



Le droit à un logement décent¹

En vue de la visite Leilani FAHRA, Rapporteuse spéciale pour le droit à un logement convenable

Encore mal sériés par la statistique publique, les logements indignes représentent pourtant une menace réelle pour leurs occupants. Depuis plusieurs années, une estimation a établi à 600 000 le nombre de logements indignes, à partir des données sur le parc privé potentiellement indigne exploitées par les acteurs locaux, sachant que les fichiers sur lesquels elle repose (le cadastre notamment) présentent des biais importants.

Le ministère du Logement a publié en 2014 une autre estimation portant sur 420 000 logements indignes, laquelle serait très largement sous-estimée selon les différents spécialistes (elle ne tient pas compte notamment des locaux impropres à l'habitation ou des divisions pavillonnaires). Depuis 2011, des observatoires de l'habitat indigne et le système d'information ORTHI (outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne) tentent de recenser localement les situations de logements indignes (insalubrité, péril...) et les habitats non décents identifiés par les services compétents (services d'hygiène, services sociaux, CAF).

Le droit français est très complet en matière de droit à un logement décent mais il souffre de difficulté de mise en œuvre. Les personnes touchées par l'habitat dégradé sont souvent vulnérables et la difficulté pour elles d'engager une procédure judiciaire est un véritable obstacle à la réalisation de ce droit², alors que les pouvoirs publics ont eu, jusqu'en novembre 2018, tendance à se désengager sur cette question, en n'apportant pas suffisamment de moyens financiers et techniques aux acteurs de terrain.

LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE : La nécessaire offensive

1) Un droit complet et protecteur mais qui nécessite l'accompagnement des occupants

Le Conseil Constitutionnel a reconnu dans sa décision du 19 janvier 1995, le droit à un logement décent comme un objectif à valeur constitutionnelle. En pratique, ce droit se décline en matière civile pour ce qui relève des rapports locatifs, en matière administratives pour ce qui tient de la sécurité et de la santé publiques et enfin en matière pénale en cas d'infraction. Toutes les procédures pouvant être menées de concert en cas de manquement, ce qui suppose une coordination des occupants, de l'administration, éventuellement des services de police et du système judiciaire. Ces procédures ne peuvent être menées efficacement sans un accompagnement administratif et juridique des ménages victimes de conditions indignes d'habitat³.

a. En matière civile : une preuve difficile à fournir, un accompagnement nécessaire

La loi du 10 juillet 1989⁴, régissant les rapports locatifs, prévoit l'obligation pour le bailleur de délivrer un logement décent comme défini par le décret du 30 janvier 2002⁵. Ce décret liste les éléments matériels devant permettre d'assurer la sécurité et la santé de ses occupants mais aussi les éléments permettant d'assurer un minimum de confort et d'équipements. Lorsque le locataire constate que son logement n'est pas

¹ Toutes les informations détaillées et chiffrées sont à retrouver dans : la Fondation Abbé Pierre, l'Etat du Mal logement en France, 2018.

² Sur ce point voir la fiche Accès aux droits du logement

³ En ce sens voir le travail du Comité Action Logement et de l'Espace Solidarité Habitat : <https://www.fondation-abbé-pierre.fr/documents/pdf/2017.03 - habitat indigne et droits des occupants - guide de l'accompagnant.pdf>

⁴ Loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs Article 6

⁵ Décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent

décent, il a la possibilité de demander au bailleur la mise en conformité sans qu'il soit porté atteinte à la validité du contrat. En pratique, les actions menées à ce titre ne sont pas courantes⁶ et les locataires, ou subissent la situation sans se plaindre au bailleur, ou cessent de payer le loyer pour l'obliger à agir. Pourtant la Cour de cassation est claire sur cette question : seule l'impossibilité d'habiter le logement justifie la cessation des paiements⁷. L'une des difficultés d'ester en justice réside dans la possibilité pour des justiciables parfois (souvent) vulnérables, d'apporter la preuve de l'indécence et des manquements au décret. Le témoignage de l'occupant, qui agit souvent en défense lors de procédure d'expulsion, ou la faible force probatoire des photos qu'il pourrait fournir, ne sont généralement pas suffisantes pour convaincre le juge. Lorsque le locataire fait appel à un acteur institutionnel assermenté pour produire un rapport sur la décence du logement (service d'hygiène de l'autorité publique ou administration des aides au logement (Caisse d'Allocations Familiales)), il obtient plus facilement gain de cause et peut percevoir des dommages intérêts.

