



Examen périodique universel de la France

Quatrième cycle

Créée en 1992, la Fondation Abbé Pierre a pour objet d'agir au bénéfice de toutes personnes démunies, sans distinction, afin qu'elles puissent accéder à un logement décent ou ne pas le perdre. Elle récolte des dons qu'elle redistribue directement dans des missions sociales. Elle dispose d'agences régionales dans neuf régions. Ses axes majeurs d'intervention sont :

1. Le soutien des projets associatifs engagés dans la lutte contre l'exclusion liée au logement. Les actions sont diverses, mais doivent toutes *in fine* bénéficier aux personnes mal-logées :

- Les accueillir et leur offrir un moment ou un lieu de répit (dans les accueils de jours et les boutiques solidarité, les restaurants sociaux...);
- Les accompagner dans leurs démarches administratives et juridiques pour accéder à un logement, en cas d'habitat indigne, d'expulsions locatives (permanences d'accès aux droits, plateforme téléphonique « Allô Prévention Expulsion », etc.);
- Construire et réhabiliter des logements à bas loyers et performants énergétiquement (programmes SOS taudis et Toit d'abord);
- Et d'autres interventions pour parer aux situations exceptionnelles (un fonds d'urgence a été créé durant la crise sanitaire¹) et participer à remédier aux défaillances structurelles (interventions sociales et culturelles dans les quartiers populaires et participation des habitants)...

2. L'interpellation des pouvoirs publics et la sensibilisation de l'opinion publique aux problématiques du mal-logement dans le but de rendre visible et de résoudre des conditions de vie inacceptables : publication annuelle de son Rapport sur l'Etat du mal-logement en France² et en Europe³, campagnes d'affichages nationales... Elle cherche à influencer les décisions prises par les pouvoirs publics (ministres, ministères, députés, sénateurs, collectivités locales...) pour supprimer les mesures défavorables aux personnes mal-logées tout en promouvant celles nécessaires à l'effectivité du droit au logement.

Ce document expose en substance, de manière non exhaustive, les enjeux significatifs qui doivent mener la France à adapter et redresser sa réglementation, ses politiques et ses pratiques pour mettre un terme aux infractions graves et quotidiennes portées au droit au logement¹.

¹ <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/actualites/au-plus-pres-des-besoins-de-380-000-personnes>

² <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/actualites/27e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2022>

³ <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/actualites/la-fondation-presente-son-7e-regard-sur-le-mal-logement-en-europe>



1. La France traverse depuis de nombreuses années une crise du logement aux manifestations variées qu'elle ne parvient pas à résorber.

2. 300 000 personnes vivent sans domicile² et 4 millions sont mal logées, c'est-à-dire sans logement personnel, en surpeuplement accentué ou en inconfort grave. 12 millions de personnes sont fragilisées par le logement, en surpeuplement modéré, en copropriété dégradée, sous la menace d'une expulsion, en effort financier excessif pour se loger et en précarité énergétique sous l'effet de la hausse des prix de l'immobilier et de l'énergie. Les échecs répétés à faire reculer la crise du logement ont des répercussions sur la possibilité de mener une vie de famille sereine, de protéger sa santé, d'offrir à ses enfants des conditions d'études correctes, de choisir son lieu de vie au lieu d'être assigné à résidence, exposé aux nuisances environnementales ou éloigné des centres villes.

Informations sur le mal-logement en France

3. *Ce que le logement coûte aux ménages*

4. Les ménages consacrent en moyenne 17,6 % de leurs revenus aux dépenses de logement après déduction des aides au logement en 2019, soit un taux d'effort stable depuis 2009. Ces chiffres masquent toutefois d'importantes disparités selon les niveaux de vie, et les ménages sous le seuil de pauvreté paient toujours le plus lourd tribut, avec un taux d'effort de 36,3 % en 2019 (+ 4 points depuis 2009)³. L'effort financier excessif lié au logement⁴ concerne au moins 5,7 millions de personnes.

5. Cette augmentation de l'effort financier pour se loger reflète la hausse considérable des prix de l'immobilier au cours des deux dernières décennies. Les prix des logements anciens ont augmenté de 154 % entre 2000 et 2021, les loyers moyens du parc privé de 50 %, les prix du gaz de l'électricité et autres combustibles de 76 %. 12 millions d'individus étaient en situation de précarité énergétique⁵ en 2013 (20 % des ménages).

