitaire et social, sur des solutions adaptées aux besoins des personnes.

⁹ | Les opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCoD) sont des opérations destinées à lutter contre l'indignité et la dégradation des immeubles en copropriété

LE « PROTOCOLE DIOGÈNE » MIS EN PLACE À TOULOUSE

Le protocole a été signé en 2012 entre la Ville de Toulouse, le Conseil départemental de la Haute-Garonne, le Centre hospitalier universitaire de Toulouse et le Centre hospitalier Gérard Marchant. La mise en lien de ces acteurs a pour but d'améliorer l'accompagnement et la prise en charge des personnes souffrant du syndrome de Diogène, qui cumulent souvent plusieurs types de fragilités (psychiques, sociales, financières...) et ont besoin d'un accompagnement personnalisé : santé mentale, gestion du budget, entretien du logement...

Ce travail partenarial vise à améliorer la connaissance de ces situations et à rechercher des solutions dans une approche globale. Cela permet notamment de faciliter

la mise en lien avec des acteurs du champ sanitaire et social, dont l'intervention est souvent requise lors des opérations de nettoyage, qui peuvent fragiliser les conditions de vie des personnes concernées.

Le Service d'hygiène de la ville de Toulouse réalise des enquêtes dans les logements afin d'en évaluer l'état d'insalubrité. Le Conseil départemental peut également transmettre les signalements dont il a connaissance au SCHS. Les partenaires se réunissent autant que nécessaire pour envisager des actions coordonnées, adaptées aux besoins des personnes. L'intervention de professionnels des centres hospitaliers permet d'engager un travail pour amener les personnes vers le soin.

Une action qui reste encore insuffisante au regard de l'ampleur du phénomène

UN MANQUE D'OPÉRATIONS CIBLÉES À REGRETTER

Si le territoire dispose d'un PIG Lutte contre l'habitat indigne et d'une Orcod, il ne présente en revanche pas d'outil ciblé sur des secteurs repérés comme étant plus à risques. L'étude de l'ADIL fait notamment état de quartiers anciens (Capitole, Carmes, Arnaud Bernard...) qui concentrent des problématiques d'habitat dégradés. À Toulouse ou dans sa métropole, il n'existe donc pas de dispositif « d'Opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain » (OPAH-RU) visant à la réhabilitation des logements anciens (immeubles et maisons individuelles privés) situés dans un périmètre défini. Si la présence d'un PIG LHI marque une réelle volonté de s'engager dans la lutte contre l'habitat indigne sur le territoire, la situation à ce jour montre l'insuffisance du dispositif pour résorber le phénomène.

La Ville de Toulouse a par ailleurs commencé à réfléchir à la mise en place d'un permis de louer sur son territoire. Il consiste en une déclaration ou autorisation préalable à la mise en location d'un logement. La mise en place d'un tel dispositif permet de contrôler les biens avant leur mise en location et de vérifier s'ils respectent bien les critères de décence. Le permis de louer devrait être instauré à Toulouse dans les prochaines années, avec la mise en œuvre du futur PLUI-H de la Métropole (2025-2035), en cours de réécriture.

“ *Il faudrait renforcer l'accompagnement et les moyens à mettre en œuvre. Je pense que des actions ciblées sur des quartiers, avec des moyens par zone, fonctionneraient...* ”
Service en charge du PIG LHI de Toulouse Métropole

L'OPAH-RU UN OUTIL OPÉRATIONNEL AU SERVICE D'UN PROJET SOCIAL ET URBAIN AMBITIEUX

Au-delà des mesures liées à toutes OPAH, l'OPAH Renouvellement Urbain permet de traiter les territoires qui sont identifiés comme fortement impactés par des dysfonctionnements urbains et sociaux. Ces opérations permettent de cibler des interventions à l'échelle d'un secteur défini (quartier, îlot, portion de centre-ville...) confronté à des problèmes d'insalubrité, de friches urbaines, de vacance et/ou d'extrême vétusté, qui viennent dégrader le cadre de vie des occupants.

Cet outil, qui n'est pas déployé aujourd'hui sur la Métropole de Toulouse, nécessite d'engager un projet urbain volontariste qui prend en compte la situation de tous les ménages mal logés.

L'OPAH-RU permet de mobiliser des interventions foncières et immobilières, mais également des outils coercitifs de droit urbain. Elle bénéficie de financements ad hoc majorés pour le montage et le suivi des opérations, ainsi que pour les propriétaires qui s'engagent dans les travaux.