Enfin, lorsque le propriétaire est condamné, la mise en œuvre de la décision peut s'avérer compliquée en cas de refus ou de difficultés à effectuer les travaux commandités par le juge. Cela suppose d'engager de nouveau une procédure en exécution voire de faire réaliser les travaux par les locataires pour ensuite en demander le remboursement. Cela pose évidemment la question de la solvabilité du locataire et de la garantie qu'il a à se voir rembourser les frais engagés dans ce cas.

b. En matière administrative : une volonté politique et des moyens insuffisants

La loi du 31 mai 1990 définit l'habitat indigne comme « les locaux ou les installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes, pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ».

Le code de la santé publique⁸, le code de la construction et de l'habitation⁹ et les Règlements Sanitaires Départementaux¹⁰ prévoient les modes d'interventions de la puissance publique afin de préserver la salubrité et la sécurité des biens et des personnes. Depuis la loi de Solidarité et du Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000, ils organisent à la fois les obligations et modes d'intervention du maire et du représentant local de l'Etat (le préfet) et les obligations du propriétaire vis-à-vis de la puissance publique et vis-à-vis de son ou ses locataires.

Suite à un signalement par toutes personnes (occupant, service social, association, etc.) aux services compétents (service d'hygiène ou de sécurité), la puissance publique a le devoir d'enjoindre le propriétaire, par le biais d'un acte administratif, à faire les travaux nécessaires à la sauvegarde de la salubrité et de la sécurité. Le propriétaire doit réaliser les travaux dans un délai contraint et, en cas de défaillance de sa part, la puissance publique est tenue d'effectuer elle-même les travaux pour son compte. Durant toute la durée de la procédure, l'occupant de l'immeuble est protégé par la loi¹¹ : son bail ne peut être résilié, il ne doit plus payer de loyer et en cas d'impossibilité définitive ou temporaire d'habiter il doit être relogé par le propriétaire ou, à défaut, par la puissance publique aux frais du propriétaire.

L'avantage de la procédure administrative, et ce qui la rend indispensable à une action efficace, réside dans le fait que la puissance publique, si la volonté politique le permet, a les moyens de la mener à bout, jusqu'à la réalisation effective des travaux. Cela la distingue de la procédure civile qui demande une endurance importante de l'occupant pour l'exécution *in fine* des décisions obtenues. Ici, la puissance publique dispose de la connaissance du droit et des moyens pour le faire appliquer. En outre, les procédures administratives ont un fort pouvoir incitatif auprès des propriétaires.

Cependant, en pratique, la mise en œuvre de ces procédures est complexe. En les engageant, la puissance publique s'oblige elle-même. Cela pose la question des moyens mis en œuvre pour : réaliser les diagnostics techniques dans les logements et les immeubles (5000 visites réalisées par an à Paris¹²), réaliser les travaux en cas de défaillance du propriétaire, éventuellement loger les occupants et enfin recouvrer les frais auprès du propriétaire lorsque celui-ci est identifiable et solvable. En outre, sur les territoires où le logement est rare, l'application stricte du droit peut amener l'autorité publique à se priver de la mise en location de certains logements. À Paris, on estime que près de 7 000 chambres de service avec une surface inférieure à 9 m² (donc

⁶ ANIL, Logement décent, note de jurisprudence, Décembre 2016

⁷ Cour de cassation, civile, Chambre civile 3, 28 avril 2009, ou plus récemment Cour de cassation, 3eme ch.civile, 17 mai 2018

⁸ Articles L1331-22 et suivants

⁹ Articles L511-1 et suivants

¹⁰ Voir par exemple le Règlement sanitaire départemental de Paris du 23 novembre 1979

¹¹ Articles L521-1 et suivantes du Code de la Construction et de l'Habitat

¹² Service Technique de l'Habitat de la Ville de Paris

légalement interdites à la location) sont occupées à titre de résidence principale. Sans confort, sans toilettes, parfois même sans eau, ces chambres sont situées dans des combles souvent mal isolés. Face à ce phénomène, on ne dénombre qu'une cinquantaine d'arrêtés préfectoraux interdisant ces pièces à l'habitation chaque année.