6. 41 % des ménages qui subissent un taux d'effort pour se loger supérieur à 35 % de leurs ressources et un reste-à-vivre inférieur à 65 % du seuil de pauvreté sont des locataires du parc privé⁶. Les locataires du parc privé sont ceux qui ont subi la plus forte augmentation de leur taux d'effort depuis 2002 : +5,8 points (contre 3,4 points pour les locataires HLM et 2,8 points pour les accédants).

7. Depuis 20 ans on assiste à un net décrochage entre les aides personnelles au logement⁷ et les dépenses réellement supportées par les ménages, qui s'explique principalement par des actualisations de barème insuffisantes et aléatoires. Les loyers moyens des bénéficiaires ont progressé de 32 % entre 2000 et 2010, alors que les loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides n'étaient revalorisés que de 15 %. Aujourd'hui, 77 % des allocataires supportent des niveaux de loyers supérieurs aux loyers-plafonds des aides personnelles au logement⁸. Malgré cela, les coupes budgétaires se répètent : réduction de 5 € par mois, extinction de l'APL-accession, absences d'indexation...

8. Les aides ne réduisent donc plus suffisamment les dépenses de logement qui, de leur côté, poursuivent leur augmentation. Dans le parc privé, 30 % des allocataires des aides au logement ont des taux d'effort nets supérieurs à 41 %, et 10 % subissent un taux d'effort dépassant 66 %.

9. En lien direct avec le coût du logement :

- Près de 156 378 ménages ont été assignés en justice en 2019, dont plus de 145 000 pour impayés de loyers⁹, et 130 514 décisions d'expulsions ont été prononcées, dont plus de 125 000 pour impayés locatifs¹⁰. Les expulsions effectives avec intervention des forces de l'ordre ont augmenté de 164 % depuis 2001, pour atteindre 16 700 expulsions¹¹ ;
- 2 664 000 ménages vivent en situation de surpeuplement. Le surpeuplement « accentué »¹² concerne plus de 218 000 ménages en 2013 (soit 934 000 personnes). Les situations de « surpeuplement modéré »¹³ concernent 2 446 000 ménages (soit 7 655 000 personnes). Ces



situations touchent plus durement les familles monoparentales : un quart d'entre elles vivent en surpeuplement avec un ou plusieurs enfants de moins de 10 ans ;

- 1 123 000 personnes, propriétaires occupants, vivent dans des copropriétés en difficulté, subissant un très mauvais fonctionnement, des impayés de charges nombreux et importants ou une absence de travaux d'entretien.

10. Le coût du logement, qui pénalise les plus modestes et les couches moyennes, conduit à un report vers le logement social, à l'acceptation de logements dégradés du parc privé et au risque d'impayés ou à des privations sur d'autres dépenses essentielles (soins, alimentation, chauffage).

11. *Ainsi, 2,2 millions de ménages demandent un logement social pour seulement 450 000 attributions par an.*

12. Créé en 2016, le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) rassemble l'ensemble des subventions nationales à destination du logement social, soit 537 M€ en 2022 provenant de la contribution des employeurs à l'effort de construction (Action logement), des bailleurs sociaux, des prélèvements effectués sur les communes qui ne remplissent pas leurs obligations de production. Depuis 2019, non seulement la contribution directe de l'État à la production de logements sociaux a été supprimée, mais encore il prélève les ressources des bailleurs sociaux en leur imposant une baisse de loyers pour les locataires touchant les allocations logement, dans le seul but de réduire cette dépense. C'est ce que le gouvernement appelle la « réduction de loyer de solidarité » (RLS)¹⁴. Elle s'accompagne d'une hausse de la TVA de 5,5 % à 10 % sur les logements sociaux (sauf les logements très sociaux, minoritaires). Ces mesures grèvent, à moyen ou long terme, la capacité des bailleurs sociaux à maintenir leur niveau de production, d'entretien ou de rénovation.