La réforme des aides de l'ANAH et la mise en œuvre du « pacte territorial » ne devrait pas impacter l'OPAH-RU.

UNE APPROCHE COERCITIVE INSUFFISAMMENT MISE EN ŒUVRE

Malgré une volonté affichée, la mise en œuvre des mesures coercitives reste à ce jour peu effective. Ainsi, de nombreux arrêtés ne sont pas exécutés. Des ménages peuvent rester plusieurs mois ou années dans des logements présentant des risques pour leur santé ou leur sécurité.

L'étude de l'ADIL portant sur des logements ayant fait l'objet d'une mesure de police montre que les mesures prescrites sont peu exécutées, qu'il s'agisse des mesures d'hébergement/relogement des occupants ou des prescriptions de travaux par le propriétaire. Des difficultés de suivi sont également relevées, notamment le contrôle de la réoccupation ou non d'un logement au terme des délais d'un arrêté portant sur une interdiction définitive d'habiter, malgré les visites du SCHS.

De plus, bien que la Ville de Toulouse ait été précurseur sur le volet de l'astreinte¹⁰, qui permet d'exercer une pression financière sur le propriétaire ayant fait l'objet d'une mesure de police, ce dispositif est encore peu mis en œuvre sur le territoire.

La mobilisation sur les travaux d'office est également peu satisfaisante au regard des situations sur le territoire. Ainsi, seules 5 procédures de travaux d'office sont actuellement pilotées par le PDLHI au niveau du département (et aucune à Toulouse¹¹). Alors même que la Ville de Toulouse peine à se mobiliser sur ces questions très techniques, on peut s'interroger sur la capacité des petites communes à mener des travaux d'office, du fait de moyens plus restreints.

¹⁰ | Selon l'ANIL : « L'astreinte administrative vise à exercer une pression financière sur le destinataire de l'arrêté de police, afin qu'il réalise les mesures prescrites : réalisation de travaux, hébergement/relogement des occupants »

¹¹ | Ces données n'incluent pas les procédures nouvellement lancées suite aux effondrements de la Rue St Rome

La mise en œuvre plus systématique de mesures coercitives pourrait également faciliter la mobilisation d'outils incitatifs. Si les bailleurs sont régulièrement informés des aides financières pour réhabiliter leurs logements dégradés, ils les sollicitent encore trop rarement. L'application de mesures coercitives serait à même de créer un véritable effet dissuasif et de faire effet levier sur la mobilisation des aides à la rénovation.

Malheureusement, le contentieux pénal LHI est aujourd'hui très peu développé sur le territoire. Le PDLHI, en lien avec les partenaires du pôle, a proposé un outil d'alternatives aux sanctions pénales pour les propriétaires ayant fait l'objet d'une infraction aux règles sanitaires : le « stage de citoyenneté ». Ce stage, visant à responsabiliser les bailleurs, n'a pu être mis en œuvre à ce jour faute de candidats. Par ailleurs, l'intérêt de cet outil semble limité dès lors qu'aucune mesure coercitive pénale n'est appliquée en parallèle.

Une politique multidimensionnelle qui nécessite des interventions transversales

UN MANQUE DE MOYENS D'INGÉNIERIE QUI FREINE LA PRISE EN CHARGE DE TOUTES LES SITUATIONS

Si la boîte à outils pour lutter contre l'habitat indigne a été enrichie ces dernières années, il manque encore des moyens humains pour que ces outils soient à la hauteur de leurs ambitions et leurs fonctions.

Si le repérage des situations d'habitat indigne progresse, notamment du fait du lancement de la plateforme Histologe sur le territoire, il reste un point d'amélioration central de la politique LHI. En effet, beaucoup de situations ne sont pas repérées et restent invisibilisées. Les difficultés à repérer et traiter l'habitat indigne sont notamment liées à un manque de moyens d'ingénierie sur le territoire, plus particulièrement dans les plus petites communes. Celles-ci sont en effet moins outillées et font remonter moins fréquemment les situations d'habitat indigne.

