L'ÉTAT DU **MAL-LOGEMENT** EN FRANCE

RAPPORT ANNUEL 2025 · #30

FONDATION ABBÉ PIERRE, NOTRE NOM VA CHANGER.
PAS NOTRE COMBAT CONTRE LE MAL-LOGEMENT.
Jamais nous ne baisserons les bras !

L'ÉTAT DU **MAL-LOGEMENT** EN FRANCE

RAPPORT ANNUEL 2025 • #30

FONDATION ABBÉ PIERRE, NOTRE NOM VA CHANGER.
PAS NOTRE COMBAT CONTRE LE MAL-LOGEMENT.
Jamais nous ne baisserons les bras !

Préface de la présidente

Le présent rapport de la Fondation Abbé Pierre sur « L'État du mal-logement en France » est le 30e du nom. Et ce sera le dernier signé du nom Fondation Abbé Pierre.

Comme vous le savez, le contexte dans lequel il a été rédigé a été particulièrement difficile et douloureux, en raison des graves révélations qui ont surgi du passé à propos des violences sexuelles commises par l'abbé Pierre. Le nom de la Fondation signifiait beaucoup dans le combat contre la pauvreté et le mal-logement. Mais elle n'a pas hésité à décider d'en changer. Ce qui sera fait en ce début d'année 2025.

Cette année, il nous faudra collectivement nous mobiliser avec force pour la cause des mal-logés, alors que les nuages s'amoncellent sur des politiques sociales trop souvent considérées comme une marge de manœuvre budgétaire face aux vents mauvais, alors qu'elles représentent un investissement sur l'avenir qui devrait faire consensus.

Ce rapport montre d'ailleurs un effort budgétaire national en faveur du logement historiquement bas, aggravant les tensions pour les ménages et les difficultés pour le secteur ; des réalités pourtant reconnues par une large palette de sensibilités politiques. Il pointe également des données préoccupantes comme le nombre de personnes sans domicile, qui atteint un niveau inédit : elles sont désormais 350 000. En France, en 2025.

Le thème central de ce rapport pointe les discriminations subies par les personnes en situation de handicap face au logement trop souvent inadapté, ou même au mal-logement en raison de ressources fréquemment contraintes. Les personnes souffrent du manque de logements accessibles en raison d'importants retards dans la production, et d'un habitat pensé pour les personnes valides, alors que l'on sait que l'autonomie est un enjeu central pour trouver sa place dans la société.

Marie-Hélène Le Nédic,
Présidente de la Fondation Abbé Pierre

La Fondation Abbé Pierre soutient et finance près de 900 projets par an pour lutter contre le mal-logement et l'exclusion et agit chaque jour aux côtés des plus démunis.

Consciente que mettre un terme à la grande précarité générée par le mal-logement nécessite les efforts de tous, la Fondation interpelle les pouvoirs publics sans relâche pour remettre à sa juste place la question du logement dans les priorités politiques.

Reconnue d'utilité publique, la Fondation Abbé Pierre a toujours veillé à son indépendance, laquelle est indispensable au combat dont elle a hérité de son fondateur. Cette indépendance est une force qui perdure grâce à la générosité de ses donateurs et à leur fidélité.

Sans vous, nous ne pouvons rien faire...

« Continuons ensemble ce juste et indispensable combat contre l'exclusion, pour offrir à chacun un toit digne et décent. Continuons ensemble d'agir pour et avec les personnes sans abri et mal logées. En respect de l'héritage qu'il nous a laissé, nous devons à l'abbé Pierre de ne pas baisser les bras... »

Marie-Hélène Le Nedic,
Présidente de la Fondation Abbé Pierre.

Soutenez les actions de la Fondation Abbé Pierre à l'adresse suivante : **don.fondation-abbe-pierre.fr**

Déduction fiscale

Si vous êtes imposable, 75 % du montant de vos dons à la Fondation Abbé Pierre sont déductibles de votre impôt sur le revenu, dans la limite de 1 000 euros par an. Au-delà, la déduction est de 66 % dans la limite de 20 % de votre revenu.

Ont participé à la préparation de ce rapport :

Comité de pilotage

Edgar Aubisse, René Ballain, Sylvie Chamvoux, Alice Chatté, Yves Colin, Sarah Coupechoux, Hélène Denise, Noria Derdek, Manuel Domergue, Blanche Guillemot, Florian Huyghe, Patrice Lanco, France Michel, Samuel Mouchard, Frédérique Mozer, Maïder Olivier, Pauline Portefaix, Christophe Robert, Florine Siganos, Didier Vanoni.

Contributeurs externes

Observatoire de l'hébergement et du logement : René Ballain, Marie Guillaumin, Maud Ray.

FORS-Recherche Sociale : Chiara Andreotti, Antoine Gherardi, Tom Jouvenel, Morgane Kerdode, Lola Nimeskern, Adèle Perrin-Wolanski, Julien Van Hille, Didier Vanoni.

Groupes de travail internes à la Fondation Abbé Pierre

La Présidente, Marie-Hélène Le Nédic et les administrateurs de la Fondation Abbé Pierre.

Salariés et bénévoles : Lucie Brisoux, Vanessa Brossard, Patrick Chassignet, Eric Constantin, Julie Courbin, Véronique Etienne, Isabelle Fourot, Félix Grucker, Matthieu Hoarau, Anne Marchand, Stéphane Martin, Marie Rothhahn, Florine Siganos, Francis Vernède, Marianne Yvon et l'Espace solidarité habitat.

Contributeurs externes

William Acker, Pierre-Yves Baudot, Arnaud de Broca, Alice Urvoy de Portzamparc, Thierry Mainaud, Odile Maurin, Nicolas Mérille, Pierre Madec.

Aide à la relecture : Sylvie Leroux, Lauriane Silvestri.

Directeur scientifique : René Ballain.

Responsable de la rédaction : Manuel Domergue.

Directeur de la publication : Christophe Robert.

Sommaire

Préface de La Présidente 3

INTRODUCTION

La France s'enfonce dans la crise du logement 10

CHAPITRE 1

Handicap et mal-logement le parcours des combattants 42

1 - Des personnes handicapées particulièrement mal logées 44

2 - Eléments de définitions 46

3 - Des personnes particulièrement vulnérables, fragilisées dans leur rapport au logement 51

I - Toutes les façettes du mal-logement... en pire 57

1 - Les difficultés des personnes handicapées et vieillissantes dépourvues de logement 57

- Un passage à la rue qui peut générer ou aggraver le handicap 57
- Un accès restreint aux structures d'hébergement 59
- Des dysfonctionnements qui se poursuivent au sein des établissements 60
- En pension de famille, une prise en compte limitée du handicap des personnes précaires vieillissantes 62
- Un fonctionnement du secteur médico-social qui se prête peu à la prise en charge de personnes handicapées en grande précarité 64

2 - Le handicap, accélérateur de vulnérabilité dans les parcours résidentiels 65

- Un véritable parcours du combattant 65
- Dans le parc privé, des discriminations généralisées 66
- Un parc social qui ne contribue que partiellement à loger les personnes handicapées 69
- Une mobilité résidentielle entravée 71
- Quand le handicap conduit à l'expulsion 75

3 - Vivre dans un logement inadapté, l'épreuve du quotidien 78

- Des besoins d'adaptation multiples, souvent méconnus 78
- Des mobilités entravées à l'intérieur et à l'extérieur du logement 80
- Une mise en danger des personnes 82
- Des aidantes et aidants et des personnels accompagnants éprouvés 83
- Les liens entre habitat dégradé et handicap 84

II - Des réponses défaillantes 86

1 - Handicap et logement : des politiques publiques cloisonnées 86

- Des personnes en situation de handicap longtemps privées de logement autonome 86
- Le secteur du handicap : le logement au coeur des clivages 87
- Le logement des personnes vieillissantes et handicapées : un retard certain mais une politique publique qui se structure peu à peu 90

2 - Un parc de logements encore très loin d'être accessible et adapté 93
• Une lente prise en compte du handicap dans la conception architecturale et les stratégies d'adaptation, qui se limite encore souvent au handicap moteur 93
• La loi Elan, un recul majeur dans le long combat pour l'accessibilité des logements neufs 95
• Mobilité verticale : le retard français en matière d'ascenseurs 97
• MaPrimeAdapt' : une solution mobilisable dans le parc privé qui ne répond pas (encore ?) à l'ampleur des besoins 101
• En Outre-mer, des contraintes supplémentaires pour les dispositifs d'aide à l'adaptation de logements 104
3 - Des organismes Hlm qui peinent à répondre aux besoins des personnes handicapées 105
• La production sociale confrontée à plusieurs contraintes 105
• Une adaptation du parc existant encore aléatoire et hétérogène 106
• Des processus d'attribution peu efficients, du fait d'une mauvaise connaissance de la demande et d'une offre accessible et adaptée difficile à recenser 110
• Une reconnaissance DALO tardive et imparfaitement mise en oeuvre 113
4 - Des modalités d'accompagnement et des aides financières insuffisantes ? 115
• À l'heure du « virage domiciliaire », un manque criant de moyens humains et de compétences 115
• Les limites des aides financières existantes 120
5 - Vers l'autonomie résidentielle des personnes vieillissantes et handicapées : des solutions relativement récentes et diversement investies en fonction des territoires 123
• Les enjeux du « virage domiciliaire » et de la désinstitutionnalisation 123
• De nouveaux modèles résidentiels pour les personnes âgées et handicapées, à travers notamment l'habitat inclusif 124

CHAPITRE 2
Face à la crise du logement qui se creuse, une année d'attentisme et de renoncements **134**
I - Le CNR Logement aux oubliettes **136**
• L'attentisme face à la crise immobilière 136
• Des choix de relance du logement inégalitaires et peu écologiques 137
• Le ZAN fragilisé 140
• Le logement social à nouveau abandonné 141
• Encadrement des loyers : un attentisme coupable 143
• Enfin une avancée dans la régulation des meublés touristiques 145

II - La lutte contre la précarité énergétique, entre avancées et renoncements 146
• Ma PrimeRénov' : une réforme encourageante, mais menacée par les coupes et les lobbies 146
• Les obligations de rénovations des logements au risque du renoncement 149
• La refonte du décret habitat : un exemple de simplification des normes délétère 152
• Loi sur les copropriétés dégradées : un texte technique porteur de quelques avancées 153
III - Pendant ce temps, l'urgence s'aggrave 154
• L'hébergement d'urgence face à la saturation 154
• Sas de desserrement : un bilan plus que mitigé, et loin des ambitions affichées 157
• Des personnes exilées dans l'impasse 158
• Le Logement d'abord à la recherche d'un second souffle 159
• Priorité aux expulsions : le bilan de la loi Kasbarian-Bergé 162
• Des évacuations abusives, basées sur le squat de « domiciles » et de « locaux d'habitations » 164
• Une approche de plus en plus répressive des lieux de vie informels 165
IV - Face à la crise du logement, les risques de reculs supplémentaires du gouvernement 166
• Menaces sur la loi SRU au profit du logement intermédiaire 167
• La disparition annoncée des très bas loyers Hlm ? 170
• Les dangers des attributions Hlm aux maires 171

TABLEAU DE BORD DU MAL-LOGEMENT 174
> 1re dimension
L'absence de logement personnel 181
> 2e dimension
Les difficultés d'accès au logement 207
> 3e dimension
Les mauvaises conditions d'habitat 237
> 4e dimension
Les difficultés pour se maintenir dans son logement 271
> 5e dimension
Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales 289

ANNEXES 314
Les chiffres du mal-logement 316
> L'enracinement du mal-logement 321
Glossaire 326
Bibliographie 333

Introduction
La France s'enfonce dans la crise du logement

Cette année 2024 n'a pas été marquée par de grands débats sur le logement. Malgré l'approfondissement de la crise de la construction, malgré le grippage du marché immobilier, malgré tant d'alertes sociales sur le front du mal-logement accentuées par l'inflation, les politiques se sont contentées d'attentisme, de faux débats et de stigmatisations qui ne font pas honneur à la politique.

Et pourtant, pendant l'instabilité gouvernementale, la crise du logement continue. À bas bruit ou lors d'événements spectaculaires, elle se rappelle à nous régulièrement. L'année 2024 a été ponctuée de nombreux rappels que le mal-logement continue ses ravages. De manière assez silencieuse et insidieuse, le froid cause une surmortalité de 10 000 personnes chaque hiver, et la chaleur de 5 000 chaque été lors des canicules, aggravées par la mauvaise isolation des logements, d'après France Stratégie et Santé publique France.

Les personnes à la rue sont particulièrement exposées et peu protégées : à 49 ans en moyenne, 735 personnes sont mortes à la rue en 2024, le chiffre le plus élevé jamais dénombré par le Collectif Les Morts de la Rue ces 12 dernières années. Malgré une attention accrue des médias, de l'opinion publique et des autorités au sans-abrisme pendant la période hivernale, le décompte des morts de la rue montre bien que vivre à la rue tue tout au long de l'année, été comme hiver. C'est pour cette raison que la Fondation demande, dans sa dernière étude sur la « précarité énergétique d'été », la mise en place d'un plan « Grand chaud » (en miroir des plans Grand froid) afin de pouvoir débloquer des moyens en urgence pour protéger les personnes sans abri face aux canicules, amenées à s'intensifier avec le réchauffement climatique.

En effet, le mal-logement illustre bien à quel point le changement climatique renforce les inégalités, les plus précaires étant les plus exposés à ses conséquences. C'est ce que montre de manière dramatique le cyclone Chido qui a frappé Mayotte au début du mois de décembre 2024 : la plupart des victimes sont à dénombrer parmi les 100 000 habitants des logements informels des bidonvilles de l'île, trop fragiles pour protéger des phénomènes climatiques extrêmes. La situation à Mayotte est aussi le symbole du lien entre dérèglement climatique, crise du logement et crise de l'accueil, une grande partie des victimes habitant les bidonvilles ayant un parcours d'exil et étant en situation administrative précaire.

Face à ces injustices en cascade, la posture répressive est vouée à l'échec si elle ne s'attaque pas aux causes du mal-logement et préfère s'en prendre à ses victimes. C'est ainsi que l'opération « Wuambushu », menée en 2023, qui visait à démanteler une partie des habitations informelles de l'île et reconduire les habitants en situa-

tion irrégulière à la frontière, n'a produit aucun effet positif. Les personnes dont le logement a été détruit ont reconstitué un habitat dans des conditions encore plus précaires faute de solutions adaptées proposées par la puissance publique. Une logique qui se retrouve dans l'Hexagone avec le nouveau record établi cette année avec plus de 100 000 expulsions de personnes vivant en lieux de vie informels (squat, bidonville, campement, etc.)[1] . Avec à chaque fois le même résultat : une invisibilisation des personnes mal-logées, un report des difficultés et une défiance accrue entre institutions et habitants.

L'année 2024 a également été marquée par un événement rare. Pour une fois, des victimes du mal-logement ne sont pas restées dans l'ombre et la justice a tenté de remonter la chaîne des responsabilités, lors du procès historique des effondrements de la rue d'Aubagne à Marseille dans lesquels huit personnes sont mortes le 5 novembre 2018. En se portant partie civile, la Fondation soutient les victimes et espère que ce procès restera dans les mémoires comme celui de l'habitat indigne. En effet, les six semaines du procès qui s'est achevé le 18 décembre 2024 ont été assez révélatrices des différentes facettes de ce phénomène. Du côté des victimes : les habitants étaient de tous âges, ils étaient étudiants, jeunes salariés, ou artistes, certains avec un parcours migratoire, d'autres non. Beaucoup d'entre eux souhaitaient quitter cet immeuble insalubre mais n'y parvenaient pas à cause de la tension du marché du logement. Le banc des accusés témoigne aussi de la diversité des personnes responsables en matière d'indignité des logements : propriétaires bailleurs, bailleur social, experts, salariés des services de la ville de Marseille, élus locaux négligents, etc. Le procès a bien mis en exergue le niveau d'attentisme et de désinvolture de certains, dont on sait aujourd'hui à quel point les négligences peuvent avoir des conséquences dramatiques. Les parties civiles attendent que le verdict, qui sera rendu en juillet 2025, envoie un message de fermeté aux personnes compétentes : propriétaires, collectivités, bailleurs, experts, etc. Et qu'une politique ambitieuse de résorption de l'habitat indigne en France soit enfin initiée.

Malgré ces drames qui ont fait l'actualité, l'électrochoc attendu autour de la question du mal-logement peine à venir. Pourtant tous les signaux sont au rouge et les motifs d'espoir sont bien rares. La Fondation livre ainsi à travers ce 30e rapport une nouvelle estimation à 350 000 du nombre de personnes sans domicile, en hébergement ou à la rue, où dorment chaque soir des milliers de femmes, d'hommes et d'enfants.

La demande de logement social connaît une progression constante ces dernières années pour compter plus de 2,7 millions de ménages en 2024, quand dans le même temps le nombre de logements sociaux disponibles à la location suit une pente inverse. Avec 393 000 attributions en 2023, soit près de 100 000 de moins qu'en 2016, moins d'un demandeur sur cinq reçoit désormais une réponse positive dans l'année et les délais pour obtenir un logement social peuvent atteindre plusieurs années.

[1] *Observatoire des expulsions collectives de lieux de vie informels, rapport annuel 2024.*

La précarité énergétique concerne 12 millions de personnes, et plus d'un ménage sur quatre a souffert du froid en 2024 (30 % contre 14 % en 2020), tandis que les passoires thermiques des mois d'hiver se transforment en bouilloires durant les périodes de fortes chaleurs de plus en plus fréquentes.

Ainsi, la situation est préoccupante sans que nous percevions les signes d'une meilleure prise en compte du mal-logement par les responsables politiques. Mais d'autres choix politiques peuvent être proposés pour prendre en considération les souffrances invisibles et silencieuses des millions de victimes aux diverses manifestations du mal-logement dans notre pays : 4 millions de personnes mal-logées et 12 millions fragilisées par la crise du logement (voir les chiffres du mal-logement en annexe de ce rapport).

En effet, le mal-logement a des causes politiques et appelle des solutions politiques. Il n'y aura pas de réponse au sans-abrisme des enfants possible quand le nombre de places d'hébergement stagne ou diminue, quand les locataires en impayés de loyer sont fragilisés et quand les expulsions locatives sont facilitées. Il n'y a pas de solution au mal-logement quand les bailleurs sociaux sont empêchés de construire, de réhabiliter, ou même d'entretenir de nouveaux logements, en raison du prélèvement sur leurs ressources de 1,3 milliard d'euros par an instauré en 2017. Et il n'y aura pas davantage de réponse au mal-logement tant que les ressources prévues pour la réhabilitation thermique du parc immobilier seront rognées pour des impératifs budgétaires.

Malgré le déploiement de la stratégie du Logement d'abord depuis 2018, les mesures qui pourraient contribuer à réduire le mal-logement ne sont pas à la hauteur. Depuis de nombreuses années, le logement ne constitue plus une priorité de l'action publique, trop souvent considéré uniquement comme un gisement d'économies, alors qu'il joue un rôle central dans la vie de chaque être humain. Faute d'être reconnu comme une priorité, le logement a finalement été délaissé par les responsables politiques, comme le montre la baisse de l'effort public pour le logement, passé de 2,2 % du PIB en 2010 à 1,5 % en 2023 d'après les comptes du logement.