13. L'inadéquation entre les niveaux de ressources des demandeurs de logement social et les loyers de certains logements neufs est de plus en plus inquiétante. En 2020, 43 % des logements du parc social dépassent d'au moins 5 % les loyers-plafonds APL. À quoi s'ajoute des charges importantes, qui représentait en 2014 la moitié du loyer principal moyen (5,8 €/m²).

14. *2 090 000 personnes vivent dans des logements privés de confort en 2013*¹⁵

15. *22 % des ménages vivent dans des logements connaissant un ou plusieurs défauts graves*¹⁶.

16. L'estimation du nombre de logements indignes la plus récente date de 2014. Le ministère de la Cohésion des territoires publiait alors une estimation de 420 000 logements indignes, mais sans tenir compte des locaux impropres à l'habitation et des divisions pavillonnaires. Le nombre de logements indignes s'élèverait plutôt à 600 000 logements et des progrès importants sont encore à opérer pour faciliter le repérage et le partage d'informations des situations d'habitat indigne. Outre-mer, l'habitat insalubre concernerait près de 110 000 logements sur un parc total de près de 900 000 logements (soit 12 %).

17. Les données très partielles sur les bidonvilles en métropole indiquent que 12 342 ressortissants européens y vivaient au 12 mai 2021 (252 bidonvilles de 10 personnes ou plus). Si l'on inclut les populations extra-européennes, ce sont en tout 22 189 personnes qui vivraient sur 439 sites. Une logique d'expulsion et d'évacuation sans diagnostic préalable ni solution d'hébergement ou de relogement est conduite depuis près de 25 ans et plus fortement depuis 2010¹⁷.

18. *208 500 personnes vivant de manière permanente en résidence mobile sont identifiées avec un besoin d'accéder à un habitat ou d'améliorer leur habitat*

19. Parmi les situations de mal-logement répertoriées, les trois plus fréquentes sont : les installations privées sur des terrains en infractions aux règles d'urbanisme, les installations sans titre ou précaires au regard de l'occupation et l'ancrage sur les aires d'accueil temporaire. L'offre d'habitat durable reste résiduelle au regard des besoins.



20. Lorsqu'ils accèdent à des places temporaires dans des aires d'accueil, les personnes dites « Gens du voyage » y sont parfois exposés à des règlements très contraignants (heures de visite, accès aux sanitaires) et des conditions d'habitat très dégradées (suroccupation, défauts d'entretien des équipements sanitaires, insalubrité, implantation des aires près de zones de grande pollution¹⁸.

21. Pour les personnes sans abri, l'hébergement est souvent impossible

22. Les données du 115 (numéro d'urgence pour demander un hébergement en urgence) montrent la saturation des dispositifs, même au cours de l'été, comme 2022 avec un taux de décrochage des appels de seulement 30 % en Haute-Garonne sur une journée, de 55 % à Strasbourg sur une semaine, 11 % à Paris au mois d'août¹⁹ et à peine 29 % de réponses positives aux demandes d'hébergement en juillet en Ille-et-Vilaine. Pourtant, la perspective annoncée par la France, pour 2023, est la fermeture de 14 000 places d'hébergement ces trois prochaines années.

23. Seul un demandeur d'asile sur deux trouve une place d'hébergement au sein du Dispositif national d'accueil (DNA). Depuis 2015, pour faire face aux besoins liés aux évacuations de la « jungle » de Calais puis des bidonvilles, les nouveaux dispositifs se multiplient, de manière segmentée et éloignée du droit commun et du logement. Ces structures ne sont pas toutes prévues pour assurer un accompagnement adapté des personnes accueillies : absence de nourriture, de personnel médical, d'informations juridiques... Pour ceux qui ne sont pas pris en charge par le DNA, l'allocation pour demandeur d'asile est largement insuffisante : en 2020, le montant mensuel moyen versé s'établissait à 390 € par ménage

24. Les personnes sans autorisation de séjour, faute de possibilité légale d'accéder au logement social et aux prestations sociales, et même de travailler, elles sont plongées dans une grande précarité résidentielle : hébergement chez des tiers, marchands de sommeil, abri de fortune, bidonvilles, rue ou hébergement d'urgence, souvent à l'hôtel, parfois pendant des années sans perspective d'accès au logement²⁰.