“ *Au-delà des signalements, il y a toutes les situations que nous n'avons pas captées. Le panel réel nous échappe, notamment des personnes très isolées, vulnérables qui passent sous les radars. Il y a beaucoup de choses à faire sur le repérage, il faut aller les chercher, d'où la nécessité de communiquer sur Histologe.* ”
DDT 31

La hausse des signalements se conjugue également avec une difficulté de suivi et de traitement des situations. Si Toulouse dispose de moyens d'ingénierie importants à travers son service d'hygiène, il est à noter que le service est en sous-effectif, avec des difficultés de recrutement d'inspecteurs de salubrité pour traiter les signalements. Sur le territoire de Toulouse Métropole, un manque d'effectif sur la question de la LHI est également relevé. En effet, un seul ETP est en charge de la mise en œuvre du PIG, tout en gérant en parallèle d'autres missions (vacances, copropriétés dégradées, ...). Sur le volet judiciaire, le manque de moyens est également un frein pour sanctionner les propriétaires qui ne respectent pas les arrêtés de mise en sécurité ou d'insalubrité.

DES ARTICULATIONS ET UNE COORDINATION ENTRE LES DISPOSITIFS À RENFORCER

La lutte contre l'habitat indigne est une action publique complexe, portée par différents acteurs appartenant à plusieurs champs de compétences et aux interventions diverses mais complémentaires (action sociale, politiques sanitaires, justice, architecture et ingénierie de la construction, politiques urbaines...). Ainsi, la chaîne de la lutte contre l'habitat indigne, du repérage au traitement des situations, quelles qu'elles soient, nécessite une articulation étroite entre les acteurs et les dispositifs qu'ils portent pour résorber ces situations. Sans une collaboration organisée entre ces intervenants, constituée autour d'un Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) sous l'autorité du préfet, la lutte contre l'habitat indigne ne saurait être efficace.

À ce jour, les outils de signalements demeurent dispersés entre les acteurs (DDT, ADIL, SCHS de Toulouse, communes de la métropole) et la plateforme Histologe, et manquent donc d'articulations.

Le PDLHI, via ses différentes commissions, a pour mission courante de veiller à l'enregistrement des plaintes et signalements, de suivre les dossiers et d'appuyer les collectivités dans le cadre de la procédure habitat indigne. Il est également chargé de s'assurer des travaux réalisés à la suite des prises d'arrêtés ou de mise en demeure et de procéder, si besoin, aux travaux d'office ainsi qu'au relogement ou hébergement des occupants en cas de défaillance des bailleurs face à leur obligation. Le PDLHI, créé en 2008 et porté par la DDT de la Haute Garonne, s'organise à travers différentes instances partenariales qui réunissent les acteurs concernés :

- l'instance plénière ou comité de pilotage, qui réunit le pôle restreint composé de la CAF, du SCHS, de l'ARS, de l'ADIL et de l'État, qui met en œuvre le programme d'actions du PDLHI ;
- les commissions mensuelles ou bimensuelles de lutte contre l'habitat indigne qui analysent les situations, traitent les signalements et assurent leur suivi ;
- les commissions spécifiques pour les cas complexes qui réunissent tous les partenaires concernés par la situation.

“ C'est intéressant car c'est une commission inter-partenariale qui pose un diagnostic, on se construit tous ensemble une culture et un regard partagés, on sait identifier les signalements. ”
Habitat social en Occitanie, à propos des commissions spécifiques cas complexes

Les acteurs relèvent toutefois l'enjeu de mieux associer le parquet avec lequel le dialogue peine à se pérenniser. Le suivi des procès-verbaux est rendu compliqué, en raison notamment d'un changement régulier du substitut du procureur référent LHI.

La capacité des acteurs à apporter une réponse coordonnée et à suivre les signalements effectués est également une problématique majeure. L'articulation entre le PIG LHI et le PDLHI semble notamment à renforcer. Les opérateurs ANAH (Urbanis) et la Métropole siègent peu souvent au sein des instances du PDLHI. Ils traitent de leur côté les situations d'habitat indigne repérées par le PIG LHI, au sein d'un comité rassemblant Urbanis, la Métropole et la Ville (le PSSB¹², le SCHS, et le Service autorisation urbanisme et opérations foncières).

Par ailleurs, il n'existe pas d'outil partagé permettant de réunir des données consolidées sur les immeubles ou situations relevant de l'habitat indigne, qui jouerait le rôle d'un observatoire de ce type d'habitat. Or, c'est tout l'intérêt du permis de louer, qui, en ciblant certains quartiers ou îlots, permettrait d'avoir une fonction ou de jouer un rôle de veille et de repérage et de développer un partenariat avec la Caf pour un traitement renforcé des situations.