Face au manque de moyens, et de volonté politique, les autorités publiques laissent des situations perdurer pendant des années avant d'agir¹³. C'est ainsi que le 5 novembre 2018, 8 personnes ont perdu la vie dans l'effondrement d'immeubles vétustes dans le centre-ville de Marseille. Dans le mois qui a suivi, la mairie a évacué 183 immeubles du secteur dans lesquels logeaient 1 352 personnes, dont une grande part n'a toujours pas été relogée décemment.

c. En matière pénale : encore trop peu de condamnations

La loi prévoit des sanctions pénales pour les « marchands de sommeil », les bailleurs peu scrupuleux qui louent des locaux non conformes aux règles d'habitabilité à des prix exorbitants à des habitants souvent démunis et vulnérables.

La seule infraction relative à l'habitat indigne dans le code pénal se trouve à l'article 225-14 relatif à la soumission de personne vulnérable à des conditions d'hébergement indigne. Mais certaines sanctions sont également prévues par le code de la construction et de l'habitation (art. L521-4) en vue de protéger les locataires en cas d'arrêté préfectoral.

La loi ALUR et la loi ELAN ont renforcé l'arsenal législatif contre les marchands de sommeil : création d'un nouveau délit pénal prévoyant l'interdiction de l'achat de nouveaux biens immobiliers pour les marchands de sommeil, instauration d'une astreinte administrative à l'encontre des bailleurs indécents, en amont des procédures pénales, pour les conduire à réaliser les travaux prescrits par les arrêtés de police, sans attendre la substitution de l'État ou de la collectivité territoriale, pouvant aller jusqu'à 1 000 euros par jour de retard par exemple.

En pratique, la mise en œuvre des sanctions à l'égard des marchands de sommeil reste compliquée. En effet, le ministère public engage rarement des poursuites dans ce type de dossier. D'abord par manque de moyen, les dossiers nécessitant des mesures d'enquête dont ils ne disposent pas toujours : il existe peu d'unités de police dédiées à cette question par exemple. Mais aussi parce que les victimes étant des personnes vulnérables, craignent d'être expulsées manu militari par leur bailleur ou de subir des représailles et les pouvoirs publics recueillent finalement peu de plaintes et de témoignages.

2) Les politiques de lutte contre l'habitat indigne

En matière de lutte contre l'habitat indigne, la mobilisation des différents acteurs (services déconcentrés de l'État, villes, départements, associations et opérateurs) s'est accrue sur la plupart des territoires¹⁴. Mais là où aucun dispositif interministériel et partenarial avec les acteurs locaux n'a été mis en place, l'intervention publique reste insuffisante, voire inexistante.

Les moyens budgétaires consacrés directement par l'État en matière de mise en œuvre des pouvoirs de police du préfet¹⁵ vont remonter en 2018 après une baisse entamée depuis 10 ans, pour atteindre 7,2 millions d'euros¹⁶ (contre 4,7 millions d'euros l'année précédente). Le budget de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) s'élèvera à 799,1 millions d'euros en 2019, ce qui représente une hausse de 9,3% par rapport à l'année précédente, ce qui permet à l'agence de rehausser ses objectifs annuels d'amélioration et de rénovation des logements du parc privé, qui s'établira à 120 000 d'ici 2020, contre 104 000 en 2018.

Depuis 2008, l'ANAH gère également le dispositif de Résorption de l'habitat insalubre (RHI) visant l'éradication des logements, îlots ou immeubles en situation d'insalubrité « irrémédiable » ou dangereuse. Ce dispositif, en

¹³ Voir en ce sens : https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/09/14/m-denormandie-nous-vous-demandons-de-conduire-sans-delaix-et-sans-faillir-l-offensive-en-matiere-de-lutte-contre-l-habitat-indigne_5355036_3232.html

¹⁴ Enquête nationale annuelle 2012 relative à la lutte contre l'habitat indigne et étude du Centre d'études techniques de l'équipement (CETE) Méditerranée, sur le fonctionnement des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI).