25. Le droit au logement opposable reste ineffectif pour de nombreux ménages

26. Ce seul recours qu'offre le droit au logement en France, d'abord amiable devant une commission de médiation, puis devant un juge est une véritable avancée en France. Cependant, il est très mal appliqué : le taux de reconnaissance de ce droit par les commissions de médiation n'est que de 34,8 % en 2020 et 77 684 ménages reconnus prioritaires par ces commissions n'ont pas encore été relogés par l'Etat malgré son obligation de résultat²¹.

27. Ces constats soulignent les insuffisances et défaillances de la France et sa carence dans la tenue de son engagement à garantir le droit à un logement suffisant à toute personne présente sur son territoire en vertu de l'article 11 du Pidesc, lu à la lumière des observations générales n° 4 et 7 du CDESC.

Observations transversales

28. *L'engagement budgétaire pour le logement*

29. La part des dépenses consacrée au logement a chuté à un niveau historiquement bas de 1,6 % en 2019, sous l'effet notamment des coupes budgétaires successives sur les aides au logement et les bailleurs sociaux. Une dépense publique adaptée entraînerait pourtant des bénéfices sociaux susceptibles d'éviter certains coûts demain²².

30. *Le logement et l'économie de marché*



31. L'immobilier se vend à profit attirant les investisseurs et provoquant destruction-reconstruction en appartements de luxe, rénovations pour bénéficier de loyers augmentés, marchés du logement à des fins autres que la résidence principale (résidences secondaires, bureaux, hébergement touristique stimulé par l'intérêt financier recherché par les plateformes spécialisées de type Airbnb²³). Cette financiarisation du logement alimente la flambée de prix, raréfie l'offre de résidences principales à loyer abordable, motive des congés donnés aux locataires (congé vente ou congé reprise frauduleux). Les marchés immobiliers semblent incapables, sans régulation, de répondre aux exigences du droit au logement, de l'aménagement du territoire, du temps long et de la transition écologique. Une intervention forte et assumée de l'Etat est donc nécessaire.

32. *Le changement climatique et le droit au logement*

Le changement climatique est à l'origine de nouvelles problématiques de logement. Il les dégrade, voire entraîne leur destruction. Il est ainsi la cause directe de mal-logement et de sans-abrisme. Il aggrave également les conséquences du mal-logement et du sans-abrisme²⁴.

Recommandations adressées à la France par la fondation Abbé Pierre

prenant en compte les recommandations 145.180 à 145.188, mais aussi 145.263 à 145.273 concernant les personnes migrantes et 145.283 et 145.287 concernant les mineurs étrangers non accompagnés, principalement

33. La fondation recommande d'organiser l'existence de logements abordables aux plus modestes en quantité suffisante et donc :

34. De produire des logements sociaux et de les attribuer en priorité aux ménages en ayant le plus besoin :

- Adopter une loi de programmation pluriannuelle de 150 000 logements sociaux par an (dont 60 000 très sociaux, 90 000 sociaux) et 15 000 logements par an Outre-mer dont au moins un tiers de très sociaux ;
- Supprimer la Réduction de loyer de solidarité et revenir sur la hausse de la TVA ;
- Respecter les quotas légaux de 25 % d'attributions de logements sociaux aux ménages prioritaires et aux ménages les plus pauvres en dehors des quartiers prioritaires de la ville ;
- Créer un fonds national d'aide à la baisse de quittance pour qu'aucun logement social ne soit refusé à des ménages en raison de revenus insuffisants.

35. De revaloriser les aides personnelles au logement.

36. De mobiliser le parc privé à vocation sociale :

- Conventionner 40 000 logements dans le parc privé par an, avec ou sans aide aux travaux, à des niveaux de loyers social, principalement en mandat de gestion²⁵.

37. La fondation recommande d'interdire les expulsions locatives sans relogement et en ce sens :

- D'abonder le fonds d'indemnisation des bailleurs qui permet de différer le concours de la force publique, le temps qu'une solution de relogement soit trouvée.
- De prévoir en amont des sorties d'institution (aide sociale à l'enfance, hôpital, prison) le logement ou l'accueil en hébergement adapté des personnes sans solution.
- De supprimer le congé vente.
- D'instaurer une garantie universelle des risques locatifs qui verse au bailleur les loyers que son locataire n'est plus en mesure de payer le temps que la situation de ce dernier se rétablisse ou que soit proposé/trouvé un logement mieux adapté à sa nouvelle situation.