“ On a un mille-feuille de compétences entre les pouvoirs de police du maire, de la préfecture, le Plan du Département, le PIG métropolitain... cela mériterait d'être consolidé. Il y a aussi un enjeu à se trouver une définition commune derrière les termes mal-logement et habitat indigne. ”
Élue chargée de l'habitat et du logement à Toulouse Métropole

LE RÔLE DES ACTEURS DE TERRAIN À DÉVELOPPER

Les occupants de logements indignes font souvent face à un cumul de difficultés économiques et sociales qui nécessitent un accompagnement. Les travailleurs sociaux des Maisons départementales des solidarités du Conseil départemental ne sont pas encore suffisamment acculturés à la question de la LHI. Sur le territoire de Toulouse Métropole, des fiches navettes entre le PDLHI et les travailleurs sociaux du Département sont en cours de mise en œuvre pour y remédier. Par ailleurs, le « protocole diogène » mis en place par la Ville de Toulouse a permis un rapprochement avec les travailleurs sociaux du Département à ce sujet.

“ En termes de partenariat extérieur, le « protocole diogène » permet de se rapprocher des Maisons de la solidarité et des travailleurs sociaux du Département. On a initié des rencontres entre maisons de la solidarité sur Toulouse pour faire un rappel sur le « protocole diogène » et la LHI à permis de travailler de façon très partenariale. ”
Ville de Toulouse

Les acteurs pointent également la nécessité de développer et d'intensifier les démarches d'« aller vers » les occupants au cours des procédures administratives, civiles et/ou pénales, afin de faciliter le suivi des situations. Actuellement, le Conseil départemental est informé de la prise d'arrêtés, mais les travailleurs sociaux ne vont pas vers les occupants, seuls les coordonnateurs logement, bien moins nombreux, peuvent le faire.

La formation est un outil intéressant pour acculturer les acteurs et les élus qui sont confrontés au problème de l'habitat indigne. En ce sens, l'ADIL 31, organe d'appui juridique au sein du PDLHI, propose différentes formations à destination des agents et des élus des collectivités pour les sensibiliser à la LHI (sur la définition de la notion d'habitat indigne, les différentes procédures de la non-décence à l'insalubrité, le traitement de la situation des occupants et de leurs droits, ou encore l'hébergement ou le relogement dans les situations de lutte contre l'habitat indigne...).

Conclusion

À partir de ce panorama de la lutte contre l'habitat indigne sur Toulouse et sa métropole, deux constats peuvent être dégagés et alimenter une série de propositions.

Le phénomène d'habitat indigne résulte de plusieurs facteurs dont celui d'une insuffisance chronique de logements décents et adaptés aux ressources des habitants, à Toulouse, comme dans toutes les métropoles. Du fait de ces difficultés d'accès à un logement abordable, les ménages toulousains les plus précaires ou modestes sont contraints de se loger dans un habitat dégradé ou non-décent, mettant en péril leur santé ou leur sécurité.

Si l'analyse de la politique LHI sur le territoire de la métropole révèle une véritable volonté d'agir, elle pâtit cependant d'une coordination insuffisante et de moyens financiers trop limités pour endiguer le problème.

Une approche préventive affirmée permettrait par ailleurs de limiter l'ampleur des coûts de la lutte contre l'habitat indigne et ses effets dramatiques tant sur le plan humain que social et urbain. La prise de conscience arrive souvent trop tard, comme en témoignent les événements récents de la rue Saint-Rome. Le tableau toulousain semble résulter d'un manque d'articulation plus globale en matière d'habitat et de solutions fabriquées au coup par coup.

Pour résorber durablement l'habitat indigne sur le territoire, la Fondation Abbé Pierre préconise d'articuler quatre registres d'intervention complémentaires :

1. **Un renforcement de l'offre de logement social**, y compris par le développement de la rénovation et du conventionnement du parc privé ;
2. **Un repérage plus fin**, notamment par le biais d'actions d'« aller-vers » afin de détecter et d'accompagner les situations particulièrement complexes et souvent invisibles ;
3. **La mise en place d'outils**, de programmes type OPAH-RU pour intervenir fortement sur certains secteurs dégradés aujourd'hui identifiés par tous les acteurs ;
4. **Une approche coercitive réellement intransigeante avec les propriétaires défaillants** : en agissant contre les marchands de sommeil, en renforçant les dispositifs administratifs et juridiques contraignants dédiés à l'habitat indigne, en réalisant des travaux d'office pour rendre efficace la prise d'arrêtés, d'insalubrité ou de péril.



