

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