38. La fondation recommande pour accueillir dignement les personnes exilées de :



- Revenir à la possibilité d'attribuer un logement social à un ménage dont un membre est en situation irrégulière mais d'autres en situation régulière, ouvrir explicitement les solutions d'intermédiation locative aux ménages en situation irrégulière, leur permettant de sortir des hôtels ou de la rue, et d'entamer sereinement des démarches de régularisation, faciliter les démarches de régularisation,
- Renforcer Dispositif national d'accueil (DNA) des demandeurs d'asile.

39. Pour mettre un terme à la dynamique répressive autour des occupations illégales (faute d'autres solutions), la fondation recommande de redéfinir le cadre de la mission de résorption pour qu'aucune expulsion et évacuation de squats, de terrains et de bidonvilles ne soit mise en œuvre sans solution digne pour leurs occupants.

40. La fondation recommande d'encadrer les marchés immobiliers :

- Généraliser, renforcer, faire respecter l'encadrement des loyers et taxer les loyers abusifs ;
- Mieux encadrer les locations touristiques²⁶ ;
- Appliquer la taxe sur la vacance dans les départements d'outre-mer et l'élargir à toutes les communes comprises dans une agglomération de + de 50 000 habitants ;
- Augmenter le taux de taxe sur les plus-values immobilières quand la hausse du prix provient manifestement d'investissements publics ;
- Rendre croissante dans le temps la taxation des plus-values sur les terrains non-bâti ;
- Instaurer une taxe Tobin de l'immobilier²⁷ ;
- Taxer davantage les droits de succession et donations en cas de transmission de patrimoines conséquents ;
- Développer le recours aux baux fonciers (emphytéotiques, à construire...) permettant la maîtrise durable de l'usage des sols et des prix, et les Offices de foncier solidaires au profit des classes populaires.

41. En matière d'habitat indigne, la fondation recommande de :

- Lancer un plan national prévoyant le traitement de 60 000 logements indignes par an ;
- Aider à la réalisation des travaux de rénovation énergétique, en priorisant les plus pauvres et en organisant le repérage et l'accompagnement des ménages en précarité énergétique ;
- Augmenter le montant du chèque énergie et abolir les coupures d'électricité.

42. Pour permettre l'habitat permanent en résidence mobile, la fondation recommande de :

- Faire de la résidence mobile, habitat permanent de ses occupants, un logement ou un élément de logement et rendre la caravane éligible aux aides au logement et à l'énergie, à l'amélioration de l'habitat et à l'accession à la propriété ;
- Outre les terrains familiaux locatifs, orienter les priorités et les financements publics vers les terrains privés en propriété et programmer une production de logements sociaux adaptés à l'habitat mobile ;
- Maintenir et améliorer les aires d'accueil pour garantir le droit à la mobilité ; réhabiliter les aires existantes et revoir l'emplacement de celles situées en dehors des zones urbanisées et à proximité de sites classés, industriels, autoroutiers, etc.
- Abroger les lois répressives et discriminatoires (l'article 322-4 du code pénal et l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000).

¹ Tout est exposé en détail dans le dernier rapport annuel sur l'Etat du mal logement de la Fondation : <https://www.fondation-abbé-pierre.fr/actualites/27e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2022>.

² Ce chiffre a plus que doublé depuis 2012, et triplé depuis 2001.



³ Parmi les ménages du premier quintile de revenus, 18,3 % de la population subissait un taux d'effort pour se loger supérieur à 40 %, contre moins de 6 % dès le deuxième quintile.

⁴ Est considéré en effort financier excessif tout ménage qui consacre plus de 35 % de ses revenus aux dépenses de logement, et dont le niveau de vie résiduel est inférieur à 65 % du seuil de pauvreté. Le seuil de pauvreté est de 880 euros par mois en 2006 (résiduel à 572 euros) et 1 000 euros par mois en 2013 (résiduel à 650 euros).