Être les témoins de la situation faite aux plus défavorisés en matière de logement est évidemment essentiel, mais la recherche d'un engagement public plus prononcé en faveur du logement jusque dans sa dimension très sociale, doit être poursuivie et amplifiée. Des avancées importantes en termes de diagnostic et de propositions ont été faites dans le cadre du Conseil national de la refondation logement, comme dans celui du Pacte du pouvoir de vivre, sans être prises en considération par les responsables de la politique du logement. Malgré cette indifférence coupable, il faut continuer à dessiner un autre avenir et donner des perspectives pour qui voudrait s'attacher à combattre le mal-logement et plus largement les inégalités dans le domaine du logement.

Au moment où nous nous apprêtons à marquer le 35e anniversaire de la loi Besson du 31 mai 1990 pour le logement des défavorisés, il est opportun de se rappeler que cette loi a été élaborée en prenant appui sur les nombreuses expériences qui

avaient vu le jour tout au long des années 1980 à l'initiative du secteur associatif, des bailleurs sociaux et de quelques collectivités locales, pour faciliter l'accès et le maintien dans le logement des personnes et familles les plus fragiles. Qu'il s'agisse des premiers fonds d'aide aux impayés ou de garanties pour l'accès au logement, des premières préfigurations d'hôtellerie sociale, ou encore des premiers plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées. Autant d'expériences que la loi Besson a reprises, légitimées et développées.

Aujourd'hui face à une situation qui a profondément évolué depuis trois décennies, il serait judicieux de s'appuyer sur ce qui s'imagine, s'expérimente, se crée sur le terrain pour répondre aux difficultés de logement des plus fragiles. Depuis sa création, la Fondation Abbé Pierre s'inscrit dans cette dynamique, en soutenant plus de 800 projets par an, portés par 600 associations réparties sur tout le territoire et au-delà des frontières. C'est là que germent, pour peu qu'on y prête attention, les axes de renouvellement d'une politique de lutte contre le mal-logement.

Ces considérations conduisent à proposer de déployer ce chapitre introductif en quatre parties. La première cherche à identifier le nouvel état du mal-logement dans une société où la pauvreté progresse et où les inégalités s'approfondissent, comme le montre la deuxième partie. La troisième dresse un bilan des limites de l'action publique tant dans la lutte contre le mal-logement que pour combattre l'exclusion et les inégalités. La dernière partie enfin rassemble les enseignements de l'action que mènent les acteurs de terrain pour imaginer ce que pourrait être une politique sociale du logement renouvelée.

Les chiffres alarmants de l'année 2024

- 735 morts de personnes à la rue ou sans chez soi en 2023, un sinistre record depuis 12 ans.
- 350 000 personnes sans domicile, en hausse depuis les dernières estimations à 330 000 en 2023, 300 000 en 2020, 143 000 en 2012. Sans compter les 590 000 personnes hébergées chez des tiers(hors parents) contre 510 000 en 2013.
- 2,7 millions de demandeurs de logement social mi-2024, un record, contre 2,1 millions en 2017.
- 82 000 logements sociaux financés en 2023, environ 84 000 en 2024, contre 124 000 en 2016.
- Une baisse de l'offre locative sociale disponible : de 500 000 logements sociaux attribués chaque année entre 2015 et 2017, à 393 000 en 2023 (-6 % en un an, -19 % depuis 2016).
- 19 023 expulsions locatives avec le concours de la force publique en 2023, un record historique, +17 % en un an.
- 30 % des ménages ont eu froid dans leur logement en 2024, contre 14 % en 2020.
- 11,2 millions de personnes en situation de pauvreté monétaire en France, 600 000 de plus entre 2017 et 2022.

- Des inégalités en hausse : en 20 ans, le patrimoine des Français les moins dotés a diminué de moitié (-54 %), tandis que celui des 10 % des Français les plus fortunés a doublé (+94 %).
- 259 000 logements mis en chantier en 2024, contre 435 000 en 2017.

1 - Un nouvel état du mal-logement : les alertes se multiplient

D'une année à l'autre, le tableau de bord du mal-logement révèle la dégradation progressive de la situation des ménages les plus modestes dans leur rapport au logement. Alors que les effets de la crise Covid comme ceux de l'inflation sont encore présents, les situations de vie des personnes et familles pauvres se sont dégradées, parfois radicalement, imposant de façon permanente la nécessité de répondre aux besoins essentiels, disposer d'un toit pour passer la nuit, ou encore accéder à l'alimentation ou aux soins. Les trois sources d'inquiétude majeures présentées ici éclairent plusieurs dimensions du mal-logement.

1.1 – 350 000 personnes sans domicile : la hausse se poursuit dramatiquement

La dernière enquête de l'Insee sur les personnes sans domicile, qui remonte à 2012, avait estimé leur nombre à 143 000 en France métropolitaine. Depuis, en l'absence de nouvelles enquêtes avant celle prévue en 2025, la Fondation Abbé Pierre a tenté d'établir de nouvelles estimations, en se basant sur des données publiques et sur la définition de l'Insee des personnes sans domicile. D'après l'Insee, *« une personne est qualifiée de ″sans-domicile″ un jour donné si la nuit précédente elle a eu recours à un service d'hébergement ou si elle a dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune) »*.

Personnes sans-abri

Personnes dormant à la rue ou dans un autre lieu non prévu pour l'habitation (jardin public, parking, terrain vague, voiture, tente, métro, gare, hall d'immeuble, etc.)

Personnes hébergées

- En centre d'hébergement de type généraliste : places d'urgence, de stabilisation et d'insertion soit en centre collectif (internat), soit en logement ordinaire (mode d'hébergement dit « éclaté »).
- Dans une chambre d'hôtel financée dans le cadre de la politique d'hébergement (hôtellerie sociale).
- En centre d'hébergement spécifique pour demandeurs d'asile, dans le cadre du dispositif national d'accueil.

En 2020, nous avions ainsi avancé le chiffre de 300 000 personnes, puis 330 000 en 2023. Ces chiffres ont parfois été mal compris (en raison de la confusion fréquente entre sans-abri et sans-domicile en général) ou remis en cause par les gouvernements. La Cour des comptes, l'État et l'Insee les ont pourtant rapidement entérinés, tant ils font hélas peu de place au doute.

Il faut dire que ces évaluations se basaient en grande partie sur le nombre de personnes hébergées par l'État lui-même, dont le nombre est connu assez précisément. Or, **d'après la Cour des comptes, ce sont désormais 334 000 personnes qui sont hébergées** en 2023, dont 203 000 en hébergement généraliste, 120 000 pour les demandeurs d'asile et 11 000 en centres provisoires d'accompagnement des réfugiés. À côté de ces sans-domicile hébergés par l'État, on peut ajouter ceux qui sont hébergés par les collectivités, comme les départements, dont le nombre n'est pas connu (à titre d'exemple, la seule métropole de Lyon finance 1 600 places d'hébergement). Ainsi que 3 000 places en appartements de coordination thérapeutique (ACT), 2 000 places en lits halte soins santé (LHSS), et 1 500 résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS).

Source RAP, Dihal et DGEF, calculs Cour des comptes.

Quant aux personnes sans abri, c'est-à-dire vivant à la rue, dans des véhicules et autres lieux non-prévus pour l'habitation, leur nombre n'est pas connu précisément. Le recensement de la population faisait état de 27 000 personnes en 2016 et la Cour des comptes de 40 000 en 2019[2] . On sait simplement que près de 7 000

[2] *Cour des comptes, « L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020 », novembre 2020.*

personnes sollicitent chaque soir sans succès le 115 pour un hébergement d'urgence, alors que seul un quart environ des personnes sans abri sollicitent le 115 une nuit donnée (résultats de la Nuit de la Solidarité à Paris 2024), ce qui amène à un chiffre de près de 30 000 personnes sans abri.

Hors hébergement et dans des situations proches de la rue, on sait que la France hexagonale compte plus de 15 000 personnes en bidonvilles, sans même compter les réalités massives de Mayotte et de la Guyane. Et nous n'évoquons pas non plus les 100 000 « habitations de fortune » dénombrées par l'Insee dans le recensement général de la population.

Nous ne comptons pas ici les près de 60 000 solutions d'intermédiation locative en sous-location, quand les personnes sont hébergées dans des logements sous-loués à des associations, sachant que cette solution en forte croissance depuis 10 ans se rapproche davantage du logement que du « sans-domicilisme ».

Au final, **cette estimation de 350 000 personnes sans domicile en France en 2025 est sans doute encore en-dessous de la réalité**. En effet, on sait que, faute de places d'hébergement, de nombreuses personnes se tournent vers les squats, difficiles à dénombrer, ou vers l'hébergement chez des tiers. Or, ce phénomène est en expansion, d'après notre exploitation de l'enquête nationale logement 2020. Ainsi, **590 000 personnes vivent chez des amis, cousins, oncles et tantes ou chez leurs propres enfants, soit 80 000 de plus qu'en 2013**, dans des conditions parfois précaires et dans une situation de forte dépendance personnelle. Sans compter les 4,9 millions de majeurs hébergés chez leurs parents[3] .

Quels enseignements tirer de ces chiffres ? L'aspect positif, s'il faut en chercher un, c'est que la France développe son parc d'hébergement, ce qui représente un effort financier important, de l'ordre de quatre milliards d'euros par an. Pour autant, ce parc n'est pas suffisant pour abriter toutes celles et ceux qui en auraient besoin : auprès de la Cour des comptes la Dihal a estimé que le parc d'hébergement généraliste, pour suivre les besoins, devrait passer de 203 000 places aujourd'hui à 300 000 en 2027. Sa croissance signe aussi une forte limite du plan « Logement d'abord », qui visait à proposer des solutions aussi rapides que possible vers le logement sans forcément passer par l'hébergement.

Évidemment, la hausse du nombre de personnes sans domicile marque avant tout le développement de la crise du logement dans ses manifestations les plus graves. Baisse de la production de logements sociaux, hausse record des expulsions locatives, politique d'expulsion systématique sans relogement des personnes en squats, bidonvilles et autres habitats précaires. En dehors des politiques propres au logement, **ce chiffre montre aussi la faillite de l'accompagnement des jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance, des sortants de détention ou**

[3] *Fondation Abbé Pierre, « Les Tanguy : le retour. Quand les jeunes ont du mal à quitter leur nid », 2024.*

de psychiatrie, et les effets d'une politique d'inhospitalité et de précarisation assumée des personnes exilées, encore renforcée depuis la dissolution et l'arrivée au ministère de l'Intérieur de Bruno Retailleau qui a verrouillé encore plus l'accès à la régularisation.

1.2 - Un accès plus difficile au parc social, des expulsions de plus en plus nombreuses

Deux processus qui influent sur la trajectoire résidentielle des ménages modestes sont à l'œuvre. D'un côté, l'augmentation continue du nombre de demandeurs de logement social qui appartiennent aux catégories les plus modestes de la population (70 % d'entre eux ont des ressources inférieures aux plafonds requis pour entrer dans des logements très sociaux). D'un autre côté, la progression inquiétante du nombre d'expulsions locatives.

L'augmentation continue du nombre de demandeurs de logement social

L'augmentation de la demande de logement social est impressionnante. Le nombre de demandeurs a quadruplé en 40 ans (de 1984 à 2023) et a plus que doublé au cours des 20 dernières années. Alors que la progression de l'offre disponible à la location qui provient tant des logements neufs que de la libération des logements existants, tend à ralentir progressivement. En effet, ce sont les deux sources d'alimentation de l'offre locative sociale - la production de logements et le taux de rotation des ménages dans le parc - qui diminuent en même temps.

La contribution de la construction neuve au développement du parc social est en forte baisse au cours de la dernière période. D'abord parce que la construction de logements sociaux se rétracte de façon continue et est encore amenée à baisser. Elle est ainsi passée de 124 000 logements sociaux financés en 2016 à 82 000 en 2023 (-33 %) et sans doute à peine plus en 2024, dans un contexte de baisse généralisée de la construction (de 435 000 logements mis en chantier en 2017 à 259 000 en 2024, soit une réduction de plus de 40 %). Mais la baisse de l'offre tient aussi à l'impact des démolitions et des ventes de logements sociaux qui amputent l'offre nouvelle de 20 000 à 30 000 logements par an. Au total, la croissance du parc s'opère à un rythme de plus en plus lent. Si elle était de 89 000 logements en 2017, elle n'est plus que de 47 000 en 2023 et est amenée à baisser encore.

La baisse du nombre de logements offerts à la location dans le parc existant qui constitue la principale composante de l'offre, contribue aussi à réduire la capacité d'accueil du parc social pour de nouveaux demandeurs. Alors qu'environ 500 000 nouveaux ménages étaient accueillis chaque année dans le parc social entre 2015 et 2017, leur nombre diminue fortement puisque seulement 390 000 ménages sont entrés dans le parc social en 2023.

Ces deux évolutions contraires, celle de la demande qui progresse et celle de l'offre disponible qui tend à se rétracter, provoquent une augmentation mécanique de la

durée d'attente d'un logement social qui se situe à cinq ans en moyenne, parfois beaucoup plus dans les grandes villes et les agglomérations aux marchés immobiliers tendus. Ce décalage contribue aussi à une concurrence accrue pour obtenir une place dans le parc social et à élargir la liste des ménages prioritaires sans garantie d'accès à un logement social. Dans les plus grandes villes, les ménages reconnus prioritaires au titre du droit au logement opposable, saturent déjà à eux-seuls le contingent à disposition des préfets pour loger l'ensemble des ménages prioritaires.

La progression préoccupante des expulsions locatives

Les expulsions locatives avec le concours de la force publique, qui avaient singulièrement baissé durant la crise sanitaire (2020 et 2021) ont retrouvé dès 2022 (16 219 expulsions) leur niveau de 2019 (16 700). L'année 2023 est celle d'un nouveau record avec 19 023 ménages expulsés de leur logement par les forces de l'ordre, en hausse de 17 % en un an et de 150 % sur les 20 dernières années.

Sans compter que bon nombre de ménages quittent en effet leur domicile sous la crainte de la procédure, de la pression du propriétaire ou de l'huissier, mais aussi des pressions et intimidations policières. Les expulsions réelles sont donc sans doute bien plus nombreuses, puisqu'on compte deux fois plus de demandes de concours de force publique que d'expulsions manu militari, pour lesquelles la procédure est allée à son terme, et trois fois plus de commandements de quitter les lieux après une décision de justice.

Mais le pire semble encore à venir avec le déploiement progressif de la loi du 27 juillet 2023 dite loi Kasbarian-Bergé, qui accélère la procédure, réduit le pouvoir d'appréciation du juge, restreint les possibilités pour les locataires d'obtenir des délais pour quitter leur logement de la part du juge et les expose à une amende pénale de 7 500 euros s'ils ne partent pas d'eux-mêmes à l'issue de la procédure d'expulsion. Dans un contexte de précarisation des ménages populaires et de hausse des impayés de loyer, les mesures dangereuses de cette loi ne manqueront pas de provoquer une nouvelle progression du nombre d'expulsions locatives dans les prochaines années, d'autant que les préfets sont encouragés à appliquer les décisions d'expulsions pour limiter l'indemnisation des bailleurs en cas de refus d'expulsion qui coûte à l'État entre 30 et 40 millions d'euros par an.

1.3 - Les périodes de mal-être dans le logement s'allongent pour des millions de personnes

Si la précarité énergétique est aujourd'hui bien identifiée et s'il existe un certain nombre de données et d'indicateurs permettant de la qualifier, l'attention portée à la situation des occupants en été ou durant les mois de fortes chaleurs était jusqu'à maintenant faible. Cela conduit la Fondation à alerter sur les conditions de vie des ménages qui occupent des « bouilloires thermiques ».

Au total, entre la période hivernale et les mois de fortes chaleurs, **les périodes de bien-être dans le logement tendent à se raccourcir**, pour être dans de

nombreuses régions inférieures à six mois par an, ce qui affecte principalement les ménages les plus modestes, ceux qui vivent dans des logements de faible qualité thermique en été comme en hiver.

La mauvaise qualité thermique des logements et la progression des coûts de l'énergie et du logement ont contribué à mettre en avant le phénomène massif de la « précarité énergétique ». Il se décline en plusieurs dimensions. D'après le médiateur de l'énergie, 28 % des ménages ont rencontré des difficultés pour payer des factures de gaz ou d'électricité en 2024, contre 18 % en 2020. Par conséquent, le cap du million d'interventions pour impayés (réduction de puissance ou coupure d'électricité ou de gaz) a été franchi pour la première fois en 2023, presque deux fois plus qu'en 2020. Malgré ces coûts supportés, le froid progresse ; 30 % des ménages déclarent avoir souffert du froid dans leur logement en 2024, contre 14 % en 2020. En 2024, 75 % des ménages ont restreint le chauffage pour maitriser leurs factures, soit 22 points de plus qu'en 2020. D'après l'enquête SRCV, 12 % des ménages n'ont pas pu maintenir leur logement à bonne température par manque de moyens financiers en 2023, soit deux fois plus qu'en 2021.

Parallèlement à la prise de conscience de la précarité énergétique et de ses effets, le président de la République a fixé en 2017 l'objectif d'éradiquer cinq millions de logements en 10 ans, ce qui nécessitait d'atteindre un niveau de près de 500 000 rénovations de passoires thermiques par an. Un objectif qui n'a pas été atteint malgré des avancées certaines et dont la réalisation est affectée par les coupes budgétaires opérées en 2024 et les contraintes financières qui pèsent sur le budget de l'État et ceux des collectivités territoriales pour 2025.

2 - Le mal-logement prospère quand la pauvreté progresse, et que les inégalités s'approfondissent

La situation sur le front du logement est d'autant plus inquiétante que ce qui se passe dans le domaine du logement s'inscrit dans un contexte d'augmentation de la pauvreté et de progression des inégalités au sein de la société.

2.1 - La lente montée de la pauvreté

Après une baisse importante dans les années 1970, 1980 et à la fin des années 1990, le taux de pauvreté s'est stabilisé. Puis, depuis les années 2010, à la suite à la crise de 2008, le nombre de pauvres a augmenté d'un million de personnes, puis à nouveau de 600 000 depuis 2017. Entre 2008 et 2022, le niveau de vie des personnes au premier ou au deuxième décile n'a augmenté respectivement que de 2 % et 1 % en 14 ans, malgré un modèle social relativement généreux mais insuffisant pour faire face à la progression de la pauvreté et des inégalités[4] .

[4] *Insee, « L'essentiel sur… la pauvreté », 17 octobre 2024.*

Source : Insee, seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian. Champ : France métropolitaine, logements ordinaires.

Et encore cette photographie est-elle incomplète. Pour la première fois, l'Insee a tenté cette année de prendre en compte ses angles morts. Aux 9,1 millions de pauvres vivant en logement ordinaire en France métropolitaine en 2021, il a ajouté plus de deux millions de personnes qui n'étaient pas comptabilisées jusqu'à maintenant. Parmi elles, 280 000 prisonniers, personnes âgées et autres personnes résidant en collectivité, 100 000 en habitations mobiles, 200 000 autres sans aucun domicile, et 1,5 million de personnes en incluant les cinq départements ultramarins. Au total, cette nouvelle estimation conduit l'Insee à évaluer à **11,2 millions le nombre de personnes en situation de pauvreté en France en 2021.**

Face au risque de pauvreté, tout le monde n'est pas égal. Certaines catégories sont plus particulièrement exposées : les plus jeunes, en particulier les enfants (parmi lesquels 20 % sont pauvres), les familles monoparentales (31 %), les personnes seules (20 %), les personnes immigrées (33 %), les personnes en situation de handicap auxquelles nous consacrons un chapitre de ce rapport (26 %), les personnes au chômage (35 %). Les actifs sont également concernés, bien que dans une moindre mesure : 18 % des indépendants, 14 % des ouvriers, 12 % des employés vivent sous le seuil de pauvreté. Au total, 2,1 millions de personnes exercent un emploi mais disposent d'un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté selon l'Insee. Cela montre, après des années de baisse du chômage, que la précarité de l'emploi et les bas salaires sont des causes majeures de pauvreté.