Porte d'entrée d'immeuble condamnée depuis l'arrêté de mise en sécurité en 2020, rue des Pharaons Toulouse 2023

Les actions de la Fondation Abbé Pierre en Occitanie

L'agence régionale Occitanie de la Fondation Abbé Pierre finance et soutient la mise en œuvre d'une série d'actions visant à lutter contre le mal-logement dans une approche globale : de l'accompagnement des habitants mal-logés (locataires ou propriétaires occupants) au développement des volets incitatif et coercitif auprès des propriétaires bailleurs. En 2023, 40 projets ont été soutenus par l'agence.

À travers son programme « SOS Taudis », la Fondation Abbé Pierre soutient **des projets de lutte contre l'habitat indigne et précaire**. Le programme vise à aider des propriétaires occupants à faibles ressources, vivant dans de l'habitat indigne et ne pouvant financer le reste à charge des travaux de sortie d'insalubrité ou de passoire thermique. En versant une aide financière pouvant aller jusqu'à 10 000 €, la Fondation Abbé Pierre vient boucler le plan de financement d'un projet de travaux lorsqu'aucune autre solution n'existe. **En 2023, 14 dossiers ont été soutenus.**

Huit projets ont concerné **l'Accompagnement aux droits liés à l'habitat (ADLH)**. L'ADLH est une forme d'intervention spécifique qui consiste à accompagner les ménages à faire valoir leurs droits à un logement décent et adapté. Les associations, financées ou co-financées par la FAP, accompagnent les ménages dans leurs démarches tant sociales que juridiques, telles que les questions et problèmes liés aux expulsions, l'accès au logement social et le Droit au logement opposable (Dalo), ou encore la lutte contre l'habitat indigne (insalubrité, indécence, péril...).

Lorsque nécessaire, **l'agence régionale intervient sur le volet coercitif en soutenant la poursuite au pénal contre les marchands de sommeil**. À Montpellier, la Fondation Abbé Pierre a, par exemple, soutenu l'association « Habiter Enfin ! » pour dénoncer l'insalubrité de la résidence Font Del Rey et engager une procédure contre les propriétaires de la copropriété. Grâce à cette initiative, le parquet a décidé de lancer une enquête et un procès

a eu lieu en septembre 2023 où la Fondation s'est constituée partie civile aux côtés de plusieurs habitants. Le travail d'interpellation a porté ses fruits puisque la Ville de Montpellier s'est également constituée partie civile sur ce dossier.

Pour lutter contre l'habitat indigne, la Fondation Abbé Pierre intervient également sur le bâti en soutenant **des actions « d'aller-vers » vis-à-vis des propriétaires bailleurs afin de les sensibiliser aux différentes aides auxquelles ils peuvent recourir pour rénover leur logement**, notamment les aides de l'ANAH. L'agence régionale Occitanie de la Fondation finance également des associations agréées Maîtrise d'ouvrage insertion (MOI) pour des baux à réhabilitation afin de résorber l'habitat insalubre et produire des logements locatifs très sociaux à destination des ménages les plus en difficultés.

Depuis plusieurs années, l'agence régionale est également engagée auprès d'associations

dans **une démarche de résorption durable des bidonvilles** sur le territoire métropolitain de Montpellier avec les services de l'État et la Métropole, à travers le programme « Montpellier Zéro Bidonville ».

À travers ces différentes actions, **la Fondation Abbé Pierre capitalise sur différentes démarches territoriales et fait le lien entre les acteurs qui luttent contre le mal-logement**, notamment en participant aux différentes instances et groupes de travail du PDLHI, des CLAH, des CIL, du PDALHPD... sur les territoires concernés par son projet de territoire.