¹⁵ Diagnostics et contrôles, travaux d'office, hébergement/relogement des familles...

¹⁶ Rapport annuel de performance 2017.

fonctionnement depuis 2010, peine à monter en charge. Les crédits affectés aux opérations de RHI et THIRORI (restauration immobilière) sont de 11,5 millions d'euros en 2016¹⁷. Ces derniers atteindront néanmoins 18 millions d'euros en 2018 afin notamment d'accompagner la mise en place des programmes nationaux : de la politique de la Ville, de revitalisation des centres bourgs, et de requalification des centres anciens de villes moyennes.

Tous les départements sauf deux sont désormais dotés d'un pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI), dans lesquels l'Agence régionale de santé (ARS), la Direction départementale des territoires (DDT) et la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) doivent s'impliquer pleinement. Leur rôle est de développer un projet départemental et de s'engager dans la réalisation d'objectifs annuels, tout en coordonnant l'intervention des acteurs locaux. Ils ne fonctionnent pas tous de la même manière et selon une démarche réellement collaborative (à Paris, par exemple, les associations ne sont pas invitées). En mars 2017 était annoncée la désignation d'un sous-préfet référent en matière de lutte contre l'habitat indigne dans chaque département, chargé de piloter le PDLHI et d'assurer la coordination entre les acteurs (services de l'État, associations et opérateurs, justice...)¹⁸.

Dans le parc locatif public, le nombre de logements réhabilités est plutôt en déclin depuis 2000. À partir de 2004, l'intervention publique de réhabilitation du parc social a été portée essentiellement par le Programme national de rénovation urbaine, tourné essentiellement vers les zones urbaines sensibles (30 512 logements réhabilités en 2014). Deux dispositifs fiscaux sont également mis en œuvre pour encourager la rénovation de logements dans le parc social : un abaissement du taux d'emprunt et l'instauration d'un taux réduit de TVA à 5,5 %. La loi de finances pour 2018, qui remonte la TVA à 10 % et instaure des baisses de loyers forcées en logement social (« réduction de loyer de solidarité »), est toutefois de nature à fragiliser ce type d'opérations.

Dans le parc privé, l'amélioration des logements est en baisse régulière depuis plus de 10 ans (à l'exception de 2009, année marquée par des crédits supplémentaires dans le cadre du plan de relance). Après avoir atteint son niveau le plus bas de la décennie avec 60 708 logements améliorés en 2012, le nombre d'aides à l'amélioration de l'Anah a progressé de 33 % sur la période 2012-2017, et s'établissait à 80 452 l'année dernière.

Suite à l'effondrement d'immeubles à Marseille, le gouvernement a communiqué sur les mesures récentes de lutte contre l'habitat indigne, notamment celles mises en place par la loi ELAN¹⁹.

LES COPROPRIETES DEGRADEES : Un piège pour leurs occupants

Accédants à la propriété surendettés, propriétaires captifs d'un bien invendable, locataires de propriétaires indéliques, voire de marchands de sommeil, primo-arrivants devenus copropriétaires dans des immeubles très dégradés : de nombreux ménages sont aujourd'hui en grande fragilité dans des copropriétés en difficulté qui se referment parfois comme des pièges sur leurs occupants.

Alors que 29 % des logements appartiennent à une copropriété en 2015²⁰ (9,96 millions de logements, dont 7,7 millions de résidences principales), certains se retrouvent confrontés à de graves difficultés techniques²¹, financières et sociales qui peuvent se cumuler²².

Dans le cadre de l'enquête Logement, l'Insee interroge les propriétaires occupants sur le fonctionnement de leur copropriété. En 2013, près de 518 000 d'entre eux ont déclaré être confrontés à un très mauvais fonctionnement de leur copropriété, à un défaut d'entretien ou à des impayés nombreux et importants dans

¹⁷ Rapport annuel de performance 2017.