À côté de la pauvreté monétaire, le taux de privation matérielle et sociale atteint lui aussi un record historique pour s'établir à 13,1 % des ménages en 2023 (+0,3 point par rapport à 2022), soit ceux qui se privent de 5 postes de dépenses sur 13 (ne pas pouvoir se réunir avec des amis autour d'un verre ou d'un repas au moins une fois par mois, ne pas pouvoir se payer une semaine de vacances dans l'année, ne pas pouvoir manger des protéines tous les deux jours pour des raisons financières, etc.). Les familles monoparentales (28 %) et les urbains (15 %) sont surreprésentés. Ce taux est également deux fois plus élevé quand la personne interrogée vivait dans une famille pauvre à 14 ans, illustrant le risque de reproduction des inégalités d'une génération sur l'autre.

2.2 - L'inquiétante progression des inégalités

La lente et inexorable montée de la pauvreté dans la société française s'accompagne d'une progression des inégalités. En 20 ans, selon l'Insee, le patrimoine des 10 % des Français les moins dotés a diminué de moitié (-54 %), tandis que celui des 10 % les plus fortunés a doublé (+94 %)[5] . Les pauvres sont ainsi devenus plus pauvres et les riches beaucoup plus riches, grâce à la double hausse des prix de l'immobilier et de la Bourse, qui a accru d'autant le volume de l'ensemble des possessions. Si bien que les inégalités de patrimoine, mesurées par l'indice de Gini, sont deux fois plus importantes que les inégalités de revenus. Au sein de ces inégalités de patrimoine, la part de l'immobilier est passée de 55 % en 1998 à 62 % en 2021.

Selon le Rapport sur les riches en France de l'Observatoire des inégalités[6] , s'ils sont moins nombreux, ils sont désormais plus riches qu'il y a 10 ans. C'est surtout la richesse en patrimoine qui contribue à creuser les inégalités au sein de la société française. En effet, 17 % des ménages disposent de plus de trois fois le patrimoine médian (hors endettement), c'est-à-dire de plus de 531 000 euros. Les 10 % les plus fortunés possèdent plus de 716 300 euros selon l'Insee en 2021. Les millionnaires représentent 5 % des ménages et le 1 % du sommet possède au moins 2,2 millions d'euros par ménage.

Toujours selon l'Insee, la concentration du patrimoine entre les mains des plus fortunés augmente au détriment du reste de la population, à tel point que les 10 % des ménages les plus fortunés possédaient 47 % du patrimoine des Français en 2021. Une richesse bien souvent héritée plutôt qu'acquise. De 35 % au début des années 1970, la part du patrimoine des Français provenant d'une succession est désormais portée à 60 % selon un rapport publié en 2021 par le Conseil d'analyse économique[7]. On naît riche plus souvent qu'on ne le devient.

---

[5] *Insee, « Revenus et patrimoine », 2024.*

[6] *Observatoire des inégalités, « Rapport sur les riches en France », Édition 2024.*

[7] *Clément Dherbécourt, Gabrielle Fack, Camille Landais, Stéphanie Stantcheva, « Repenser l'héritage », Les notes du Conseil d'analyse économique, n° 69, 2021.*

Le rapport annuel du Conseil économique, social et environnemental (CESE) sur l'état de la France en 2024[8] témoigne lui aussi de l'aggravation des difficultés que vivent les ménages les plus modestes, de la montée des inégalités et de son impact sur le fonctionnement de la démocratie. Selon ce rapport, le ralentissement récent de l'inflation est loin d'avoir neutralisé ses effets cumulés depuis deux ans. Ainsi, 45 % des ménages estiment que leur pouvoir d'achat permet seulement de répondre à leurs besoins essentiels, voire ne le leur permet pas (soit 3 points de plus qu'en 2023). Et parmi les difficultés que rencontrent les Français, celles concernant l'accès au logement arrive en tête, avec près de trois Français sur cinq concernés (58 %, 67 % en Île-de-France et même 84 % dans les territoires ultramarins), devant l'accès aux soins (50 %) ou à l'emploi (46 %). Cette place que les Français accordent au logement, en le mettant au premier rang de leurs priorités, contraste avec la faible considération que les responsables politiques lui portent.

2.3 - La solidarité oubliée par les politiques publiques

Cette progression de la pauvreté et des inégalités n'est pas simplement le résultat de dynamiques économiques, mais résulte de choix politiques. Au-delà de l'affaiblissement du rôle protecteur du logement social et de divers dispositifs ou aides (comme les APL ou la prévention des expulsions), ce sont aussi les mécanismes généraux de solidarité qui sont affaiblis depuis des années.

Les mesures socio-fiscales adoptées ces dernières années par le gouvernement apparaissent particulièrement inégalitaires, qu'il s'agisse de baisses de prestations sociales pour les ménages modestes ou de cadeaux fiscaux pour les plus aisés. Encore récemment, une étude accablante de l'Insee souligne que les mesures sociales et fiscales de 2023 ont creusé les inégalités. Pour les 10 % les plus modestes, les mesures de 2023 ont induit une perte moyenne de 290 euros annuels de niveau de vie, pour l'essentiel du fait de la non-reconduction de la plupart des mesures de soutien au pouvoir d'achat prises en 2022 (revalorisation anticipée des minima sociaux, indemnité inflation, chèque énergie exceptionnel, etc.). À l'autre extrémité de l'échelle, les mesures prises en 2023 soutiennent le niveau de vie des 10 % les plus aisés de 280 euros principalement du fait de la suppression de la taxe d'habitation pour les ménages aisés[9] . Globalement, les mesures socio-fiscales adoptées en 2023 font fonctionner la solidarité à l'envers, prenant aux pauvres pour donner aux plus riches.

[8] *CESE, Rapport annuel sur l'état de la France 2024.*

[9] *Sarah Abdouni, Gabriel Buresi, Fabien Delmas, Gwénaëlle Dumont, Lauriane Ramuzat, Jules Tapin, « Les mesures socio-fiscales de 2023 : la non-reconduction des mesures exceptionnelles de 2022 diminue le revenu disponible des ménages modestes », Insee, France Portrait social 2024.*

Au lieu de transformer les mesures de soutien liées à l'inflation en politiques pérennes, cette parenthèse a été fermée dès l'élection présidentielle de 2022 passée, aboutissant à augmenter le taux de pauvreté de 0,6 point d'après l'Insee en 2023, amenant le taux de pauvreté vraisemblablement au-dessus des 14,4 % de 2022, à des niveaux inédits depuis les années 1970. Or, la parenthèse de la crise inflationniste ne s'est pas refermée, et les effets de l'inflation pèsent également de façon très inégalitaire sur les ménages. Entre 2022 et 2023, les prix des biens et des services ont fortement augmenté. À consommation inchangée, cette hausse représente, en moyenne, 1 230 euros annuels de dépenses supplémentaires par personne. Rapporté au niveau de vie, ce surcoût pèse davantage pour les personnes les plus modestes, qui dépensent plus pour l'alimentation et l'énergie, que les plus aisées. De plus, les 20 % les plus aisés ont vu leurs revenus primaires (avant redistribution) augmenter en 2023, faisant plus que compenser (+20 %) la hausse des prix, tandis que la hausse des revenus primaires des 20 % les plus modestes n'a pu absorber que 50 % du choc inflationniste subi cette année-là[10] .

Outre ces mesures anti-redistributives, diverses réformes ont progressivement réduit la protection des chômeurs, avec des baisses de la durée et du montant d'indemnisation. La fracture pourrait s'élargir encore un peu plus en 2025 avec la remontée du chômage en cours et la mise en œuvre de la réforme du RSA. Annoncée par Emmanuel Macron lors de la campagne de 2022, puis mise en œuvre à titre expérimental dans 18 puis 47 départements, cette réforme du revenu minimum a été généralisée depuis le 1er janvier 2025. Cette politique fait craindre une multipli-

[10] *Sarah Abdouni, Gabriel Buresi, Fabien Delmas, « En 2023, la hausse du niveau de vie couvre la moitié du surcoût lié à l'inflation pour les 20 % les plus modestes et plus de la totalité pour les 20 % les plus aisés », Insee, France Portrait social 2024.*

cation des sanctions envers les bénéficiaires du RSA qui ne s'acquitteraient pas des 15 à 20 heures d'« activités » obligatoires par semaine. Les premières remontées des expérimentations font craindre des « suspensions-remobilisations » d'allocations dans les départements les plus sévères, comme dans le Nord, des obligations de justification de chaque heure par les allocataires et des risques de sanctions douloureuses en cas de rendez-vous manqués. Ces contrôles, en plus des potentielles sanctions, risquent de renforcer le non-recours au RSA des personnes qui les vivraient comme une intrusion de l'administration dans leur vie personnelle. Un rapport inter-associatif a d'ailleurs déjà constaté une hausse de 11 % du taux de non-recours dans les départements ayant expérimenté ce RSA sous conditions[11]. À tel point que la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) vient de demander la suspension de cette véritable « atteinte aux droits humains », qui met en danger le droit à des « moyens convenables d'existence » prévu dans le Préambule de la Constitution de 1946[12] . De plus, l'inscription obligatoire des 1,8 million d'allocataires à France Travail risque d'engorger un service public qui peine déjà à proposer un accompagnement à l'ensemble des demandeurs d'emploi actuels.

3 - Face au mal-logement, l'action publique entre immobilisme et renoncements

Face aux urgences sociales et aux situations de mal-logement qui s'aggravent, l'action publique est particulièrement défaillante. Le logement subit en quelque sorte une double peine. Il a d'abord été pénalisé comme les autres domaines d'action publique par l'instabilité gouvernementale de l'année 2024 qui a vu quatre Premiers ministres et autant de gouvernements se succéder, sans compter la longue trêve « olympique » de plus de trois mois, pendant laquelle le gouvernement expédiait les affaires courantes. À cet immobilisme politique s'ajoute, pour le logement, l'absence de considération de la part des responsables politiques. Au point que le gouvernement Attal n'a pas eu de ministre du Logement pendant six semaines au début de l'année 2024, avant que soit nommé un ministre délégué au Logement, Guillaume Kasbarian, auteur d'une loi controversée, adoptée en juillet 2023, pénalisant les locataires en situation d'impayés, facilitant les expulsions locatives et criminalisant les squatteurs de bâtiments vides. En tant que ministre délégué au Logement, il a ensuite déposé un projet de loi conflictuel visant à affaiblir la loi SRU en intégrant les logements locatifs intermédiaires dans le décompte des logements sociaux ou encore à confier l'attribution des logements sociaux aux maires, à l'inverse de toutes les évolutions récentes qui donnaient aux intercommunalités des pouvoirs accrus en la matière. Avec les gouvernements Barnier et Bayrou, le logement a retrouvé une ministre reconnue pour sa connaissance du secteur et sa volonté de refaire du logement une priorité, sans pour autant bouleverser pour

[11] *Secours Catholique, Aequitaz, ATD Quart-Monde, « Premier bilan des expérimentations RSA : 4 alertes pour répondre aux inquiétudes des allocataires », 2024.*

[12] *CNCDH, « Le RSA conditionné : une atteinte aux droits humains », 2024.*

l'instant les rapports de force. Au-delà de l'immobilisme politique, l'année 2024, à travers diverses mesures ponctuelles, a ouvert la voie à des réformes dangereuses et des renoncements. Ces dérives défont progressivement les législations qui portaient et mettaient en œuvre des objectifs de solidarité, de justice sociale, d'accès aux droits.

3.1 - La crise du logement n'est toujours pas prise en compte

Les constats évoqués dans le chapitre introductif du rapport sur l'État du Mal-Logement de l'an dernier perdurent. Ils faisaient état du décalage qui existait alors entre d'un côté l'ampleur de la crise du logement - une crise qui touchait, et touche toujours, tous les secteurs immobiliers - dont le diagnostic était largement partagé (notamment dans le cadre des travaux que le CNR avait consacré au logement), et d'un autre la faiblesse de l'intervention publique fondée sur une analyse discutable. Pour le gouvernement, la crise se limitait en effet à celle du logement des catégories intermédiaires et occultait l'analyse des besoins qui débordaient largement de ce cadre limité.

L'entrée en crise des différents segments de l'offre immobilière, du logement social à la promotion privée, tenait à des raisons différentes pour chacun d'eux, mais elle a produit des effets convergents et cumulatifs au même moment. Et cela apparaissait, écrivions-nous, comme *« le fruit d'une accumulation de décisions défavorables au logement et d'une absence de vision politique sur la place du logement dans la société »*. L'absence de vision sur la place que tient le logement dans la société, sur les enjeux qu'il porte, conduit à un désinvestissement tant matériel qu'idéologique des responsables politiques.

Le consensus établi à propos de cette crise dans le cadre du CNR Logement semble déjà lointain et chaque famille d'acteurs fait désormais valoir ses propres revendications au risque de perdre de vue la dimension systémique de la crise du logement. Pour le dire simplement, **les préoccupations économiques de relance de l'activité immobilière ont pris le pas sur la dimension sociale de la politique du logement, sans parler de son volet environnemental.** La relance de l'accession sociale à travers l'élargissement du prêt à taux zéro, et l'assouplissement des règles concernant la location des passoires thermiques l'emportent sur le desserrement des contraintes financières pesant sur le logement social, même si à l'automne 2024 la nouvelle ministre du Logement Valérie Létard a annoncé la possibilité de réduire de 200 millions le poids de la RLS qui représentait une ponction annuelle de 1,3 milliard d'euros.

Plus généralement, c'est toute la politique sociale du logement qui semble oubliée, alors qu'ont été privilégiées les mesures visant à relancer la construction et le fonctionnement du marché immobilier. Résultat, **le traitement de la crise immobilière l'emporte sur celui de la crise du logement**, l'approche économique prend le pas sur la dimension sociale de l'action publique alors que l'état de la crise sociale et du mal-logement appelle à rééquilibrer l'ordre des priorités.

3.2 - Au-delà d'un ralentissement de l'activité des organismes Hlm, un changement de modèle pour le logement social

Progressivement l'étau se resserre sur les organismes de logement social et la mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité (RLS) à partir de 2018, continue de produire ses effets délétères. Privés d'une partie de leurs fonds propres les organismes Hlm réduisent leur contribution à la construction de logements sociaux, amputent ou reportent les programmes d'amélioration de leur patrimoine et réduisent l'entretien de leur parc. Seule façon pour eux de présenter devant les organismes prêteurs, une trajectoire financière acceptable. Autant d'évolutions qui pénalisent tant les demandeurs de logements confrontés à une réduction de l'offre disponible, que les locataires en place qui ne bénéficient ni des améliorations attendues notamment quand elles portent sur la rénovation thermique des logements, ni de l'entretien courant auquel ils pourraient prétendre.

Sans amélioration des conditions de financement du logement social, nous entrons dans une période de **ralentissement durable de la construction de logements sociaux** qui limite l'élargissement du parc social à environ 50 000 logements par an (compte tenu de l'impact des démolitions et des ventes de logements sociaux), sans être certains que ce rythme puisse même être maintenu dans les années à venir alors que la demande continue à progresser. Alors que les agréments Hlm ont chuté à 82 000 en 2023 et sans doute environ 84 000 en 2024, des niveaux jamais vus depuis 20 ans, la Banque des Territoires estime dans son étude annuelle Perspectives que les contraintes financières actuelles limiteront à terme la production autour de 72 000 logements sociaux par an.

Face à cet étau, l'évolution du mode de financement du logement social constitue une autre source d'inquiétude majeure. Les mesures discutées en 2024 dans le cadre du projet de loi « relatif au développement de l'offre de logements abordables » (DOLA) du ministre délégué au Logement d'alors Guillaume Kasbarian concernant le logement locatif intermédiaire ne contribuent pas seulement à une déstabilisation de la loi SRU, mais pourraient bien annoncer une modification assez radicale du mode de financement du logement social. En effet ces logements que les organismes Hlm sont incités à produire en plus grand nombre (ils pourraient en détenir jusqu'à 20 % dans leur patrimoine contre 10 % actuellement) pourront être revendus après une période de 15 ans en usage locatif et renforcer ainsi les fonds propres des organismes. En d'autres termes, **il faudrait construire moins de véritables logements sociaux aujourd'hui pour avoir les moyens de continuer à en financer dans 15 ans.** N'est-ce pas un marché de dupes ? Ces logements locatifs intermédiaires produits aujourd'hui consomment en effet des ressources financières et humaines au sein des organismes, sans compter le foncier nécessaire à leur construction. Et puis les critères, notamment de localisation, qui président au choix de la construction de véritables logements sociaux, ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux qui guident la production de logements locatifs intermédiaires qu'il faudra pouvoir revendre dans de bonnes conditions dans 15 ans. Cette volonté de production de logements aidés à durée déterminée résonne

avec la volonté des gouvernements successifs de démultiplier les ventes de logements sociaux, pour les passer de 10 000 à 40 000 par an.

Ce changement de modèle, basé sur le développement du logement intermédiaire ou la vente Hlm, est censé compenser les coupes budgétaires massives infligées aux organismes Hlm depuis 2017, pour leur permettre de maintenir la qualité du service rendu et les investissements Hlm. Mais cela ne fonctionne pas. Les 30 000 logements intermédiaires financés remplacent les 30 à 40 000 logements sociaux agréés en moins chaque année depuis le début du quinquennat d'Emmanuel Macron. Les ventes Hlm stagnent, ce qui est heureux d'ailleurs tant la pénurie de Hlm est patente. Dès lors, le risque est que les bailleurs sociaux aillent cherchent d'autres moyens d'équilibrer leurs comptes. C'est ce que leur a proposé d'ailleurs le gouvernement avec l'article 8 du projet de loi Kasbarian, qui prévoyait la possibilité pour les bailleurs sociaux, à chaque relocation, d'augmenter les loyers jusqu'au niveau maximal appliqué aux Hlm neufs. Un projet funeste, à l'arrêt depuis la dissolution, qui entraînerait en 10 ans, s'il était appliqué partout, une hausse de loyer de 1,5 milliard d'euros par an pour 1,6 million de logements, et réduirait massivement les chances d'accès au logement social des ménages les plus pauvres[13] .

Outre la substitution de logements intermédiaires aux logements sociaux et une hausse des loyers Hlm, le projet de loi Kasbarian prévoyait aussi un renforcement du pouvoir des maires dans les premières attributions Hlm, devenu un quasi-véto des maires sur toute attribution lors de l'examen de la loi au Sénat, au détriment du respect du droit au logement des ménages prioritaires, généralement moins bien pris en compte par les maires que par les préfets.

Cette **logique de déconstruction des lois structurantes pour le logement des personnes défavorisées depuis 30 ans** est à peine compensée par l'ajout de dispositifs tentant de réduire les dysfonctionnements les plus criants dans le domaine du logement, mais sans perspective d'ensemble. Pour illustrer le propos on peut citer l'encadrement des loyers dont se saisissent de plus en plus de villes mais qui demeure un dispositif expérimental, ou la loi récente régulant les meublés touristiques. Tout en sachant que des éléments plus fondamentaux de régulation de l'immobilier restent en friche, comme l'encadrement des prix du foncier.