Glossaire

ADIL	Agence Départementale d'Information sur le Logement
ADLH	Accompagnement aux Droits Liés à l'Habitat
ANAH	Agence Nationale de l'Habitat
ANIL	Agence Nationale d'Information sur le Logement
ARS	Agence Régionale de Santé
CAF	Caisse d'Allocation Familiale
CEREMA	Centre d'Études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement
CIL	Conférence Intercommunale du Logement
CLAH	Commission Locale d'Amélioration de l'Habitat
DALO	Droit Au Logement Opposable
DDT	Direction Départementale des Territoires
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
EHPAD	Établissement d'Hébergement pour Personnes Âgées Dépendantes
ETP	Équivalent Temps Plein
FILOSOFI	Fichier Localisé Social et Fiscal
HLM	Habitation à Loyer Modéré
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
LHI	Lutte contre l'Habitat Indigne

ONB	Observatoire National du Bâtiment
OPAH	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
OPAH RU	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
ORCoD	Opération de Requalification des Copropriétés Dégradées
PDALHPD	Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées
PDLHI	Pôle Départemental de Lutte contre l'Habitat Indigne
PIG	Programme d'Intérêt Général
PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Insertion
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PLUI	Plan Local d'Urbanisme Intercommunal
PLUI-H	Plan Local d'Urbanisme Intercommunal valant programme local de l'Habitat
PLS	Prêt Locatif Social
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
PPPI	Parc Privé Potentiellement Indigne
PSSB	Pôle de Sûreté Sécurité Bâtiminaire
QPV ou QPPV	Quartier Prioritaire de la Politique de la Ville
SCHS	Service Communal d'Hygiène et de Santé
SMIC	Salaires Minimum Interprofessionnel de Croissance
SNE	Système National d'Enregistrement

Merci

Nos remerciements à l'équipe de l'ADIL 31 pour leur accompagnement et leur travail de recherche, Mélanie Baillot, Sabrina Attou et Sylvie Martres.

Nos remerciements aux Élus locaux, aux professionnels des services de l'État et des collectivités locales qui ont accepté de nous recevoir, de nous communiquer des données pour enrichir ce rapport :

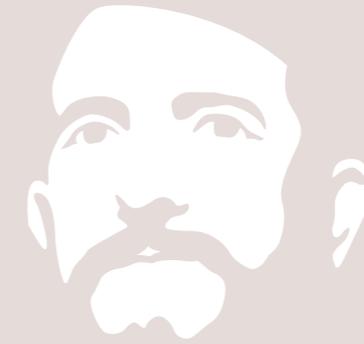
Frédérique Blanchou et François Chauvet, SCHS de la Ville de Toulouse ,
Claire Nison, Élu(e) de la Ville de Toulouse,
Karine Traval-Michelet, Vice-présidente de la Métropole de Toulouse,
Pauline Lassera-Reyes, Toulouse Métropole,
Isabelle Rigaud et Éric Weyh, DREAL Occitanie,
Sandrine Coynes, David Pichot et David Pinon, DDT de Haute-Garonne.

Nos remerciements aux équipes des associations et opérateurs qui ont accepté de témoigner et partager leur expertise :

Véronique Carré-Michel et Marion Deromas, URBANIS 31,
Sabine Veniel-Le Navennec, Habitat Social Occitanie (HSO),
Valérie Palacio, Agence d'Urbanisme et d'Aménagement de Toulouse (AUAT).

Nos remerciements à Mme H, qui a accepté de nous accueillir chez elle et de témoigner de sa situation de mal-logement.

Nos remerciements aux équipes de la Fondation Abbé Pierre, de la Délégation générale et de l'Agence Occitanie.



Être humain !

Rapport sur l'état du mal-logement
de la Fondation Abbé Pierre Agence Occitanie
Avril 2024

L'HABITAT INDIGNE, REFLET DU MAL-LOGEMENT
la nécessité d'une approche globale et articulée pour lutter contre
le phénomène et le résorber.
Le cas concret de Toulouse et son agglomération.

29^e rapport sur le mal logement • Éclairage Occitanie 2024

Conception et coordination : Agence Occitanie Fondation Abbé Pierre

Entretiens et rédaction : FORS-Recherche Sociale - Adèle Fourmigué, Chargée d'études - Morgane Kérodé, Chargée d'études

Relecture et contributions : Agence Occitanie Fondation Abbé Pierre - Direction des Études Fondation Abbé Pierre

Conception Graphique : Fondation Abbé Pierre

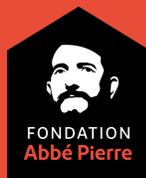
Pages intérieures : Delphine Azaïs

Crédit photos : Couverture, Yann Lévy - Pages intérieures, Ben Art Core

Impression : Impact Imprimerie



Être humain !



AGENCE RÉGIONALE OCCITANIE

5, place du Petit Scel - 34000 MONTPELLIER

Téléphone 04 67 54 27 44

occitanie@fondation-abbe-pierre.fr

fondation-abbe-pierre.fr