¹⁸ Instruction du Gouvernement du 15 mars 2017 relative à la désignation d'un sous-préfet référent en matière de lutte contre l'habitat indigne.

¹⁹ http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/2019.01.01_dp_habitat_indigne.pdf

²⁰ Filocom, 2015.

²¹ Les difficultés techniques renvoient aux dysfonctionnements relatifs à la mauvaise qualité de construction : distribution, superficie, isolation phonique/thermique, etc.

²² Fondation Abbé Pierre, « Les ménages en difficulté dans l'ombre des copropriétés fragilisées », Rapport sur L'État du mal-logement en France, 2014.

leur copropriété (contre 489 000 en 2006, soit une hausse de 8 %), soit au total plus de 1 123 000 personnes concernées. Ces chiffres ne concernent toutefois que les propriétaires occupants, et constituent donc une estimation basse de la population concernée, sachant que les observations de terrain montrent une surreprésentation des locataires dans les copropriétés en difficulté²³. Les demandes auprès des tribunaux d'instance pour paiement des charges sont en outre en constante augmentation et sont passées de 21 400 en 2004 à 29 400 en 2014 (+38%).

En 2013, 107 000 copropriétés appartiennent ainsi à la catégorie D, celle des copropriétés les plus fragiles, soit près de 1,97 million de logements. Un nombre qui a connu une augmentation soutenue de 6,2 % entre 2011 et 2013 (après une augmentation de 5,4 % entre 2009 et 2011, et 4,2 % entre 2007 et 2009), pour une augmentation du parc observé de 3,3 %. Certains territoires sont davantage concernés, notamment les régions Languedoc-Roussillon, Corse et Provence-Alpes-Côte d'Azur qui comptent un quart de copropriétés en famille D.

Au plan national, les trois quarts des copropriétés de la famille D sont de petites copropriétés (de 10 logements et moins). Si leur poids en nombre de logements est relatif, elles représentent un enjeu important : étant peu visibles, souvent hors périmètre d'intervention de la puissance publique, elles participent de la dégradation de certains quartiers des villes moyennes, de gros centres- bourgs voire de certaines agglomérations.

Le nombre de logements aidés par l'ANAH dans le cadre des actions de redressement des copropriétés en difficulté a atteint son plus haut niveau depuis 5 ans en 2017, et s'élevait à 15 259²⁴, soit 2 250 logements de plus qu'en 2016.

Depuis juillet 2013, les syndicats de copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'une OPAH peuvent bénéficier du Programme « Habiter mieux » (15 400 logements visés entre 2013 et 2017).

En secteur diffus le nombre de logements aidés est passé de 230 en 2006 à 3 494 en 2009 sous l'effet des crédits exceptionnels du plan de relance, et est remonté à 3 911 en 2017 alors qu'il ne s'élevait qu'à 636 logements l'année précédente. La mise en œuvre des plans de sauvegarde et des programmes OPAH nécessite d'aborder un phénomène sous toutes ses dimensions (difficultés financières, habitat dégradé, besoin en accompagnement, etc.), de mobiliser des acteurs privés (copropriétaires, syndicats, banques, fournisseurs d'énergie, etc.) et de reloger les occupants²⁵. Le manque de connaissance du parc des copropriétés participe de cette complexité à intervenir et à prévenir leurs difficultés. Une première Opération de requalification des copropriétés dégradées, à Clichy-sous-Bois, a été déclarée d'intérêt national par décret le 2 février 2015 ; le décret concernant l'Orcod-IN de Grigny 2 a été publié le 27 octobre 2016²⁶. En 2017, 15 487 logements ont été traités par l'ANAH (aide aux syndicats et aides individuelles) dans le cadre du redressement des copropriétés en difficulté.

Par ailleurs, l'ANAH a expérimenté entre 2012 et 2015 deux dispositifs destinés à favoriser une intervention précoce sur les copropriétés en difficulté : le dispositif de veille et d'observation (VOC), qui permet de soutenir le développement d'un observatoire local, et le Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement (POPAC), qui soutient les missions d'ingénierie préventive (repérage, diagnostic, soutien social, juridique et financier des copropriétés et de leurs habitants). Au 1er janvier 2017, 12 VOC (16 en projet) et 42 POPAC (43 en projet), étaient en cours²⁷.