3.3 - La tentation de relancer l'immobilier sans prendre en compte la crise environnementale

La cécité des pouvoirs publics à l'égard de la crise du logement est frappante. Ceux-ci semblent capables de s'extirper quelque peu de leur attentisme uniquement quand les acteurs de l'immobilier parviennent à se faire entendre. C'est ce que l'on a pu constater en cette fin d'année 2024, lors des débats chaotiques autour du projet de loi de finances pour 2025. En catastrophe, pour relancer un secteur

[13] *OFCE, FAP, HCDL, « Article 8 du projet de loi DOLA : vers une hausse massive des loyers Hlm ? », juin 2024.*

à bout de souffle, l'État concède quelques assouplissements budgétaires, élargit le prêt à taux zéro, offre des cadeaux fiscaux pour mobiliser l'épargne des ménages aisés (voir chapitre 2 de ce rapport). À travers ces recettes anciennes, il espère **relancer comme avant un secteur du logement dont il peine à anticiper les changements structurels en cours**. Pourtant, la fin de la période de taux d'intérêt élevés, autour de 5 %, si elle apporte un oxygène bienvenu aux ménages et au secteur, ne signifiera pas un retour à la vie d'avant.

D'une part, les taux d'intérêt très bas, voire négatifs ne peuvent sans doute pas se reproduire comme nous les avons connus à la fin des années 2010. De plus, **si l'ère de l'argent facile ne reviendra plus, on peut parier que celle de « la ville facile »**, pour reprendre les mots de l'urbaniste Sylvain Grisot, **est derrière nous également**. La manière de produire des logements doit changer, en particulier sous le poids des contraintes écologiques. Ces contraintes, symbolisées par le Zéro artificialisation nette (ZAN) et les normes de performance énergétique, ne sont pas des inventions technocratiques, qu'il suffirait d'assouplir pour libérer l'initiative, mais des limites concrètes posées par nos écosystèmes, dont on ne peut s'affranchir sans conséquences environnementales (émissions de gaz à effet de serre, artificialisation des sols, déplétion de ressources non-renouvelables, perte de biodiversité, etc.) ou sociales (factures énergétiques, étalement urbain et dépenses de carburant, etc.).

Le projet de loi de finances pour 2025 élaboré par le gouvernement Barnier constituait à cet égard un contre-sens total. Il subventionnait ainsi, via le prêt à taux zéro, la construction de logements individuels neufs dans des zones détendues tandis qu'il réduisait drastiquement le « fonds vert » indispensable pour financer des opérations de recyclage des friches industrielles ou commerciales, qui permettent de mener des opérations de construction sans artificialiser. De même, ce gouvernement cherchait à assouplir les contraintes de la loi ZAN, votée en 2021 et déjà assouplie en 2023, notamment en soutenant une proposition de loi issue du Sénat qui supprimerait l'objectif de division par deux du rythme d'artificialisation en 2031.

Pourtant, la seule voie de passage crédible pour **concilier satisfaction des besoins en logements et ZAN** consiste à maîtriser davantage l'urbanisation des villes, à densifier les quartiers peu denses, à intensifier l'usage des surfaces habitables[14] . Or, pour redéfinir les documents d'urbanisme locaux et piloter des programmes d'aménagement adaptés, les besoins en ingénierie sont importants. À cet égard, les restrictions budgétaires annoncées pour les collectivités locales, soit par la réduction des dotations de l'État, soit par la chute des ressources fiscales (notamment dues à la baisse des transactions immobilières), s'annoncent délétères.

Le défi appellerait pourtant une mobilisation générale. En effet, si les projections démographiques annoncent une stabilisation du nombre d'individus en France au cours de la décennie 2030 puis du nombre de ménages dans la décennie 2040, lais-

[14] *Fondation Abbé Pierre et Fondation pour la Nature et l'Homme, « Réussir le ZAN en réduisant le mal-logement : c'est possible ! », 2024.*

sant espérer une satisfaction plus aisée des besoins en logement tout en respectant le ZAN, tel n'est pas encore le cas aujourd'hui. D'après les projections officielles du Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) et du ministère du Logement, les besoins en logements jusqu'en 2030, pour loger les nouveaux ménages et résorber progressivement les situations de mal-logement, s'élèveraient à 323 000 voire 384 000 logements chaque année. Selon d'autres hypothèses, l'Union sociale pour l'habitat (USH) parle même de plus de 500 000 logements à construire. **La cible pertinente se rapproche donc des 400 000 logements supplémentaires par an**, pour prendre en compte les flux migratoires, souvent sous-estimés dans les projections de l'Insee, les migrations internes à la France avec des mouvements de population vers l'ouest du pays et pour réduire le plus vite possible les situations de mal-logement et de non-logement. De plus, les mauvais chiffres de la construction actuelle (moins de 260 000 logements mis en chantier en 2024) creusent la pénurie au lieu de commencer à la réduire et appellent donc des objectifs de rattrapage plus forts.

Il faut également mieux prendre en compte la demande qualitative de logements, c'est-à-dire davantage de petits logements, puisque la taille des ménages continue à diminuer, et davantage de logements accessibles aux personnes en situation de handicap et à celles confrontées à la perte d'autonomie liée au vieillissement, comme le montre notre chapitre dédié à ce thème dans ce rapport.

La satisfaction de ces besoins en logement appelle également à agir à plus grande échelle sur le parc existant. L'exigence de réduction de l'empreinte carbone implique de limiter les opérations de démolitions-reconstructions, dans le cadre de la suite du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Le défi de la rénovation énergétique est désormais bien identifié, fixé à 600 000 rénovations performantes par an à atteindre d'ici 2030, selon la nouvelle Stratégie nationale bas-carbone. Quand on sait que l'on peine à financer 70 000 rénovations performantes dans le parc privé en 2023, 85 000 en 2024 et que l'État n'en vise pas davantage en 2025, on voit que la marche est haute.

Les besoins en logements doivent également intégrer de nouvelles contraintes qui n'avaient pas été anticipées correctement. C'est ainsi que l'action contre les passoires énergétiques difficiles à chauffer l'hiver, bien connue, **doit se doubler d'une action contre les bouilloires énergétiques** impossibles à habiter pendant les canicules estivales, devraient devenir plus fréquentes, plus intenses et plus longues[15] . En 2023, la chaleur a provoqué une sur-sollicitation de notre système de soins d'urgence (20 000 consultations) et était responsable de la mort de 5 000 personnes, dont 1 500 pendant les canicules[16] . Les personnes âgées sont particulièrement vulnérables.

[15] *Fondation Abbé Pierre, « Logements bouilloires : le degré zéro de l'action publique », août 2024.*

[16] *Santé publique France.*

Face à ce constat, c'est toujours le degré zéro de l'action publique qui prévaut, puisque malgré de timides évolutions, nos politiques de rénovation s'intéressent toujours principalement à la décarbonation de nos modes de chauffage et au maintien d'une température minimale dans le logement. L'adaptation des bouilloires thermiques est insuffisamment intégrée aux dispositifs de rénovation nationaux et locaux, est absente des obligations de rénovation pour les bailleurs, et continue de se heurter à des freins réglementaires et patrimoniaux qui empêchent l'installation de protections solaires ou l'application de couleurs claires en façade et en toiture. Face à l'inaction, la climatisation prolifère, emportant avec elle l'augmentation des factures d'énergie, l'aggravation de la surchauffe urbaine, et la hausse des émissions de gaz à effet de serre. Après plusieurs mois de retard, le 3e plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3) a enfin été présenté par le gouvernement à la fin du mois d'octobre 2024. Si ses propositions sont positives, aucune traduction législative ou budgétaire n'est prévue pour le moment, et les décisions ne sont pas prévues avant 2028 pour la réforme du DPE ou encore 2027 pour l'introduction d'exigences d'expertises pour les professionnels de la rénovation.

D'autres défis prévisibles sont à venir pour adapter l'habitat au dérèglement climatique, que l'on pense au recul du trait de côte, aux risques de tsunami ou de submersion marine, au retrait-gonflement des argiles (RGA) qui menace 10 millions de maisons ou aux événements climatiques extrêmes comme le cyclone Chido qui a ravagé Mayotte à la fin de l'année 2024. Sans compter tous les risques aujourd'hui non identifiés mais qui pourraient bouleverser à terme les conditions d'habitat à mesure que le climat se modifie. Bref, il est inenvisageable d'espérer répondre à ces défis inédits sans une politique du logement à la hauteur, avec une planification urbaine et un investissement public accru. Or, l'effort public pour le logement, qui a chuté de 2,2 % du PIB en 2010 à 1,5 % en 2023 est déjà dramatiquement insuffisant pour répondre aux besoins d'aujourd'hui. Il faudra donc accepter de socialiser davantage les terres, de mieux partager les plus-values issues de l'immobilier et de diriger les fonds publics vers les besoins écologiques et sociaux les plus essentiels des ménages modestes.

4 - Ce que nous enseignent les combats de la Fondation

La Fondation, à l'origine et en soutien de nombreuses actions, mène un combat quotidien contre le mal-logement, qui lui permet également de révéler les urgences sociales et les insuffisances de l'action publique. L'amélioration de la situation des personnes en situation de précarité ou d'exclusion passe par une large palette d'actions, mises en œuvre ou soutenues par la Fondation, dans des domaines divers : production de logements très sociaux, lutte contre l'habitat indigne, accueil des personnes sans domicile, accès aux droits liés à l'habitat, remobilisation des personnes notamment à travers l'action culturelle, accès à une alimentation de qualité, etc. À travers l'ensemble de ces actions et projets, on entrevoit ce que pourrait être une action publique ambitieuse de lutte contre le mal-logement.

Au moment de la publication de ce 30e rapport sur l'État du Mal-Logement, au moment où notre Fondation traverse une période difficile suite à nos révélations sur les graves violences sexuelles commises par l'abbé Pierre durant plusieurs décennies, il nous parait essentiel de rappeler l'ensemble des dimensions sur lesquelles la Fondation apporte sa contribution pour lutter contre le mal-logement.

Ces actions montrent la voie de ce qui pourrait être développé - **c'est leur fonction anticipatrice** - si nous faisions collectivement le choix de privilégier la lutte contre le mal-logement. N'oublions pas que la loi Besson de 1990 dont nous célèbrerons le 35e anniversaire en 2025 s'est construite en s'appuyant sur les actions qui s'étaient développées dans les années 1980 à l'initiative des associations mais aussi des bailleurs sociaux et de certaines collectivités locales.

À travers les missions déployées via ses équipes nationales et régionales , la Fondation cherche notamment à valoriser l'action des 600 organisations de terrain qui portent les projets qu'elle soutient. Autant d'acteurs sensibles aux réalités sociales les plus difficiles et porteurs de solutions. Certaines sont anticipatrices (les Boutiques Solidarité ou les pensions de famille par exemple), d'autres comblent l'action insuffisante des pouvoirs publics (le financement du logement très social par exemple), mais toutes révèlent des urgences sociales dont la prise en charge par les pouvoirs publics est trop tardive et trop limitée. Elles dessinent des axes d'action qui pourraient être utilement repris et amplifiés par les pouvoirs publics pour peu que ces derniers fassent de la lutte contre le mal-logement une priorité.

4.1 La priorité accordée par notre Fondation aux personnes les plus fragiles

Chaque jour, depuis plus de 30 ans, la Fondation se bat pour **redonner à des familles un toit, une dignité, et un avenir plus serein**. Elle le fait de diverses façons et autour de plusieurs missions essentielles : accueillir et loger les familles sans abri, produire des logements très sociaux, lutter contre l'habitat indigne et offrir des conditions de vie dignes. En 2023, la Fondation a soutenu 830 projets.

a) Une priorité permanente : accueillir et loger les personnes et familles sans domicile

Depuis sa création, la Fondation intervient **en faveur des personnes** les plus fragiles, celles **qui ne disposent pas de domicile personnel**, pour qu'elles (re) prennent une place dans la cité.

L'une des premières initiatives de la Fondation a été, au début des années 1990, la création des **Boutiques Solidarité**, qui constituent le dernier rempart contre l'exclusion et une première étape vers le logement. À l'époque, les portes des structures d'hébergement se ferment tôt le matin pour ne rouvrir qu'en fin d'après-midi, poussant les personnes dehors, sans solution pour la journée. Aucun lieu chaleureux d'accueil en journée ne leur propose un moment de répit, qu'elles soient en situation de rue, d'errance ou mal-logées. L'idée alors novatrice d'ouvrir des accueils

de jour est née : ce sera l'une des premières réalisations de la Fondation. Vingt-huit composent aujourd'hui le réseau qu'elle anime. Au-delà des services qu'elles apportent (accueil, bagagerie, douches, santé, etc.), elles aident les personnes qui les fréquentent à recréer du lien, à accéder à leurs droits et à retrouver des capacités à agir. Ces accueils de jour sont souvent portés par des associations de petite taille, dont c'est parfois l'unique action. Elles sont parfois isolées, pas toujours affiliées aux réseaux nationaux des fédérations et ont besoin du soutien de la Fondation.

Dans les zones sans accueil de jour « en dur », il existe également des solutions : la Fondation a par exemple contribué au financement de l'achat d'un camion, **accueil de jour mobile**, pour que l'association Le Lien puisse aller à la rencontre des personnes sans domicile, mal-logées ou hébergées chez des tiers dans plusieurs communes du Grand Libournais (où aucun accueil de jour ne leur est proposé). Une collation est offerte à l'extérieur, sous le store, ainsi qu'un premier accueil ; à l'intérieur du camion un service de douche est disponible, ainsi que des rendez-vous individuels pour effectuer des démarches personnelles en ligne (accès aux droits, orientation, etc.).

Pour les personnes en grande difficulté, les équipes de la Fondation ont également développé les **« Pensions de famille »** (anciennes maisons-relais). Les Pensions de famille sont des lieux de vie qui permettent à celles et ceux dont le parcours de vie a été chaotique, de reprendre confiance en eux et de s'installer dans la durée dans de vrais logements. Ces structures originales proposent des espaces de vie permettant de faire cohabiter vie collective et intimité des résidents. Petits ensembles pouvant aller jusqu'à 25 logements, les Pensions de famille permettent aux personnes ayant eu des parcours de rue et durablement éloignées du logement d'accéder à un cadre de vie semi-collectif, de construire ou reconstruire un « chez soi » et d'apporter une réponse à l'isolement. Depuis 2000, ce sont 282 projets de Pensions de famille qui ont été soutenus par la Fondation, ce qui représente 5 077 logements répartis dans 72 départements.

b) Un engagement essentiel : produire une offre nouvelle de logements bon marché et de qualité

Dans un contexte de pénurie, l'enjeu est fort de **produire aussi massivement que possible des logements abordables, confortables et à bas coûts de quittance**, en particulier dans les zones les plus tendues.

Depuis 2005, la Fondation a engagé des moyens importants pour soutenir cette production de logements abordables sur l'ensemble du territoire, avec le programme **Toits d'Abord**. Ce sont essentiellement des associations partenaires de la Fondation qui portent les opérations : la Fondation leur apporte **une aide à l'investissement immobilier** qui peut aller jusqu'à 10 % du coût total des travaux. Depuis 2012, le programme Toits d'Abord a permis de soutenir plus de 1 000 opérations pour produire 3 800 logements – principalement des logements classiques ou au sein de Pensions de famille – pour un montant d'aides de 30 millions

d'euros. Ces opérations immobilières sont produites par la réhabilitation de bâtis existants (dans 93 % des cas) ou en construction neuve[17] . En bref, le programme Toits d'Abord finance l'investissement des maîtres d'ouvrage d'insertion[18] , ou des bailleurs sociaux agissant en partenariat avec des associations, dans le cadre de projets immobiliers locatifs à forte valeur ajoutée sociale, et performants d'un point de vue énergétique. Les effets de ces projets sont durables, car le logement aura un usage social garanti pendant 30 à 50 ans. Les locataires, aux ressources limitées – conformément aux plafonds PLAI – ont pour beaucoup connu des situations aigües de mal-logement.

Si l'action de la Fondation en soutien à la production de logements à bas loyer répond aux attentes des personnes les plus fragiles, elle contribue aussi à la mixité sociale, à la redynamisation des centres urbains et à l'adaptation au changement climatique.

c) Une démarche continue : la lutte contre l'habitat indigne

Pour lutter contre les situations inacceptables d'habitat indigne, la Fondation a lancé dès 2007 son programme **SOS Taudis**, qui soutient des opérations de rénovation de l'habitat, menées par ses partenaires associatifs, et visant des propriétaires en grande difficulté. Une attention particulière est accordée à la participation, tout au long du projet, des habitants. L'accompagnement global (social, technique, juridique et financier) et durable doit permettre d'agir à la fois « pour » et « avec » les personnes. Depuis 2012, ce sont plus de 2 500 logements qui ont été réhabilités partout en France[19] .

La Fondation dispose également d'un **Fonds d'urgence habitat**, qui peut être sollicité avant ou après les projets de travaux, particulièrement pour ceux mal ou non financés par les pouvoirs publics. L'objectif principal de ce fonds est la prise en charge de travaux de mise en sécurité des personnes, avec en premier lieu le financement de travaux de toitures, de remise aux normes des installations électriques, mais également de projets de remplacement de systèmes de chauffage défectueux, la pose de nouvelles menuiseries, la création de sanitaires ou le financement d'un hébergement temporaire pour les personnes concernées pendant les travaux.

Par ailleurs, au-delà des projets de réhabilitation du bâti et d'accompagnement des occupants, la lutte contre l'habitat indigne passe également par une **mobilisation aux côtés des victimes**, notamment au sein de l'Espace Solidarité Habitat (ESH), un lieu d'accompagnement socio-juridique des ménages qui a, par exemple, permis

---

[17] *https://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/plaquette_8pages_.pdf*

[18] *Acteurs associatifs engagés dans la production d'une offre locative très sociale, agréés à ce titre par l'État.*

[19] *https://www.fondation-abbe-pierre.fr/nos-actions/lutter-contre-lhabitat-indigne et https://www.fondation-abbe-pierre.fr/nos-actions/lutter-contre-lhabitat-indigne/sos-taudis*

de repérer et d'accompagner collectivement les victimes d'un même marchand de sommeil, de provoquer des procès fondateurs de l'habitat indigne, comme ceux de la rue de Meaux ou de la rue Marx Dormoy à Paris. La Fondation mène aussi une **interpellation des pouvoirs publics** sur le coût humain produit par l'inaction dans le traitement de l'habitat indigne. C'est pourquoi elle s'est constituée partie civile lors du **procès de la rue d'Aubagne**, qui s'est tenu du 7 novembre au 18 décembre 2024. L'effondrement dramatique de deux immeubles de cette rue de Marseille, le 5 novembre 2018, avait fait huit victimes. Par cette présence au tribunal, la Fondation visait à soutenir les victimes et leurs familles, apporter son expertise, s'assurer d'une instruction efficace et complète et veiller à ce que tous les acteurs impliqués et responsables soient poursuivis pour leur inaction.

Plus largement, ce procès a été l'occasion d'entendre les victimes et leurs familles, de rendre compte des responsabilités de chacun et d'envoyer un signal fort en matière de lutte contre l'habitat indigne[20] .

4.2 Révéler les urgences sociales et combler - autant que possible - les insuffisances de l'action publique

Si l'action de la Fondation a un effet direct pour les personnes concernées, elle a une autre fonction majeure, celle de **révéler les urgences sociales** et de **souligner les insuffisances de l'action publique**. De plus en plus sollicitées, en première ligne pour faire face aux effets de l'exclusion, les équipes nationales et régionales de la Fondation et les associations partenaires sont bien placées pour témoigner des difficultés face au logement.