⁵ La loi du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, définit la précarité énergétique comme une difficulté à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction des besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat.

⁶ 27 % pour les locataires des logements sociaux⁶, 15 % pour les accédants.

⁷ Les aides au logement (ou allocations logement) sont des prestations sociales destinées à réduire les dépenses de logement des ménages. Elles sont accordées sous conditions de ressources et calculées en tenant compte de la situation familiale, de la nature du logement et du lieu de résidence.

⁸ Ils n'étaient que 58 % en 2001.

⁹ +35 % par rapport à 2001.

¹⁰ +55 % depuis 2001. Il est impossible d'obtenir les chiffres sur les années 2020 et 2021 en raison d'une réforme au ministère de la justice.

¹¹ Les chiffres 2020/2021 ne sont pas représentatifs en raison des mesures exceptionnelles prises durant la crise sanitaire.

¹² Lorsqu'il manque deux pièces ou plus au logement.

¹³ Lorsqu'il manque une pièce au logement.

¹⁴ 780 M€ en 2018, 873 M en 2019, avant une montée en charge à 1,3 Md par an de 2020 à 2022.

¹⁵ Absence de confort sanitaire de base, de chauffage central, de coin cuisine ou façade très dégradée, avec des fissures profondes. Autant d'indices laissant supposer que d'autres problèmes peuvent affecter ces logements, notamment lorsqu'ils sont petits, anciens ou dégradés : humidité, moisissures, mauvaise isolation, installation électrique dangereuse, infiltrations d'eau...

¹⁶ Vis-à-vis à moins de 10 mètres, problèmes d'étanchéité et d'isolation des murs, du toit ou du sol, infiltrations ou inondations...

¹⁷ Voir : observatoire des expulsions des lieux de vie informels, « Note d'analyse détaillée », 1^{er} novembre 2020-31 octobre 2021.

¹⁸ Usines chimiques, fabrique de béton, silo à grain... C'est le cas, par exemple, de l'aire d'accueil de Tremblay en France, sur laquelle sont installées plusieurs familles de manière temporaire (depuis 17 ans), située à proximité du plus grand aéroport de France (Roissy CDG) et d'un crématorium, sous des lignes haute tension et équipée de seulement deux toilettes, dont l'un ne fonctionne plus. Comme celle d'Hellemmes-Ronchin accueillant à proximité immédiate d'une usine de béton, d'une concasserie et d'exploitations agricoles utilisant des pesticides plus de 150 personnes. Et celle de Petit-Quevilly directement exposée à l'incendie de l'usine de produits chimiques Lubrizol il y a deux. Voir également : <https://www.editionsducommun.org/products/ou-sont-les-gens-du-voyage-william-acker>.

¹⁹ Environ 1 000 demandes non pourvues au mois d'août, dont 84 femmes enceintes et 24 enfants de moins de 3 ans.

²⁰ [Fabrique des personnes "sans-papiers", fabrique des mal-logés.](#)

²¹ Voir : [Haut comité pour le droit au logement, 15 ans après la loi DALO, un nécessaire rappel à la loi, Avril 2022.](#)

²² Des logements plus nombreux, mieux isolés et aux loyers accessibles, ce sont moins de dépenses d'hébergement d'urgence, moins de dépenses de soins, davantage d'emplois et de recettes fiscales pour l'Etat, une meilleure productivité au travail et moins d'échec scolaire.

²³ La France, au cœur du phénomène, représente le deuxième marché mondial, derrière les Etats-Unis, avec près de 600 000 annonces en 2019.

²⁴ La Fondation renvoie à sa contribution spécifique sur ce point, en annexe de ce document.

²⁵ En location directe aux personnes avec sécurité d'occupation, plus qu'en sous-location qui est un bail précaire.

²⁶ Numerus clausus sur certains territoires particulièrement tendus, limitation plus forte du nombre de jours de location autorisées, interdiction pure et simple dans certains quartiers, interdiction de louer des appartements entiers, normes de sécurité minimales imposées aux loueurs...



²⁷ Taxe additionnelle sur les transactions les plus élevées, qui tirent le marché vers le haut et participent à la ségrégation résidentielle.