Alors que s'achève le plan triennal 2015-2018 de mobilisation pour les copropriétés fragiles et en difficulté, le gouvernement a présenté le 10 octobre 2018 sa « stratégie d'intervention sur les copropriétés » formalisé dans le plan « Initiative Copropriétés » s'élevant à 2,74 milliards d'euros sur 10 ans, destinés à la résorption de 684 copropriétés en difficulté représentant 56 000 logements (dont 14 sites« de priorité nationale »²⁸). Ce Plan,

²³ Voir notamment « Les ménages en difficulté dans l'ombre des copropriétés fragilisées » in Fondation Abbé Pierre, 19e Rapport sur L'État du mal-logement en France, 2014.

²⁴ ANAH, Rapport d'activité 2017.

²⁵ Voir sur ce point le rapport « Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés, une priorité des politiques de l'habitat », de Dominique Braye en 2012.

²⁶ L'opération de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD) du quartier du Bas-Clichy est la première d'intérêt national au sens de la loi ALUR. Dans le périmètre de ce nouveau type d'opération, qui vise à traiter globalement les causes des dysfonctionnements observés sur les copropriétés, sont prévus à la fois des actions ciblées et préventives (OPAH, plan de sauvegarde...), des opérations d'aménagement et des dispositifs de recyclage des copropriétés.

²⁷ ANAH, Rapport d'activité 2016.

²⁸ Clichy-sous-Bois, Epinay-sur-Seine, EPT Terre d'Envol, Evry, Grenoble-Echirolles-Saint Martin d'Hères, Grigny, Mantes-la-Jolie, Marseille, Montpellier, Mulhouse, Nîmes, Saint-Etienne-du-Rouvray, Toulouse, Vaulx-en-Velin.

dont les collectivités locales seront « *les maîtres du jeu* »²⁹, comprend trois axes d'action : le recyclage des copropriétés dégradées (la démolition d'immeubles concernés et la reconstruction d'une offre nouvelle de logements) ; le redressement des copropriétés en difficulté (acquisition provisoire des logements, réalisation de travaux de rénovation, assainissement de la gestion et du fonctionnement) ; la prévention de l'émergence de copropriétés dégradées.

Ce plan s'inscrit en complément de la loi Elan dont le projet prévoit des dispositions visant à faciliter et accélérer le traitement des copropriétés dégradées, notamment en accélérant le relogement des ménages, ou en développant les solutions à l'extérieur des quartiers concentrant ces copropriétés.

LA LUTTE CONTRE LA PRECARITE ENERGETIQUE

Un accroissement de la précarité, des coûts de l'énergie et du logement, et la mauvaise qualité thermique de millions de logements, ont conduit sur une période récente à l'explosion du phénomène de la « précarité énergétique ».

À partir de l'ENL 2013, plusieurs indicateurs permettent d'appréhender différentes dimensions de ce phénomène. Des situations de taux d'effort énergétique excessif (TEE) sont constatées chez 3,6 millions de ménages (6,6 millions de personnes), dont 2 millions de ménages pauvres et modestes. Par ailleurs, plus de 4,7 millions de ménages déclarent avoir souffert du froid dans leur logement au cours de l'année, la plupart du temps pour des raisons liées à leur situation financière (durement impactée par la montée du prix des énergies et la crise économique), la mauvaise isolation de leur logement et la faible performance de leur chauffage. Le pourcentage des ménages déclarant avoir eu froid est en hausse très marquée depuis des années. Alors que seuls 10,9 % des ménages s'en plaignaient en 1996, ce taux est monté à 14,8 % en 2002 puis 18,8 % en 2013 (jusqu'à 27,3 % pour les ménages modestes).