Pour répondre aux urgences sociales, la Fondation a mis en place des fonds spécifiques qui visent à **répondre dans l'urgence à des situations non traitées par l'aide sociale** par ailleurs, le plus souvent par un apport financier direct aux personnes dont la situation professionnelle, sociale et personnelle est gravement mise en péril : la mise à l'abri, le maintien dans le logement, les travaux d'urgence, l'accès à des équipements de première nécessité, etc. Forte de ses liens avec les acteurs de terrain, la Fondation est ainsi en mesure de détecter l'évolution des besoins. C'est ainsi que le bilan des aides émanant des Fonds d'urgence de la Fondation a par exemple révélé le caractère particulièrement prégnant avec la crise sanitaire, des difficultés d'accès à l'alimentation.

Qu'il s'agisse de révéler les urgences sociales ou de souligner les insuffisances de l'action publique, la Fondation s'appuie également sur ses **capacités internes d'étude**, en lien avec le milieu universitaire et celui de la recherche, pour fonder ses analyses et nourrir son plaidoyer.

[20] *https://www.fondation-abbe-pierre.fr/nos-publications/communiques-de-presse/lutte-contre-lhabitat-indigne-proces-de-la-rue-daubagne-la*

Préoccupées par l'urgence, mobilisées par la recherche de réponses effectives, les associations qui interviennent auprès des personnes en difficulté n'ont pas toujours le temps et le recul suffisants pour rendre compte des situations vécues par les personnes qu'elles rencontrent.

Cette interpellation passe par un travail de veille sociale, en particulier sur des sujets négligés par la statistique publique. Par exemple, aux côtés de sept autres associations, la Fondation s'investit depuis 2018 dans **l'Observatoire des expulsions de lieux de vie informels** (squats, bidonvilles, campements, véhicules, etc.), pour objectiver quantitativement (par des données chiffrées) ou qualitativement (par des parcours de personnes concernées et retours des acteurs de terrain) la réalité de ces expulsions peu documentées par ailleurs.

C'est effectivement là aussi le rôle de la Fondation, à travers ses diverses **publications** (Journal « Et les Autres ? », « Bilan Allô Prévention Expulsion », « Éclairages régionaux sur le mal-logement », Observatoire annuel de l'encadrement des loyers, Palmarès de la loi SRU…) ainsi que grâce à la visibilité de ses **Rapports sur l'État du Mal-Logement en France** publiés annuellement depuis 30 ans et de ses chiffrages régulièrement actualisés du mal-logement. Cette mission d'étude a été inscrite dans les priorités de la Fondation dès sa création, car le mal-logement est un problème fondamentalement politique, qui se combat par des actions de solidarité mais aussi et surtout par des politiques publiques qui se doivent d'être à la hauteur des enjeux soulevés.

4.3 Ouvrir de nouvelles perspectives pour lutter contre le mal-logement et l'exclusion

Un autre apport majeur des acteurs de terrain que soutient la Fondation Abbé Pierre dans la lutte contre le mal-logement, réside dans leur capacité à identifier de nouvelles priorités et de nouvelles modalités d'action. Il faut les prendre au sérieux car elles déterminent les conditions de réussite des actions en faveur des plus fragiles et au-delà.

Le premier enseignement des actions que soutient la Fondation réside dans la nécessité de ne pas limiter au logement ou à l'hébergement le champ d'action, pour mieux lutter contre le mal-logement et l'exclusion. Il souligne la nécessité de sortir d'un fonctionnement en silo de l'action publique à travers une grande diversité de projets.

L'accès à une alimentation saine et de qualité par exemple se traduit en 2023 par le soutien à divers projets expérimentaux portant sur le fonctionnement de distributions de produits alimentaires, d'épiceries solidaires et d'ateliers de cuisine dans différentes régions. La Fondation est également à l'initiative de la semaine « Une place à table », dédiée à la reconnaissance du droit à l'alimentation, après avoir contribué en 2013 à la création du réseau VRAC (Vers un Réseau d'Achat en Commun), fort aujourd'hui de 22 asso-

ciations locales donnant accès à une alimentation bio et abordable dans les quartiers populaires.

L'accès aux loisirs culturels et sportifs est aussi un objectif mis en avant par la Fondation pour retrouver estime de soi et sens à la vie, qui a notamment donné naissance au festival culturel **« C'est pas du luxe »** à Avignon, conçu par des personnes accueillies dans les Pensions de famille, les Boutiques Solidarité ou divers lieux d'accueil de personnes en difficultés, ou encore aux rencontres sportives **« Sète à toi ».**

On pourrait aussi citer de nombreux projets de soutien scolaire pour enfants en difficulté, la sensibilisation au numérique pour des personnes âgées immigrées ou des projets de danse pour des femmes victimes de violences.

Un deuxième enseignement de l'action de soutien de la Fondation réside dans la nécessité d'**impulser d'autres modes de faire en associant** et en prenant appui **sur les savoir-faire des personnes concernées.**

Plusieurs actions menées ou soutenues par la Fondation illustrent cette **implication des personnes concernées aux projets qui les concernent**. On pense à l'association des futurs habitants au « montage » de leur Pension de famille, comme au Clos Moreau, à Tours, ou à la création de **comités de pilotage incluant des personnes concernées pour préparer des événements comme** la semaine festive **« Une place à table »** dans le Vercors.

Une autre dimension de l'action de la Fondation réside dans la volonté de **construire des alliances** dans différents domaines pour lutter contre le mal-logement. La **mise en réseau** est de plus en plus essentielle dans le monde associatif, avec d'autres professionnels de structures similaires.

C'est ce qui anime la participation active de la Fondation à divers collectifs et regroupements pour faire partager largement la cause des personnes confrontées au mal-logement et renforcer la capacité d'interpellation des pouvoirs publics. Cela passe par exemple par la coordination et la mise en connexion des membres du réseau, mais également, par exemple, par l'organisation de sessions de formation ou de journées d'échanges.

C'est le sens notamment de l'animation par la Fondation **du réseau Jurislogement**, dont l'objectif est la diffusion de l'information juridique et l'outillage des acteurs en matière de stratégie contentieuse. La mise en réseau permet également de **poursuivre l'analyse des besoins des personnes sans domicile** ou le recueil de bonnes pratiques des acteurs associatifs, dans le cadre du réseau **« Un domicile fixe et décent pour tous ».**

On pourrait également évoquer l'implication de la Fondation à la structuration du **réseau** émergeant **« Toiles »** (né en avril 2022), qui réunit un ensemble de

« maisons-accueillantes » pour les personnes exilées abandonnées par l'État, ou au sein du **Collectif des associations unies pour une nouvelle politique du logement**, ou encore du **Pacte du pouvoir de vivre**, pour interpeller les pouvoirs publics sur le logement et au-delà, en lien avec les questions sociales et écologiques. Cela inclut l'élaboration avec la Fondation pour la Nature et l'Homme du rapport sur le sujet du Zéro artificialisation nette (ZAN), ainsi que le plaidoyer contre la précarité énergétique au sein de l'Initiative Rénovons. La Fondation s'engage aussi dans le cadre de la Journée annuelle de lutte contre la précarité énergétique avec des associations écologistes et des entreprises du secteur.

4.4 Faire école : quand les actions de la Fondation inspirent l'action publique

Combinant les actions concrètes de terrain, l'observation des nouveaux besoins et l'interpellation publique, il arrive que les innovations portées au sein du réseau de la Fondation se traduisent par de véritables politiques publiques à l'échelle nationale, à la manière dont la loi Besson de 1990 s'est inspirée des actions d'intermédiation locative associatives par exemple. C'est ainsi que les Boutiques Solidarité, dans les années 1990, ont été démultipliées avec la création sur tout le territoire d'accueils de jour pour venir en aide aux personnes sans domicile ou isolées. De même, la Fondation a toujours mis l'accent sur des solutions de vrais logements, à travers les Pensions de famille. Une alternative à la rue qui a fait des émules, puisque près d'un millier de Pensions de familles logent aujourd'hui 24 000 personnes, avec l'appui du plan Logement d'abord depuis 2018. Parmi d'autres expérimentations, comme Un chez soi d'abord, les Pensions de famille de la Fondation Abbé Pierre ont démontré que, malgré un long parcours de rue, des addictions ou des troubles psychiatriques, les personnes concernées n'étaient pas condamnées à l'hébergement d'urgence mais avaient les capacités d'accéder et de se maintenir en logement autonome, pour peu que celui-ci soit à taille humaine, financièrement accessible et bien accompagné.

Sur un autre registre, le second plan de lutte contre la pauvreté du gouvernement, en 2023, s'est basé sur l'exemple de l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation pour promouvoir, dans 10 départements, un accompagnement socio-juridique des ménages menacés d'expulsion. La centaine d'emplois correspondant n'ont pas encore été créés faute de financement, mais cette action pilote, menée depuis 20 ans à Paris, montre qu'il existe par exemple une alternative humaine à l'expulsion dès les premiers impayés et fournit des arguments pour contester, y compris au sein des services de l'État, la stigmatisation des personnes en difficulté.

Enfin, le soutien financier de la Fondation à des projets de construction ou de rénovation de logements, impossibles à boucler sans cela, démontre l'insuffisance des aides publiques, aboutissant parfois à leur amélioration. C'est ainsi que le programme Toits d'Abord a pu inspirer l'aide à la création de PLAI-adaptés, des programmes de logements très sociaux avec des niveaux de quittance inférieurs à ceux du PLAI. De même, notre programme SOS Taudis a contribué à montrer que les aides à la rénovation ne suffisaient pas à accompagner et financer des travaux de

rénovation performants pour les ménages très modestes. C'est en partie grâce à ces alertes associatives basées sur des expériences concrètes que l'Agence nationale de l'habitat (Anah) a fini par prévoir des aides à hauteur de 90 % des montants de travaux pour la rénovation performante (MaPrimeRénov') ou la sortie d'habitat indigne (Ma Prime Logement Décent), couplées à la création de Mon Accompagnateur Rénov' pour aider les ménages à piloter leurs travaux.

On le voit, la Fondation, parmi d'autres, a pu servir d'aiguillon à l'action publique, alternant alertes critiques et propositions constructives basées sur des expériences de terrain grâce au soutien de plus de 250 000 donateurs. Ce modèle singulier de partenariat et de contre-pouvoir reste aujourd'hui plus que jamais indispensable face à la crise du logement.

Conclusion : Une autre politique du logement est possible

Cette conclusion du chapitre introductif résumée dans son titre, vise à définir des priorités et à développer une stratégie d'action et d'interpellation des pouvoirs publics. Il ne s'agit pas de détailler un programme de propositions mais de dire comment penser un autre avenir.

Tout d'abord, la politique du logement ne se résume pas à la relance de la production, qui doit aller de pair avec une dimension sociale. Parmi les priorités pour refonder la politique sociale du logement, il faut d'abord **restaurer les deux piliers de la solidarité dans le domaine du logement :**

- Redonner des capacités d'action aux organismes Hlm pour relancer la construction, améliorer le parc existant et entretenir le patrimoine au quotidien, et pour cela revenir sur la ponction opérée sur les organismes à travers la RLS et la hausse de la TVA.

- Cesser de considérer les aides personnelles comme un gisement d'économies, avec plus de quatre milliards d'euros prélevés chaque année, et restaurer leur pouvoir solvabilisateur. Les APL jouent un rôle essentiel en permettant aux ménages les plus modestes d'accéder à un logement et de s'y maintenir ; elles sont particulièrement bien ciblées socialement puisqu'elles concernent les 30 % des ménages les plus modestes.

À ces premières orientations fondamentales s'ajoutent des mesures qui contribueraient à dessiner un avenir meilleur pour celles et ceux qui souffrent du mal-logement :

- La consolidation du Logement d'abord avec une action résolue de production de logements à faible niveau de loyer, en particulier dans les communes SRU. Cela inclut des attributions Hlm accrues envers les personnes sans domicile, des régularisations facilitées pour les personnes sans titre de séjour, des moyens renforcés pour prévenir les expulsions locatives et les ruptures de logement à la sortie d'institutions telles que l'aide sociale à l'enfance, la détention et l'hospitalisation.

- L'amplification des mesures de régulation du marché locatif privé (encadrement des loyers, limitation des locations touristiques, incitations fiscales à la location de longue durée plutôt qu'aux meublés précaires) en leur conférant un caractère obligatoire et pérenne.

- L'abrogation de la loi Kasbarian-Bergé qui s'en prend aux locataires et squatteurs.

- Le soutien aux collectivités locales pour réussir le ZAN, en particulier en abondant le fonds vert et en dissuadant davantage la vacance et les résidences secondaires.

- L'encadrement du foncier à travers une taxation croissante dans le temps des terrains classés constructibles, la redistribution accrue des plus-values foncières, le soutien aux organismes de foncier solidaire (OFS) et aux établissements publics fonciers.

- La redistribution des richesses à travers la taxation accrue des grandes successions et la hausse des minima sociaux et des prestations sociales.

- Un financement rehaussé pour les ménages modestes de l'accompagnement et des aides à la rénovation énergétique, à la sortie de l'indignité, à l'adaptation des logements au handicap ou à la perte d'autonomie.

- Un triplement du montant du chèque énergie et l'abolition des coupures d'électricité.

CHAPITRE 1

Handicap et mal-logement Le parcours des combattants

Handicap et mal-logement
Le parcours des combattants

INTRODUCTION
1. Des personnes handicapées particulièrement mal logées

L'année 2025 marque les vingt ans de la grande loi de 2005 sur le handicap [1]. Il n'y a, pourtant, pas matière à célébration. Si le texte avait suscité les espoirs des principaux acteurs du champ, notamment en matière d'accessibilité généralisée de tous les aspects de la vie sociale et de compensation du handicap, force est de reconnaître que le bilan est pauvre. Alors que l'intégration des personnes handicapées est définie comme une obligation nationale depuis une cinquantaine d'années, avec des avancées certes réelles (création d'allocations spécifiques, des MDPH[2] , accès à l'école…), il est évident que ces dernières apparaissent encore insuffisantes pour garantir une inclusion effective.

On peut aisément penser qu'une proportion importante des personnes en situation de handicap est confrontée, vis-à-vis du logement, à des difficultés de tous ordres. D'après l'enquête nationale Logement (ENL) 2013 réalisée par l'Insee, dernière enquête en date disponible, 5 474 000 ménages sont concernés par un handicap ou par des difficultés/gênes dans la vie quotidienne en France métropolitaine. Parmi ces ménages, 6,4 % (soit 350 000 ménages) subissaient une des deux principales manifestations du mal-logement au sens de la Fondation, c'est-à-dire la privation de confort ou le surpeuplement accentué, contre 4 % de la population générale. Cette surreprésentation se retrouve pour d'autres items. Le noyau dur de la précarité énergétique (le fait d'avoir froid chez soi pour des raisons liées à la précarité sociale), par exemple, concerne 8 % des ménages comptant une personne avec un handicap, contre 5 % en moyenne pour l'ensemble de la population française. Au total, l'ensemble des problèmes de logement (privation de confort, surpeuplement, précarité énergétique, effort financier excessif pour se loger, impayés de loyer, copropriété en difficulté…) touche 24 % des ménages comprenant une personne en situation de handicap ou de gêne (soit 1,3 million de ménages) contre 20 % des ménages français. À cela s'ajoute une forme particulière de mal-logement : l'inadaptation de leur logement aux besoins spécifiques des personnes en situation de handicap. Toujours selon l'ENL de 2013, celle-ci toucherait environ 5 % des ménages en logement ordinaire comprenant une personne en situation de handicap, soit plus de 200 000 ménages, se répartissant à parité entre des problèmes d'accessibilité à l'extérieur ou à l'intérieur du logement.

---

[1] *La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.*

[2] *Maisons départementales pour les personnes handicapées.*

Ces liens entre handicap et mal-logement sont assez peu traités, tant par les médias que par la littérature universitaire. Le fait de vivre dans un habitat non adapté à sa situation de handicap ou de perte d'autonomie est d'ailleurs une forme de mal-logement relativement peu abordée dans les publications de la Fondation. Contactées, les principales associations du secteur du handicap témoignent également d'une absence de chiffres et d'études phares sur le sujet.

En 2018, les associations Unapei, APF France handicap, l'Unafam et la FNATH, représentées par le *European Disability Forum* et *Inclusion Europe*, ont porté une réclamation contre la France auprès du Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe, considérant notamment que les personnes handicapées ne bénéficiaient pas du droit au logement. Dans une décision rendue publique le 17 avril 2023 le Comité européen des droits sociaux a estimé que la France avait en effet violé plusieurs articles de la Charte sociale européenne, à l'égard des droits des personnes handicapées, relevant notamment que *« les autorités n'ont pas adopté de mesures efficaces dans un délai raisonnable en ce qui concerne l'accessibilité des bâtiments, installations, logements et transports publics »*[3] .

Vivre dans un logement adapté constitue pourtant un élément fondamental pour permettre l'inclusion, l'autonomie et la participation à la vie de la cité des personnes handicapées. Sans offre dédiée leur laissant le pouvoir de choisir leur habitat, les personnes handicapées sont contraintes de rester dans leur famille ou d'être orientées vers des établissements médico-sociaux spécialisés (foyers de vie, d'hébergement, d'accueil médicalisé, etc.). Ces lieux de vie complets accueillent parfois les personnes 24 heures sur 24, avec des modalités d'accompagnement importantes, dont les coûts, financés par les conseils départementaux, sont élevés (de l'ordre de 4 000 à 5 000 euros par mois et par personne, parfois plus), mais font l'objet d'intenses débats. Selon des directives de l'Organisation des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées, l'accueil d'adultes handicapés dans des structures d'hébergement médico-social, de même que les hospitalisations en psychiatrie sans consentement, peuvent être à l'origine de maltraitances, de discriminations et de privations de liberté : les États sont par conséquent invités à mener une réflexion concernant la « désinstitutionnalisation ». L'accès au logement adapté pour les personnes en situation de handicap tout comme pour les personnes vieillissantes en perte d'autonomie constitue donc une des facettes du combat pour le « Logement d'abord », dans lequel notre Fondation est engagée depuis des années. De même que les personnes sans domicile ne sont pas condamnées à alterner entre la vie à la rue et en hébergement d'urgence, à condition de leur proposer un logement accessible et si besoin un accompagnement humain, les personnes en situation de handicap doivent se voir proposer des logements de droit commun, ordinaires ou partagés, adaptés à leurs aspirations et à leurs besoins.

[3] *CEDS, Décision sur le bien-fondé : Forum européen des personnes handicapées (EDF) et Inclusion Europe c. France, réclamation n° 168/2018.*

Il y a donc à la fois une urgence et un véritable enjeu de reconnaissance du mal-logement des personnes en situation de handicap. C'est pourquoi notre Fondation, qui alerte les pouvoirs publics depuis de nombreuses années sur le sujet, souhaite, à travers son 30e rapport sur l'état du mal-logement en France, mettre en lumière les différentes facettes du mal-logement des personnes handicapées. L'enjeu de ce chapitre est également de donner la parole directement aux personnes en situation de handicap, trop souvent invisibilisées dans l'espace public, de relayer leurs prises de position individuelles et collectives et d'interroger les institutions chargées d'y répondre.

Chiffres clés

- 7,6 millions de personnes handicapées de plus de 15 ans vivant à domicile, soit 14 % de la population (DREES 2021).
- 9,3 millions d'aidantes et aidants (DREES 2023).
- 26 % des personnes handicapées de 15 à 64 ans vivent sous le seuil de pauvreté en 2021 (INSEE)
- Au moins 350 000 ménages, sur les quatre millions de mal-logés, seraient constitués d'au moins une personne en situation de handicap (ENL 2013).
- Plus de 220 000 ménages comprenant une personne handicapée vivent dans un logement présentant des problèmes d'accessibilité (ENL 2013) 18 % des logements sociaux seraient considérés comme accessibles, et 6 % accessibles et adaptés (RPLS 2023).