Au total et sans doubles comptes, l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) indique que 5,6 millions de ménages sont en situation de précarité énergétique en 2013 (soit 20,4 % des ménages) représentant 12 millions d'individus. Ce chiffre est obtenu au regard d'au moins un des indicateurs définis par l'ONPE (ceux-ci cherchant à mesurer le taux d'effort énergétique, mais aussi les comportements de restriction et le ressenti de l'inconfort par les ménages). Ces ménages consacrent 1 925 €/an à leurs dépenses énergétiques, alors que la moyenne nationale en la matière s'élève à 1 584 €/an. Par ailleurs, un million de ménages cumulent une situation d'inconfort thermique lié à la précarité et de vulnérabilité économique.

D'autres chiffres confirment l'ampleur des difficultés des ménages liées à la précarité énergétique. Dans son rapport annuel, le médiateur de l'énergie indique que un tiers des Français ont restreint leur chauffage au cours de l'hiver 2017-2018 pour éviter des factures trop élevées. 15% des ménages interrogés ont déclaré avoir souffert du froid pendant au moins 24h durant l'hiver, principalement en raison d'une mauvaise isolation du logement.

Le tableau de bord de la précarité énergétique 2018 de l'ONPE donne aussi à voir ce que signifie concrètement cette composante du mal-logement. En 2017, 11,5% des ménages des trois premiers déciles avaient un taux d'effort lié à l'énergie supérieur à 8%. Si les interventions des fournisseurs d'énergie suite aux impayés d'énergie sont dans l'ensemble en baisse (en particulier grâce à une baisse importante d'interventions pour le chauffage au gaz), les interventions pour interruption de fourniture ou résiliation d'un contrat d'électricité sont en légère hausse entre 2016 (237 624) et 2017 (238 215).

Le baromètre Energie-info précise pour sa part que, pour deux tiers des ménages français en 2017, les factures d'énergie représentaient une part importante des dépenses du foyer, contre 56 % un an auparavant. Entre 2007 et 2016, la facture des personnes chauffées à l'électricité a augmenté de 40 %, et de près de 20 % pour celles chauffées au gaz. Selon ce même rapport d'activité, une augmentation de 10 % des prix de l'énergie pourrait faire basculer 450 000 nouveaux ménages dans la précarité énergétique. Le médiateur de l'énergie souligne également que les ménages qui se chauffent grâce à d'autres énergies (fioul, bois, chauffage urbain, GPL), qui représentent 28 % des résidences principales, étaient jusqu'à présent exclus des tarifs sociaux de

²⁹ Ministère de la Cohésion des territoires, Dossier de presse « Initiative copropriétés. Une stratégie nationale d'intervention sur les copropriétés », 10 octobre 2018

l'énergie. Les interventions pour impayés ont toutefois baissé de 10 % entre 2016 et 2017 (544 000 suspensions).

Selon le bilan énergétique de la France pour 2015 du Ministère de l'Environnement de l'Energie et de la Mer, en 2016 la part des dépenses énergétiques des ménages consacrées au logement atteignait en 2016 sont plus haut niveau depuis 10 ans (60%).

Enfin, d'un point de vue juridique, en juillet 2010, la loi portant engagement national pour l'environnement, dite "Grenelle 2", a donné une définition officielle à la précarité énergétique en venant modifier la loi Besson de 1990 sur le droit au logement. La loi du 10 juillet 1989 et le décret du 30 janvier 2002 relatif à la décence ont été modifiés suite à la publication de la loi du 17 août 2015 afin d'y intégrer la précarité énergétique. Malheureusement, les critères d'évaluation choisis par le législateur ne permettent pas selon les associations de mener des procédures efficaces pour contraindre les bailleurs à rénover leurs logements. Un contentieux a été mené par les associations de lutte contre la précarité énergétique afin de faire modifier ces critères mais le recours a été rejeté en Conseil d'Etat en décembre 2018³⁰. Ainsi, faute d'instrument juridique efficace, il n'existe que peu voire pas de jurisprudence engageant la responsabilité d'un bailleur ou d'une copropriété pour une situation de précarité énergétique du fait des conditions d'habitat.

³⁰ <https://cler.org/pour-le-conseil-detat-une-passoire-energetique-restera-un-logement-decent/>