2. Eléments de définitions

Les concepts de « handicap », de « dépendance » et de « perte d'autonomie » apparaissent de prime abord relativement flous. Sur le plan institutionnel, la frontière semble être surtout liée à l'âge, la personne considérée comme « handicapée » devient « en perte d'autonomie » lorsqu'elle passe l'âge de 60 ans. En effet, les dispositifs relatifs au handicap et à la dépendance ont longtemps été distincts, même s'ils tendent, depuis la loi sur le handicap de 2005, à converger, encore timidement toutefois. On peut se demander si l'utilisation d'une terminologie qui n'aide pas à y voir clair pour désigner des situations proches ne contribue pas à invisibiliser en partie le phénomène – à tout le moins à en réduire son ampleur. D'ailleurs, dans leur très grande majorité, les acteurs rencontrés affirment ce besoin de transversalité, tout en considérant que les spécificités liées à chaque situation doivent être prises en compte.

Perte d'autonomie, handicap, vieillissement, de quoi parle-t-on ?

Les politiques sociales liées à la perte d'autonomie distinguent la **dépendance liée au vieillissement et celle liée au handicap** [4]. Les outils à destination des personnes handicapées et âgées en perte d'autonomie sont donc différents en raison de cette distinction.

Dans les textes, la perte d'autonomie liée au vieillissement commence à 60 ans. Les différents niveaux de perte d'autonomie sont définis selon la grille AGGIR, qui est un outil d'évaluation du degré de dépendance de la personne âgée, et du niveau d'assistance à fournir.

Le handicap correspond selon la loi du 11 février 2005 à *« toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap*[5] *ou d'un trouble de santé invalidant ».* Les catégories de handicap citées par la loi recouvrent un large spectre de situations :

- le **handicap moteur**, qui correspond à une atteinte à la motricité, peut se caractériser par une incapacité du corps ou d'une partie du corps à se mouvoir ou à se maintenir dans une position donnée (se déplacer, s'alimenter, se tenir debout ou assis…) ;
- le **handicap sensoriel**, qui est une atteinte totale ou partielle d'un ou plusieurs sens : déficience visuelle, auditive ou encore agueusie (altération du goût) et anosmie (altération de l'odorat) ;
- le **handicap mental** qui regroupe différents types de déficiences intellectuelles se caractérisant par des difficultés de réflexion, de mémorisation… ;
- le **handicap psychique**, lié à des troubles psychiques ;
- le handicap cognitif qui est une altération des fonctions comme la perception, la mémoire, la concentration… ;
- les **maladies chroniques** évolutives ou invalidantes, qui peuvent générer des restrictions d'activité, qu'elles soient infectieuses, parasitaires, respiratoires, digestives (sclérose en plaques, hypertension artérielle, cancers, maladie de Crohn…).

On estime par ailleurs que près de **80 % de ces handicaps sont invisibles**, ou ne se remarquent pas au premier regard. À noter que le handicap s'acquiert à la naissance, au cours de la vie (suite à un accident, à des maladies…) ou avec l'effet de l'âge.

---

[4] *Fédération des acteurs de la solidarité, La perte d'autonomie ou dépendance : définition et modes d'évaluation, 2020.*

[5] *Le polyhandicap est défini par le décret n°2017-982 du 9 mai 2017 : « Les personnes présentant un dysfonctionnement cérébral précoce ou survenu au cours du développement, ayant pour conséquence de graves perturbations à expressions multiples et évolutives de l'efficience motrice, perceptive, cognitive et de la construction des relations avec l'environnement physique et humain, et une situation évolutive d'extrême vulnérabilité physique, psychique et sociale au cours de laquelle certaines de ces personnes peuvent présenter, de manière transitoire ou durable, des signes de la série autistique ».*

Cet enjeu de ressaisir au sein d'une même problématique des notions scindées par les dispositifs publics (la perte d'autonomie d'un côté, le handicap de l'autre, et même le soin dans une certaine mesure…), nous semble majeur, tant elles fonctionnent ensemble. Les personnes en situation de handicap vieillissent et décèdent plus tôt que les valides (jusqu'à 20 ans plus tôt en moyenne dans le monde selon l'Organisation mondiale de la Santé). À titre d'illustration, l'espérance de vie des personnes en situation de handicap mental, qui se situe à environ 60 ans aujourd'hui, reste ainsi particulièrement basse, bien qu'elle ait considérablement augmenté au cours du siècle dernier. L'apparition d'un ou de plusieurs handicaps est également plus fréquente avec l'avancée en âge. Selon la DREES, ce sont ainsi 25 % des 60 ans et plus qui sont handicapés, contre 8,7 % pour la tranche 15-59 ans[6] . Concernant les personnes âgées, il s'agit donc d'étudier à la fois les personnes handicapées vieillissantes dont le handicap est apparu avant 60 ans et les personnes devenues handicapées avec le grand âge.

Le dénombrement des personnes handicapées varie selon les définitions et les enquêtes. Pour la DREES, ce sont plus de huit millions de personnes vivant à domicile qui déclarent une limitation sévère ou une restriction dans les activités quotidiennes en 2021[7] , des chiffres amenés à augmenter avec le vieillissement de la population. Parmi les plus de 15 ans, 14 % de la population, soit sept millions de personnes, subissent au moins une limitation fonctionnelle sévère (quatre millions ont une limitation physique, trois millions une limitation sensorielle et deux millions une limitation cognitive) ; 1,34 million de personnes sont par ailleurs allocataires de l'AAH.

Nombre de personnes handicapées vivant à domicile

	Effectifs (en milliers)				Proportion dans la population (en %)			
Ensemble de la classe d'âge	5-14 ans	de 15 à 59 ans	de 60 ans et plus	Ensemble	de moins de 15 ans	de 15 à 59 ans	de 60 ans et plus	Ensemble
	8 332	37 357	17 310	62 999	100	100	100	100
Personne déclarant :								
Avoir au moins une limitation fonctionnelle sévère (1)	371	2 733	4 076	7 180	4	7,3	23,5	11,4
Une forte restriction globale dans les activités que les gens font habituellement (2)	73	1 411	1 968	3 452	0,9	3,8	11,4	5,5
Au moins un des deux groupes	399	3 267	4 374	8 040	4,8	8,7	25,3	12,8

[6] *DREES, « Le handicap en chiffres », Panoramas de la DREES, 2023.*

[7] *DREES, « En France, une personne sur sept de 15 ans ou plus est handicapée, en 2021 », Études et résultats, février 2023. Selon une autre méthodologie, la DREES évalue le nombre de personnes handicapées en 2022 en France métropolitaine à 14,5 millions de personnes de 15 ans ou plus vivant à domicile déclarant avoir au moins une limitation fonctionnelle sévère (DREES, Le handicap en chiffres 2024).*

1. Au moins une impossibilité ou beaucoup de difficultés pour une fonction physique précise (marcher 500 mètres sur un terrain plat ou monter ou descendre un étage d'escalier, utiliser ses mains, lever un bras au-dessus de la tête), pour une fonction sensorielle (entendre, voir) ou pour une fonction cognitive (se concentrer, prendre des décisions adaptées dans la vie de tous les jours, comprendre les autres ou se faire comprendre des autres).

2. Répondre « Oui, fortement limité » à la question « Êtes-vous limité, depuis au moins six mois, à cause d'un problème de santé, dans les activités que les gens font habituellement ? » (GALI).

Lecture : en 2021, 8,040 millions de personnes âgées de cinq ans ou plus appartiennent à au moins un des groupes (critère 1 ou 2).

Champ : France métropolitaine et DROM, hors population résidant en établissement.

Source : DREES, enquête Vie quotidienne et santé, 2021, traitements DREES.

Le sujet dépasse de plus les seules personnes handicapées et concerne également les 9,3 millions de proches (parents d'enfant handicapé, conjointes et conjoints, enfants…), qui deviennent des aidants potentiels[8] , et dont la vie est elle aussi affectée. C'est à ce titre que certaines associations, à l'image d'APF France handicap, prennent en compte à la fois les personnes en situation de handicap et les aidants dans leur approche quantitative. Selon cette logique, entre 17 et 23 millions de personnes – soit un tiers de la population française – seraient concernées[9] .

Dans le cas qui nous intéresse ici, au regard de l'adaptation du logement, le champ d'études est donc potentiellement large : il englobe l'ensemble des personnes handicapées, y compris les personnes âgées dépendantes en perte d'autonomie. En effet, ces deux populations sont confrontées à des limitations fonctionnelles (physique, sensorielle ou cognitive) et ont donc des besoins d'accompagnement et d'adaptation de leur logement. En lien avec la définition du handicap apportée par la loi du 11 février 2005, le rapport considérera les différentes formes de handicaps : psychique, physique, sensoriel, mental, cognitif, le polyhandicap et les troubles de santé invalidants (obésité morbide, maladie d'Alzheimer, sclérose en plaques, cancers…). C'est d'ailleurs cette approche que retient également la DREES, pour qui la définition en question « ne fournit aucune condition sur l'âge des personnes. Elle s'applique aussi bien aux enfants, aux adultes en âge d'activité

[8] *Les aidants soutiennent les personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie dans les actes de la vie quotidienne, de manière ponctuelle ou durable, en tant que membres de la famille ou proches (aidants familiaux ou proches aidants) ou en tant qu'aidants professionnels (infirmiers, auxiliaires de vie, aides-soignants, etc.) : DREES, « 9,3 millions de personnes déclarent apporter une aide régulière à un proche en situation de handicap ou de perte d'autonomie en 2021 », Études et résultats, 1255, 2023.*

[9] *https://www.apf-francehandicap.org/campagnes/23millionsdevoix-legalite-droits, consulté le 21 novembre 2024.*

qu'aux personnes âgées. Elle couvre donc non seulement les situations que l'on associe habituellement au handicap proprement dit, mais aussi celles que l'on associe plutôt à l'invalidité ou la perte d'autonomie des seniors. L'observation statistique du handicap vise par conséquent elle aussi, par nature, une couverture large, incluant les personnes âgées »[10] .

Quelques dates clés de la politique publique sur le handicap et la vieillesse en lien avec le logement

Handicap

1975 : Loi d'orientation en faveur des personnes handicapées qui crée l'allocation d'éducation spéciale (AES) et l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Naissance des COROTEP (Commission techniques d'orientation et de reclassement professionnel). Création du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH).

2005 : Loi du 11 février, pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Instaure une définition du handicap qui s'appuie sur la classification internationale du handicap. Officialisation du principe d'accessibilité générale de tous les aspects de la vie sociale, notamment via l'obligation d'accessibilité des logements neufs. Création des maisons départementales pour les personnes handicapées (MDPH). Instauration du droit à la compensation avec la prestation de compensation du handicap (PCH), qui permet de compenser la perte d'autonomie notamment dans son logement.

2006 : Adoption de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH) par l'Assemblée générale des Nations-Unies. La Convention a été ratifiée par la France et est entrée en vigueur en 2010. Le Défenseur des droits est chargé du suivi de son application.

2018 : Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite « Elan ») du 23 novembre. Deux dispositifs sont consacrés : la cohabitation intergénérationnelle et l'habitat inclusif. La loi Elan revoit également à la baisse les obligations d'accessibilité : seuls 20 % des habitats neufs collectifs doivent être accessibles, et non plus 100 %.

Vieillesse

1960 : Création de la Commission d'étude des problèmes de la vieillesse.

1962 : Rapport Laroque de la Commission d'étude des problèmes de la vieillesse, dressant le constat de la paupérisation des personnes âgées : mal-logement, isolement social et pauvreté. La vieillesse est qualifiée de « 3e âge ».

1975 : Loi du 30 juin 1975, relative aux institutions sociales et médico-sociales. Instaure une gradation selon le niveau de médicalisation des établissements.

[10] *https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/ressources-et-methodes/les-donnees-statistiques-sur-le-handicap-et-lautonomie, consulté le 15 octobre 2024.*

Années 1970 : Naissance des structures intermédiaires de logements collectifs : résidences services, foyers logements…
2001 : Création de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) par la loi du 20 juillet 2001. Le montant est calculé selon les ressources et la grille d'incapacité AGGIR (GIR 1 à 4).
2004 : Loi du 30 juin relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, instaure la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.
2016 : Loi du 1er janvier, relative à l'adaptation de la société au vieillissement. Naissance de la conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie (CFPPA), pilotant au niveau départemental la mise en œuvre des actions de prévention. Elle est compétente en matière d'habitat inclusif.

3. Des personnes particulièrement vulnérables, fragilisées dans leur rapport au logement

Une importante précarité économique

Sur le plan économique, les personnes en situation de handicap sont confrontées à une double voire une triple peine vis-à-vis du logement, lorsqu'au handicap s'ajoutent la détresse financière et le besoin d'accompagnement. L'apparition d'un handicap a ainsi souvent comme conséquence une chute brutale des revenus (accès dégradé à l'emploi, revenus limités à des prestations sociales comme l'AAH ou l'APA, retraites incomplètes pour les femmes seules…). En effet, seules 38 % des personnes de 15 à 64 ans en situation de handicap travaillent, contre 68 % pour le reste de la population[11] . Ce différentiel peut s'expliquer par un manque de formation mais aussi par les nombreuses discriminations qui sont à l'œuvre sur le marché du travail pour les personnes concernées.

En conséquence, en 2021, la moitié d'entre elles ont un niveau de vie inférieur à 1 599 euros par mois (300 euros de moins que le niveau de vie médian des valides) et près de 26 % vivent sous le seuil de pauvreté (contre 14 % pour les valides)[12] . En fonction du type de handicap et de sa sévérité, le niveau de vie n'est toutefois pas affecté de la même manière[13] . Ainsi, avoir une limitation mentale, visuelle, psychique ou plusieurs types de limitations augmente le risque de se retrouver sous le seuil de pauvreté. Le risque de précarité augmente également avec la sévérité du handicap : les personnes ayant un handicap mental sévère sont ainsi 30 % à vivre sous le seuil de pauvreté.

[11] *Insee, Enquête emploi 2022. Personnes déclarant disposer d'une reconnaissance administrative de leur handicap.*

[12] *DREES, Le handicap en chiffres édition 2024.*

[13] *DREES, « Le niveau de vie des personnes handicapées », Études et résultats, n° 1003, 2017.*

Taux de pauvreté selon la limitation et son degré de sévérité (%)

Limitation	Ensemble	Sévérité	
		Légère	Élevée
Auditive	9	9	10
Mentale	20	14	30
Motrice	16	13	20
Psychique	17	14	23
Visuelle	17	12	28
Plusieurs limitations	21	15	30
Sans handicap	13		
Ensemble des 15-64 ans	14		

Note : le seuil de pauvreté correspond à un niveau de vie annuel de 11 600 euros par an en 2010 pour un ménage en France métropolitaine.
Lecture : 9 % des personnes ayant une limitation auditive vivent sous le seuil de pauvreté.
Champ : France métropolitaine, personnes âgées de 15 à 64 ans en 2011. Niveau de vie en 2010.
Sources : Insee, enquête Emploi module *ad hoc EEC 2011* sur l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap ; Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2010 (ERFS).

Par ailleurs, les personnes handicapées sont également plus souvent soumises à des privations matérielles et sociales (39 %) que la moyenne (14 %), c'est-à-dire ne peuvent peut pas couvrir, pour des raisons financières, les dépenses d'au moins cinq des treize éléments de la vie quotidienne jugés nécessaires.

Part de la population qui subit des privations matérielles et sociales en 2022 (en %)

	Personnes handicapées	Ensemble
Taux de privation matérielle et sociale	**39**	**14**
Ne pas avoir les moyens de partir en vacances une semaine par an	51	23
Ne pas pouvoir acheter des vêtements neufs	29	10
Ne pas avoir les moyens de maintenir la température de son logement	25	10

Lecture : 39 % des personnes handicapées sont en situation de privation matérielle et sociale, contre 14 % de la population générale.
Champ : France métropolitaine, personnes âgées entre 16 et 64 ans vivant dans un logement ordinaire.
Source : Insee, enquête Statistiques sur les ressources et les conditions de vie 2022, traitement DREES.

Quant aux personnes âgées, elles connaissent également des situations de pauvreté marquées. Le taux de pauvreté des personnes âgées est de 11 % (représentant deux millions de personnes environ), en forte augmentation depuis 2015 après s'être stabilisé pendant longtemps autour de 8 % (contre 14,4 % pour la population générale)[14] . Pour rappel, le minimum vieillesse (ASPA) s'établit à 1 034 euros, en dessous du seuil de pauvreté fixé à 1 216 euros pour une personne seule. Les personnes âgées en perte d'autonomie sont encore plus désavantagées. Selon la DREES, 15 % des personnes âgées en perte d'autonomie sont pauvres contre 9 % pour les personnes âgées sans perte d'autonomie[15] . Cet écart est lié à un effet d'âge, les séniors en perte d'autonomie étant les plus âgés, avec de faibles retraites.

Les personnes handicapées et les personnes âgées les plus précaires se trouvent donc démunies socialement et financièrement pour améliorer leurs conditions de logement. En effet, les travaux nécessaires sont coûteux et les aides publiques existantes insuffisantes, notamment dans l'habitat privé. Les aides de l'Anah ne répondent pas toujours aux besoins des ménages les plus précaires et désocialisés, parmi lesquels une part importante de personnes âgées et handicapées. Par ailleurs, les personnes en perte d'autonomie ont besoin de services et d'aides à domicile (pour les courses, le bricolage, les tâches administratives…) qui peuvent se révéler coûteux.

Des publics particulièrement discriminés, y compris dans la sphère du logement

Les personnes en situation de handicap subissent fréquemment des discriminations dans différents champs : lors de leur scolarité, pour l'accès à un emploi, pour l'accès à un logement, etc. D'après la DREES, en 2022, les personnes en situation de handicap déclarent deux fois plus de discriminations subies au cours de l'année (8,5 %) que l'ensemble de la population (4,2 %). Chez les 18-44 ans, ce taux s'élève même à 15,4 %, près du triple que pour l'ensemble de la population de cette tranche d'âge (6 %). Les discriminations liées au handicap sont à rattacher au concept de « validisme ». Ce terme, réapproprié depuis des années en France par les sphères militantes, également désigné par le terme de « capacitisme », évoque la stigmatisation et les discriminations envers les personnes réputées non-valides. Selon la chercheuse et militante Cécile Morin, porte-parole du Collectif lutte et handicap pour l'égalité et l'émancipation, le validisme *« consiste à introduire une hiérarchie au sein de l'humanité en fonction d'une norme valido-cen-*

[14] *Petits Frères des Pauvres, La pauvreté des personnes âgées, octobre 2024.*

[15] *Insee-DGFiP-CNAF-CNAV-CCMSA, Enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS), 2019.*

trée considérée comme un idéal universel à atteindre. Les personnes handicapées sont perçues, à l'aune de l'écart à cette norme, comme des versions amoindries et incomplètes des personnes valides, (...) cette essentialisation justifiant leur position dominée dans la société en la présentant comme le résultat d'une fatalité biomédicale »[16] . Les discriminations qui en découlent peuvent se manifester à travers des attitudes, des comportements, des politiques ou des structures sociales qui excluent les personnes en situation de handicap.

Les travaux réalisés dans différents pays européens concluent tous à la réalité du phénomène discriminatoire, que ce soit pour les personnes aveugles/malvoyantes, avec un handicap mental ou en fauteuil roulant. L'économiste Alexandre Flage, qui a réalisé sa thèse sur les discriminations dans l'accès au logement en France, démontre, à partir d'une méthode de test de correspondance, que les personnes en situation de handicap mental sont celles qui subissent le plus haut niveau de discrimination directe : elles ont deux fois moins de chances qu'une personne valide d'être invitées à visiter un logement. En ce qui concerne les personnes aveugles, la recherche démontre également un haut niveau de discrimination, dû à la présence d'un chien guide[17] . Enfin, pour les personnes en situation de handicap moteur, Alexandre Flage parle d'une double discrimination, à la fois directe et indirecte (faible offre de logements accessibles et visibilité limitée sur cette offre). En effet, même quand les personnes en situation de handicap moteur candidatent à des logements répertoriés comme accessibles aux personnes à mobilité réduite (PMR), elles ont toujours moins de chance de recevoir une réponse positive de la part des agences immobilières et des propriétaires[18] . Selon ces résultats, les personnes ayant ces handicaps seraient encore plus exposées à des discriminations sur le marché du logement que d'autres minorités (minorités ethniques et sexuelles).

Dans la même lignée, les données du Défenseur des droits démontrent la prévalence des situations de discrimination pour ces publics. Selon le rapport annuel 2023 de l'institution, le handicap est le principal motif de discrimination dans les réclamations reçues, représentant 21 % des saisines qui lui sont adressées, dont 7 % concernent spécifiquement le logement[19] . D'après l'enquête « Accès aux droits » réalisée en 2016 par le Défenseur des droits, 35 % des personnes handicapées ayant cherché à louer un logement au cours des cinq dernières années n'ont pas réussi à en obtenir un [20].

---

[16] *https://mouvements.info/la-lutte-anti-validiste-est-une-lutte-demancipation/, consulté 2024.*

[17] *Voir notamment : Heylen K., Van den Broeck K., "Discrimination and selection in the Belgian private rental market", Housing studies, 31(2), 223-236, 2016. En Belgique, Heylen et al. ont démontré que les personnes malvoyantes étaient susceptibles de faire l'objet de discriminations, avec au moins un bailleur sur trois les discriminant.*

[18] *Alexandre Flage, "Essays on the economic analysis of discrimination in the labor and the rental housing market", Economics and Finance, Université Bourgogne Franche-Comté, 2019.*

[19] *Défenseur des droits, Rapport annuel d'activité, 2023.*

[20] *Défenseur des droits, Enquête « Accès aux droits », 2016.*

Pour certains types de handicaps, comme le handicap psychique, les chiffres disponibles sur l'accès au logement sont alarmants, et sont sûrement en partie imputables à des pratiques discriminatoires. Ainsi, selon le Baromètre 2023 de l'Union nationale de familles et amis de personnes malades et/ou handicapées psychiques (Unafam), 30 % des adultes ayant un handicap psychique vivent encore chez leurs proches[21] . Ces freins à l'accès à un logement autonome s'expliquent notamment par un moindre accès à certaines aides sociales liées au handicap que sont la prestation de compensation du handicap (PCH) et l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Ce n'est que depuis 2023, grâce au combat de plusieurs associations, que les personnes en situation de handicap psychique, mental, cognitif ou avec des troubles du neurodéveloppement, ont accès à la PCH [22], qui vise à compenser la perte d'autonomie en couvrant des frais d'aide humaine à domicile ou d'aide technique. Les personnes handicapées psychiques sont également particulièrement peu nombreuses à bénéficier de la majoration pour la vie autonome, ouverte aux allocataires de l'AAH à taux plein, qui correspond à un taux d'incapacité égal ou supérieur à 80 %. Le moindre accès à ces aides réduit les ressources économiques des personnes handicapées psychiques ainsi que la capacité à financer des aides humaines, pourtant essentielles pour réussir à habiter chez soi.

Des vulnérabilités multiples

Être une personne handicapée dans une société non-inclusive, pensée par et pour les valides, c'est par définition avoir une vie plus compliquée dans plusieurs domaines de la vie sociale : scolarité, accès à l'emploi, accès aux loisirs, etc.

En matière de logement, les handicaps moteurs sont ceux qui viennent immédiatement à l'esprit, que l'on pense aux déplacements en fauteuil roulant (ascenseur, superficie des pièces, largeur des portes, hauteur des équipements…) ou à la difficulté à accomplir des gestes du quotidien pour les personnes âgées qui peinent à monter des marches, se laver dans une salle de bains sans douche à l'italienne ou fermer des volets mécaniques. Mais les handicaps moins visibles que sont les handicaps sensoriels, psychiques ou intellectuels, peuvent également avoir des répercussions sur l'habitat : adaptation du logement pour des personnes non-voyantes (dispositifs sonores), malentendantes (signaux lumineux, visiophone) ou ayant des troubles psychiques ou intellectuels (sécurisation du logement…). Ce rapport a aussi vocation à visibiliser ces autres formes plus méconnues de handicaps, à l'origine de vulnérabilités d'ordres divers :

- les difficultés de communication que peuvent rencontrer les personnes ayant un handicap sensoriel ou mental. Pour les personnes sourdes et malentendantes communiquant en langue des signes par exemple, la langue française leur est

[21] *Ce chiffre provient d'une enquête statistique réalisée dans le cadre du baromètre de l'Unafam et ayant été adressée à des personnes présentant des troubles psychiques (4 363 personnes répondantes).*

[22] *Avant 2023, elles n'en étaient pas totalement exclues, mais les critères d'éligibilité étaient restrictifs. Source : https://informations.handicap.fr/a-pch-handicap-psychique-nouveau-mars-2022-32297.php, consulté le 11 novembre 2024.*

étrangère, il est donc plus complexe d'échanger avec les bailleurs ou les agences immobilières notamment ;

- les difficultés de compréhension, ce qui a notamment pour effet de compliquer la recherche de logement : appréhension des documents administratifs non retranscrits en « facile à lire et à comprendre » (FALC)[23] par une personne déficiente mentale, par exemple ;

- les difficultés à se déplacer que peuvent rencontrer les personnes ayant un handicap moteur ;

- les difficultés liées à l'entretien du logement, que rencontrent notamment les personnes ayant un handicap psychique ou mental, et qui peut générer des dégradations du logement.

Du fait de ces vulnérabilités, il peut donc être plus difficile pour les personnes en situation de handicap de recourir à leurs droits en matière de logement, comme l'explique l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation à Paris, qui constate des moindres sollicitations de certains publics en situation de handicap (personnes malentendantes, personnes en fauteuil roulant…). Selon plusieurs associations et personnes concernées, ces vulnérabilités sont également propices à des abus divers de la part de propriétaires, d'agences ou encore de personnes malveillantes. Rechercher un logement peut donc nécessiter l'appui d'un aidant ou d'un professionnel du travail social, ce qui représente un obstacle supplémentaire, plus particulièrement pour les personnes les plus isolées socialement. Rappelons en effet que les personnes en situation de handicap sont davantage confrontées à ce risque que la population générale : en 2022, 29 % déclarent n'avoir pas rencontré d'ami plus d'une fois par mois, contre 13 % pour l'ensemble de la population[24] . Le sentiment de solitude est également plus fort pour les personnes en situation de handicap : en 2022, 23 % déclarent se sentir seules « tout le temps » ou « la plupart du temps », contre 9 % pour la population générale.

[23] *Le facile à lire et à comprendre est une méthode visant à simplifier et clarifier l'information. Elle s'adresse à toute personne pouvant avoir des difficultés de compréhension : personnes allophones, personnes en situation de handicap, personnes âgées, etc.*

[24] *DREES, Le handicap en chiffres 2024*

PARTIE 1 – TOUTES LES FAÇETTES DU MAL-LOGEMENT… EN PIRE

Pour notre Fondation, le mal-logement renvoie à cinq dimensions essentielles : l'absence de domicile personnel, les mauvaises conditions d'habitat, les difficultés pour accéder à un logement, pour s'y maintenir, et enfin les blocages de la mobilité résidentielle. Au regard de leurs revenus plus faibles que la moyenne de la population, de leurs besoins de logement et d'accompagnement spécifiques et des discriminations qu'elles subissent, les personnes en situation de handicap sont plus fortement exposées à ces différents aspects du mal-logement, avec des conséquences au quotidien accrues par leur handicap. À cela s'ajoute une forme de mal-logement supplémentaire, propre aux personnes en situation de handicap et aux personnes âgées en perte d'autonomie : la vie dans un habitat inadapté.

1. Les difficultés des personnes handicapées et vieillissantes dépourvues de logement

Un passage à la rue qui peut générer ou aggraver le handicap

Il est difficile de connaître le nombre exact de personnes en situation de handicap privées de domicile. Les données de l'Insee fournissent néanmoins quelques indications. Ainsi, d'après l'enquête Sans-domicile de l'Insee, 10 % des adultes à la rue nés en France étaient bénéficiaires de l'AAH en 2012. Ce sont également 30 à 50 % des personnes à la rue qui souffriraient d'un handicap psychique[25] . Or, les conditions de vie difficiles de la rue (hygiène défectueuse, promiscuité, carences nutritionnelles, exposition aux violences…) sont de nature à aggraver le handicap et à fragiliser les personnes vieillissantes. Les passages à la rue peuvent également être à l'origine de l'apparition d'un handicap ou d'un vieillissement prématuré. La privation de domicile personnel peut donc tout aussi bien produire du handicap qu'exacerber un handicap déjà existant.

L'étude Samenta réalisée par le Samu social en 2009, sur les pathologies psychiatriques chez les personnes privées de domicile personnel en Île-de-France, recense de son côté un tiers de personnes sans domicile ayant un trouble psychiatrique sévère (troubles psychotiques, troubles sévères de l'humeur, troubles anxieux) et 15 % de troubles non sévères de l'humeur. L'expérience du sans-abrisme et les conditions de la rue exposent fortement les personnes aux troubles de santé

[25] *FIRAH, Les déficiences motrices et/ou sensorielles et le recours aux dispositifs de l'urgence sociale pour les populations sans domicile de Paris, 2020.*

mentale : insécurité et risques d'agression dans l'espace public, promiscuité, sentiment de ne pas maîtriser son quotidien… Des addictions peuvent également se développer en réponse aux situations d'anxiété générées par la rue et aggraver encore plus fortement les troubles de santé mentale.

À l'inverse, avoir des troubles de santé mentale expose plus fortement au risque de se retrouver privé de domicile. En raison des troubles de voisinage auxquels ils sont souvent associés, de nombreux bailleurs privés comme sociaux, limitent fortement l'accès à leur parc, les premiers cherchant à éviter les conflits de voisinage et les dégradations, les seconds estimant que les troubles psychiatriques pourraient engendrer des coûts d'accompagnement et de gestion supplémentaires, dans un contexte financier déjà difficile. Les personnes ayant des troubles psychiques sont ainsi bien souvent perçues par les gestionnaires comme des « profils à risque » et ayant des « trajectoires chaotiques » et peuvent être écartées de l'accès à un logement social du fait de ces perceptions[26] .

La privation de logement joue par ailleurs un rôle d'accélérateur sur le vieillissement. Une étude réalisée par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale en 2015[27] sur les parcours des personnes sans domicile de plus de 50 ans souligne leur vulnérabilité exacerbée, notamment sur le plan de la santé. Près d'une sur deux ayant été interrogée se décrit ainsi comme limitée depuis au moins six mois pour réaliser des activités à la fois basiques et vitales (se laver, manger, marcher).

Le seuil à partir duquel une personne est considérée comme âgée varie pour les personnes à la rue. Si les politiques publiques prennent en compte le vieillissement et la perte d'autonomie à partir de 60 ans, les personnes sans domicile deviennent âgées bien plus tôt, autour de 50 ans[28] . Certaines d'entre elles présentent ainsi des difficultés associées au grand âge, auxquelles se mêlent d'autres problématiques, notamment liées aux addictions.

> *« Les comportements addictifs concernent plus de 80 % de nos résidents, qui ont pour la plupart d'entre eux des parcours de rue. Ça majore les troubles du comportement et les troubles de la mémoire. Avec un mélange de troubles addictifs, démences, qui sont spécifiques aux personnes qui ont consommé de l'alcool de manière chronique. Il y a aussi les atteintes du foie avec la cirrhose,*

---

[26] *Marine Bourgeois, « Catégorisations et discriminations au guichet du logement social. Une comparaison de deux configurations territoriales », in Pierre Yves Baudot et Anne Revillard (dir.), L'État des droits. Politique des droits et pratiques des institutions, Presses de Sciences Po, 2015, pp. 177-210.*

[27] *Marie Loison-Leruste (dir.), Les personnes de 50 ans ou plus utilisant des services d'hébergement et de distribution de repas pour sans-domicile, Rapport pour l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2015.*

[28] *Laureline Coulomb. « Les personnes sans domicile vieillissantes face aux dispositifs d'hébergement sociaux et médicaux », Retraite et société, 2021/1, n° 85, pp. 61-81, 2021.*

où le cerveau est empoisonné. On se retrouve donc avec des besoins de soins constants liés aux addictions et si on ajoute la perte d'autonomie, ça donne des tableaux compliqués. »
[Infirmière d'une pension de famille du Relais Ozanam]

Ce vieillissement prématuré se traduit bien souvent par des décès précoces. Le Collectif Les Morts de la Rue (CMDR) comptabilise ainsi au moins 735 décès de personnes sans domicile en 2023 du fait des conséquences de la rue. L'âge moyen du décès est estimé à 49 ans par le CMDR, soit environ 30 ans de moins que pour la population générale.

Un accès restreint aux structures d'hébergement

Les personnes en situation de handicap sont également freinées dans leur accès à l'hébergement. Lorsqu'on est sans abri, l'une des premières solutions est de faire appel aux structures d'hébergement d'urgence, via le numéro 115. Cependant, ces structures prennent rarement en compte les problématiques spécifiques des personnes en situation de handicap, qui peuvent se voir refuser l'accès à une place, du fait du manque de formation des personnels ou d'adaptation des locaux au handicap.

« Nous recevons des appels au 115 de personnes en situation de handicap. Elles peuvent avoir des refus de la part du SIAO du fait de la saturation de places disponibles mais aussi parce qu'il n'y a pas de places adaptées à la situation de handicap. Pendant le plan grand froid par exemple, les gymnases ouverts n'étaient pas adaptés pour les personnes ayant un handicap moteur. Donc les appelants du 115 qui avaient un handicap étaient souvent contraints de refuser la place proposée. » **[Fédération des acteurs de la solidarité]**

Quant aux rares structures totalement équipées et accessibles aux personnes en situation de handicap, elles sont complètement saturées[29] .

Pour certains profils, comme les personnes sourdes et malentendantes, les problèmes commencent même au tout début de la chaîne, pour effectuer une demande d'hébergement d'urgence. Le 115 ne leur est de facto pas accessible ; le 114, numéro qui leur est dédié, s'occupe en priorité des urgences vitales (accidents, incendies…) et n'est disponible que via une application smartphone, ce qui complique les choses lorsqu'on est à la rue. De surcroît, comme l'explique un acteur associatif, peu de travailleurs sociaux sont outillés pour communiquer avec les personnes sourdes, ce qui constitue un obstacle supplémentaire.

« Le numéro 114 est un numéro spécial pour les personnes sourdes mais qui n'est pas dédié aux demandes d'hébergement d'urgence. Si une personne sourde

[29] *Stéphane Rullac, « À Paris, les personnes sans domicile et en situation de handicap exclues de l'urgence sociale ? », The Conversation, consulté le 16 novembre 2024.*

n'arrive pas à communiquer via le 114, elle peut se rendre dans un CCAS. Mais en réalité, peu de CCAS savent comment les accompagner et il y en a très peu qui proposent des services d'interprétariat. » **[Association DSDS]**

Du fait d'une méconnaissance générale, une confusion peut également exister dans les structures d'hébergement entre les différents types de handicaps, avec notamment une assimilation au handicap moteur de toutes sortes d'autres handicaps qui n'en relèvent pas.

« Dans les CHRS, il y a aussi des raccourcis qui sont faits par rapport aux personnes malvoyantes. On nous dit souvent qu'il n'y a pas de places PMR… On leur propose des places qui ne sont pas adaptées, donc les personnes malvoyantes tombent, se blessent… Il y a par exemple une dame malvoyante que nous suivons, qui est mise à l'abri à Paris depuis un an et demi. L'idée de la faire intégrer un CHRS pose question au gérant, du fait de son handicap. » **[Association Valentin Haüy]**

Des dysfonctionnements qui se poursuivent au sein des établissements

Dans l'hébergement généraliste, c'est environ un adulte sur dix qui dispose d'une reconnaissance de son handicap par la MDPH[30] . La Fédération des acteurs de la solidarité relève une proportion similaire pour les personnes vieillissantes dans une enquête menée en Île-de-France en 2016[31] .

Lorsque les personnes en situation de handicap accèdent aux dispositifs d'hébergement, elles continuent de faire face à des difficultés en raison du manque d'accessibilité des structures, tant sur le plan des accompagnements professionnels que des équipements, ce qui augmente le risque de ruptures résidentielles. En France, la loi de 2005 impose pourtant des exigences spécifiques pour l'accessibilité des établissements recevant du public (ERP), y compris pour les hôtels et autres structures d'hébergement. Bien que ces exigences soient encore assez limitées, elles ne sont pas toujours respectées par les structures du secteur AHI (Accueil Hébergement Insertion).

« Au foyer, ma chambre n'était pas adaptée à mon handicap. Les toilettes n'étaient pas adaptées non plus pour moi qui suis en fauteuil roulant. La salle de douche était commune, la cuisine aussi. Mais elle était trop haute, je ne pouvais pas l'utiliser. » **[Andro[32] , atteint d'une maladie neurodégénérative et en fauteuil roulant, privé de domicile]**

---

[30] *DREES, Enquête auprès des établissements et services en faveur des adultes et familles en difficulté sociale (ES-DS), 2020-2021.*

[31] *Fédération des acteurs de la solidarité Île-de-France, Améliorer l'accompagnement des personnes précaires vieillissantes et/ou en situation de perte d'autonomie, décembre 2022.*

[32] *Les noms et prénoms des personnes concernées interrogées ont été anonymisés dans l'intégralité du rapport.*

Dans le Rhône, des professionnels témoignent des nombreux obstacles auxquels sont régulièrement confrontées les personnes en situation de handicap moteur dans les établissements, y compris ceux qui sont théoriquement équipés : par exemple, des ascenseurs ont beau être présents, il n'est pas rare qu'ils soient inutilisables car en panne. Des personnes ne pouvant rejoindre leur chambre sont par conséquent réduites à mobiliser des solutions de fortune… Dans le même ordre d'idée, l'inadaptation de fait concerne également des chambres qui ont été adaptées au handicap – installation de barres d'appui, mise à disposition d'une chaise-pot… – sans que l'environnement global de la structure ne l'ait été. Dans ce cas, les personnes sont vouées à rester enfermées dans leur chambre, sans solution aisée pour en sortir.

> *« Quand il y a un ascenseur, souvent il tombe en panne. Donc une personne qui est en fauteuil roulant, amputée des deux jambes, et qui ne peut pas accéder à sa chambre, ça arrive qu'elle soit obligée de dormir en dehors de sa chambre sur un lit de camp dans une pièce au rez-de-chaussée. »* **[Dispositif Alliance - Lyon]**

Élever un enfant en situation de handicap dans une chambre d'hôtel du Samu social

Bintou est mère de trois enfants âgés de huit ans, six ans et neuf mois. Son deuxième enfant est atteint d'un handicap physique (il est en fauteuil roulant) et d'un retard intellectuel (il ne parle pas). Bintou, sous une mesure OQTF (« obligation de quitter le territoire français »), a changé plus de vingt fois d'hébergement en neuf ans. Elle vit actuellement avec ses trois enfants et son compagnon dans une chambre d'hôtel du Samu social. Il s'agit d'un T2, avec une seule chambre pour cinq personnes.

Au surpeuplement s'ajoute l'inadaptation de la chambre au handicap de son fils : sanitaires et douche non adaptés, promiscuité… Bintou doit porter son fils, notamment pour l'aider à se doucher : *« Ce qui est fatigant, c'est de le porter pour chaque déplacement, même les toilettes ne sont pas adaptées »*. Son fils aurait également besoin d'un lit médicalisé mais la chambre d'hôtel est trop petite pour l'entreposer.

Plusieurs accidents graves ont déjà eu lieu notamment une chute dans l'escalier de son fils du fait de l'absence d'ascenseur dans un des hôtels sociaux où la famille est passée. Bintou est aussi inquiète pour ses autres enfants : *« Il ne peut pas rester à côté de son petit frère car il ne maîtrise pas ses gestes : il tape et il griffe. Son petit frère de neuf mois s'est déjà retrouvé trois fois à l'hôpital »*.

Les conditions d'hébergement (surpeuplement, inadaptation au handicap) contrarient une prise en charge adaptée de son fils (difficulté de l'accompagnement à domicile du fait de la promiscuité) ainsi que son développement moteur : *« Un logement plus grand faciliterait sa mobilité et sa progression »*.

Par ailleurs, la non prise en compte du handicap psychique a des conséquences graves. Comme le relèvent par exemple les acteurs du réseau des Boutiques Solidarité (accueils de jour de la Fondation), ou certains organismes Hlm, il leur est souvent difficile d'accompagner sans compétence médicale un public atteint de troubles psychiques. Les accueils de jour sont ainsi bien souvent en première ligne face au délitement des services publics de psychiatrie. Les équipes mobiles psychiatrie et précarité (EMPP) sont par exemple inégalement déployées dans les accueils de jour selon les territoires et ont des fréquences d'intervention trop limitées pour répondre aux besoins urgents et constants des personnes en situation de précarité avec des troubles psychiques.

En pension de famille, une prise en compte limitée du handicap des personnes précaires vieillissantes

De manière générale, peu de dispositifs sont prévus pour l'accueil des publics cumulant grande précarité, vieillissement prématuré et handicap. Ces publics cumulent généralement plusieurs types de difficultés : addictions, problématiques lourdes de santé, perte d'autonomie sur le plan moteur ou intellectuel, etc. Ils sont susceptibles d'être orientés vers des solutions de type pensions de famille, destinées au logement de personnes au faible niveau de ressources, dans une situation d'isolement ou d'exclusion, et dont la situation sociale et psychologique rend impossible, à échéance prévisible, leur accès à un logement ordinaire.

Or, la perte d'autonomie liée au vieillissement ou encore la fin de vie sont des sujets généralement insuffisamment pris en compte dans les pensions de famille. Comme le révèle une recherche-action sur le vieillissement menée par le Groupe de recherche action sérieuse (GRAS)[33] , les pensions de famille s'avèrent insuffisamment accessibles. Bien qu'une majorité d'entre elles disposent de logements pour les personnes à mobilité réduite, plus de trois quarts ne sont pas équipées en ascenseurs. Les professionnels, peu formés à cette question, se retrouvent souvent démunis face à des personnes relevant à la fois du secteur du soin, du médico-social et du secteur gérontologique.

Christian, résident en perte d'autonomie accueilli en pension de famille

Christian est âgé de 63 ans. Après un long parcours de rue, il a passé plusieurs années dans des dispositifs d'hébergement généraliste. En 2015, il subit un grave accident : à la suite d'une perte d'équilibre sur un quai de gare, il se fait renverser par un train. Afin de retrouver la mobilité de sa jambe touchée, il subit de lourdes opérations et se fait poser une prothèse.
Il vit aujourd'hui dans une pension de famille en Isère depuis trois ans, dans un logement d'un peu moins de 20 m². Il explique s'être bien intégré : *« Mon meilleur collègue c'est Bernard. J'ai plein de collègues, des femmes et aussi des hommes. Pauline, elle est éducatrice à la pension de famille, je l'aime bien aussi. Mon auxiliaire*

[33] *Groupe de recherche action sérieuse, Les vieux précaires on en fait quoi ? Bien finir sa vie en pension de famille, 2019.*

de vie me donne un coup de main. Elle vient m'aider pour la douche, le ménage… »
Sa perte d'autonomie est assez avancée, du fait de son parcours de rue. Au-delà de ses difficultés pour se déplacer, Christian présente des troubles de la mémoire. La structure a mis en place des aides et reconfiguré en partie son accompagnement pour prendre en compte ses besoins. Une auxiliaire de vie prend en charge une partie de l'entretien du logement et l'assiste dans certains actes quotidiens ; une infirmière coordonne son parcours de soins.
Malgré cet accompagnement qui favorise le maintien à domicile, les professionnels se retrouvent aujourd'hui en limite de compétence pour accompagner les personnes vieillissantes présentant un cumul de troubles tels que Christian, comme l'explique son infirmière : *« Christian a du mal à se repérer dans l'espace. Ça nous arrive souvent de le perdre lors de séjours organisés. On doit lui mettre les clés autour du cou avec notre numéro de téléphone. Parfois, il perd ses papiers. Ça nous est déjà arrivé de le chercher toute la nuit. Face à ça, il faut reconnaître les limites qu'on a : on n'est pas médicalisé. Quand il y a des besoins de soins constants et des troubles de la mémoire c'est compliqué pour nous de gérer… Tant qu'on peut pallier avec les auxiliaires de vie ça va. Mais à un moment donné, ça ne tient plus ».*
Aujourd'hui, une orientation en EHPAD est pensée pour Christian, ce qu'il envisage plutôt positivement : *« J'ai envie d'y aller. C'est une maison de retraite comme les autres. On verrait plus de monde. Ça ne me fait pas peur du tout ».*

Face aux risques encourus par les personnes en perte d'autonomie (risque de chutes dans le logement notamment), les pensions de famille sont parfois contraintes de réorienter ces résidents et résidentes.

« Nous faisons de notre mieux pour garantir la sécurité de la personne présentant des signes de vieillissement précoce. Nous transformons son lit en un lit médicalisé, débarrassons la plupart des meubles afin qu'elle puisse se déplacer aisément avec un déambulateur. Nous nous adaptons autant que possible pour qu'elle reste parmi nous. Cependant, toutes nos structures ne sont pas équipées d'ascenseurs. Et l'inquiétude grandit : si elle venait à chuter, la situation deviendrait catastrophique. Nous avons vécu un épisode éprouvant dans une structure située au quatrième étage, où l'ascenseur est resté en panne pendant un mois entier. Nos nerfs étaient à vif, d'autant plus que nous avions des résidents totalement dépendants. Pour ceux qui se trouvaient à l'étage, nous avons dû mobiliser davantage d'aides à domicile. Certaines personnes n'ont pas quitté leur étage pendant tout ce temps. Ce fut une épreuve difficile. Bien que nous souhaitions vraiment les garder, le danger devenait trop grand. » **[Médiatrice santé des Petits Frères des Pauvres intervenant dans des pensions de famille en Île-de-France]**

La Plateforme Vieillissement et Précarité (ViP) portée par le Groupement des Possibles, à Grenoble

Conscient que le vieillissement est un phénomène d'ampleur à prendre en compte dans ses structures d'hébergement et de logement, le Groupement des Possibles s'est saisi de cette question au travers de sa Plateforme ViP (Vieillissement et Précarité), née en 2020. Cette plateforme – qui s'occupe de la coordination des acteurs, de leur sensibilisation et de leur formation – vise avant tout à assurer un accompagnement digne des personnes en situation de précarité dans leur vieillissement et jusque dans leur fin de vie.
Elle s'adresse à l'ensemble des acteurs des secteurs social, médico-social, sanitaire, gérontologique ou encore funéraire concernés par les questions de précarité, de vieillissement, de fin de vie, de mort ou de deuil. La Plateforme ViP travaille sur l'accompagnement des structures de l'accueil hébergement insertion et logement et des structures gérontologiques et santé sur l'accueil de personnes précaires. Elle propose également différents types de ressources et outils afin de mieux sensibiliser et former différents acteurs (professionnels, personnes concernées), à la question de la fin de vie des personnes précaires en perte d'autonomie.

Un fonctionnement du secteur médico-social qui se prête peu à la prise en charge de personnes handicapées en grande précarité

Les personnes en situation de handicap avec un parcours de rue sont parfois orientées vers un établissement médico-social. Or, les secteurs de l'urgence sociale – habitués à recevoir des personnes en situation de grande précarité – et du médico-social – spécialisés dans l'accueil des personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie – ont encore du mal à dialoguer.

La première contrainte pour parvenir à entrer en établissement médico-social est relative à la situation d'habitat des personnes concernées : la prise en charge classique est difficile pour les personnes en perte d'autonomie « à la rue ». En effet, l'accès à un établissement de ce type ne peut se faire qu'à la condition d'une stabilisation acquise de la situation médicale des personnes, qui elle-même suppose d'avoir répondu en amont à plusieurs critères (médecin traitant, diagnostic, suivi régulier en centre médico-psychologique…), ce qui s'avère souvent complexe dans le cadre de parcours de vie accidentés, à la rue ou en habitat précaire.

« Nous faisons très peu d'entrées de la rue vers le médico-social. En fait, il est souvent nécessaire que la personne, soit – entre guillemets – un peu stabilisée dans une structure, même si c'est une place provisoire ou quelque chose de provisoire. Il y a de nombreuses démarches administratives à faire et un référent social reste indispensable pour suivre les démarches et préparer une entrée. Pour des personnes qui souffrent de troubles cognitifs et qui ont des difficultés à se repérer dans le temps ou dans l'espace, c'est quasiment impossible de les trouver à un moment précis et les processus d'admission en ESSMS demandent beaucoup de réactivité et de temps de préparation. Mais du coup,

ça reste compliqué de travailler de la rue directement… En fait, la marche est trop haute pour travailler vers du médico-social «classique». » **[Dispositif Alliance – Lyon]**

Les personnes en situation de handicap vivant à la rue ou hébergées sont, de façon générale, également souvent victimes de préjugés, et *« il y a une grande part de stigmatisation associée au fait d'être sans domicile »*[34] . Cela concerne notamment les personnes âgées, car peu d'EHPAD sont prêts à accueillir des personnes ayant eu un parcours de rue, d'autant plus lorsque ces personnes ont moins de 60 ans. Les représentations concernent par exemple des addictions supposées inévitables et des troubles du comportement, vus comme incontournables.

« Nous avons rencontré des refus d'admission en EHPAD pour nos résidents en raison de leur rapport à l'alcool. Nous avons pourtant insisté, envoyant des courriels appuyés par notre cheffe de service, mais la demande a été rejetée. Les responsables s'imaginent que ces résidents ne paieront pas, bien que des garanties puissent être mises en place. L'alcoolisme reste fortement stigmatisé. Dès qu'il est question d'alcool, ils sont désemparés et ne savent pas comment gérer la situation. C'est ce qui nous avait été donné comme motif de refus. » **[Infirmière d'une des pensions de famille du Relais Ozanam]**

Pour contourner ces difficultés, des dispositifs spécifiques de type « médico-social intermédiaire », ont petit à petit vu le jour. Ces dispositifs peuvent accueillir des personnes sans conditions de ressources ou de situation administrative et proposent aux personnes accueillies à la fois un hébergement, des soins ou un suivi thérapeutique adapté et un accompagnement psycho-social. Il s'agit des Lits halte soins santé (LHSS), des Lits d'accueil médicalisé (LAM) et des appartements de coordination thérapeutique (ACT).

Parfois, en attendant une solution plus adaptée à leur situation de handicap, certaines personnes font des séjours prolongés à l'hôpital public, qui les prend en charge plus longtemps que prévu pour leur donner le temps nécessaire à l'organisation de leur sortie.

2. Le handicap, accélérateur de vulnérabilité dans les parcours résidentiels

Un véritable parcours du combattant

Les personnes en situation de handicap sont confrontées à d'importantes difficultés d'accès au logement. Elles recherchent en effet des lieux de vie pouvant correspondre d'une manière ou d'une autre à la nature de leur handicap. Or, cette

[34] *Aurélien Carotenuto-Garo, Les déficiences motrices et/ou sensorielles et le recours aux dispositifs de l'urgence sociale pour les populations sans domicile de Paris, p. 61, octobre 2020.*

recherche d'un logement adapté à leurs besoins s'avère dans la majorité des cas longue et complexe. Les difficultés sont principalement liées à une offre incomplète, pour ne pas dire marginale. Des logiques à la fois économiques et géographiques s'ajoutent à cela. Plus pauvres en moyenne que les personnes valides, les personnes en situation de handicap peinent à accéder à l'offre privée, en particulier bien localisée, en centre-ville, là où se situent les services essentiels tels que les soins médicaux et les transports en commun dont elles ont besoin.

Les chercheurs Pierre-Yves Baudot et Thomas Chevallier, qui ont analysé les parcours résidentiels des personnes en situation de handicap à partir de l'enquête nationale Logement de 2013[35] , confirment que les situations de handicap sont à l'origine de multiples freins à une bonne insertion sur le marché du logement. Elles ont ainsi moins de chances d'accéder à un logement dans le parc privé, que ce soit en propriété (9 % de propriétaires accédants contre 23 % pour la population générale) ou en location (19 % contre 24 %), en partie à cause des difficultés à s'insérer sur le marché du travail et des coûts supplémentaires liés au handicap (soins, aménagement du logement). En revanche, elles sont surreprésentés parmi les locataires du parc social (24 % contre 15 %).

Logement accessible, adapté, adaptable, de quoi parle-t-on ?

Le Code de la construction et de l'habitation (CCH) définit le **logement accessible** : *« Est considéré comme accessible aux personnes handicapées tout bâtiment d'habitation collectif ou tout aménagement lié à un bâtiment permettant à un habitant ou à un visiteur handicapé, avec la plus grande autonomie possible, de circuler, d'accéder aux locaux et équipements, d'utiliser les équipements, de se repérer et de communiquer. Les conditions d'accès des personnes handicapées doivent être les mêmes que celles des autres publics ou, à défaut, présenter une qualité d'usage équivalente »* (article R162-2 du CCH).
Cette obligation d'accessibilité porte sur les bâtiments collectifs d'habitat neufs et concerne à la fois les logements et les parties communes. Depuis la loi Elan de 2018, 20 % des logements en rez-de-chaussée ou desservis par un ascenseur dans les constructions neuves doivent être accessibles. Le reste des logements dans les constructions neuves doivent être « évolutifs ». **Un logement évolutif** doit être facilement accessible par la réalisation de travaux simples.
Toutefois, un logement « accessible » au sens de la réglementation n'est pas forcément « adapté » aux besoins et capacités précis de chaque individu.

Dans le parc privé, des discriminations généralisées

Les différents entretiens menés avec les personnes concernées et les associations spécialisées, mettent en lumière de nombreux cas de discrimination, en particu-

[35] *Thomas Chevallier, Pierre-Yves Baudot, « Les handicaps de l'enquête logement. Étude de l'expérience résidentielle des personnes en situation de handicap à partir de l'ENL 2013 ».*

lier dans le parc privé. Ces pratiques discriminatoires, plus ou moins assumées, semblent plutôt s'exercer à l'encontre des personnes handicapées d'âge actif qu'auprès des personnes vieillissantes handicapées. Par exemple, certains propriétaires refusent de prendre en compte l'AAH ou la pension d'invalidité comme une source de revenus et l'associent au contraire à une forme d'instabilité.

Un refus de location à une personne paraplégique bénéficiant d'une pension d'invalidité

Gilbert[36] , devenu paraplégique après un accident en 2012, a cherché à louer un logement adapté à sa nouvelle situation. Après avoir vendu sa résidence principale, il a contacté l'agence S pour une maison répondant à ses besoins, avec un loyer de 595 euros par mois. Bien que Gilbert ait fourni toutes les garanties financières nécessaires, y compris une pension d'invalidité de 3 000 euros et des économies importantes suite à la vente de biens immobiliers, son dossier a été rejeté. L'agence lui a demandé des garanties supplémentaires, comme des garants et un accord bancaire, avant de lui annoncer finalement que la maison ne lui serait pas louée sans fournir de raisons claires.
L'enquête a révélé que le refus était en réalité lié à la nature de ses ressources, car l'assurance loyers impayés ne prenait pas en compte les pensions d'invalidité dans le calcul de solvabilité, constituant ainsi une discrimination fondée sur son handicap *(Décision du Défenseur des droits MLD-2015-179).*

Un refus discriminatoire de location à un couple bénéficiaire de l'AAH

Un réclamant et son partenaire se sont vu refuser une location parce qu'ils percevaient tous deux l'allocation aux adultes handicapés (AAH). L'agence immobilière, invoquant les conditions de la garantie loyers impayés (GLI), a rejeté leur candidature, affirmant que l'assureur ne prenait pas en compte l'AAH. Toutefois, l'enquête du Défenseur des droits a révélé que l'assureur acceptait partiellement l'AAH (à hauteur de 30 %) en fonction de sa pérennité.
Le Défenseur a conclu que cette pratique créait une discrimination indirecte, désavantageant les personnes handicapées en rendant leur accès au logement et à l'assurance plus difficile, sans justification nécessaire ni appropriée *(Décision du Défenseur des droits n°2017-056).*

Au-delà de l'aspect financier, les personnes concernées sont souvent victimes de stéréotypes liés à leur handicap. Ces stéréotypes peuvent être plus largement qualifiés de validisme ordinaire et recouvrent des préjugés sur la capacité à habiter des personnes et à être autonomes dans leur logement. Pour certains handicaps, en particulier les handicaps psychiques, mentaux ou encore sensoriels,

[36] *Les noms et prénoms des personnes des décisions du Défenseur des droits ont été changés.*

des idées reçues supplémentaires émergent chez les propriétaires concernant la possibilité de troubles de voisinage ou d'un mauvais entretien du logement.

> *« Certains propriétaires se disent qu'une personne sourde va faire du bruit dans un appartement parce qu'elle n'entend pas. J'ai par exemple moi-même candidaté à un logement et eu ce genre de remarques. J'ai dû faire venir ma sœur entendante pour qu'elle rassure le propriétaire. Ma sœur a même dû signer le bail avec moi pour qu'il accepte de me louer l'appartement… En fait, il y a beaucoup de personnes sourdes victimes de situations comme celles-ci. »*
> **[Victor, personne sourde]**

Un refus de location pour une famille ayant un enfant avec un handicap mental

Monsieur et Madame Granger, tous deux en CDI avec des revenus stables (3 600 euros nets mensuels), cherchaient à louer une maison pour leur famille, dont leur fils souffrant d'un handicap mental. Ils ont transmis leur dossier à une agence immobilière, qui l'a jugé sérieux et complet. Cependant, après la visite, le propriétaire a refusé leur candidature, alors même qu'ils avaient été les seuls à candidater, affirmant que *« la maison n'est pas équipée pour des enfants handicapés !! Étage, trottoir, pas de cabinet de toilette au RDC, marche d'escalier pour W.-C.… Je ne retiens pas le dossier »*. Malgré les explications de l'agence précisant que l'enfant avait un handicap mental ne nécessitant aucun aménagement, le propriétaire a maintenu son refus.
Le Défenseur des droits conclut que cette situation caractérise une discrimination fondée sur la situation de famille et/ou sur le handicap de l'enfant par association, prohibée par les articles 225-1 et 225-2 du Code pénal *(Décision du Défenseur des droits n°2019-248)*.

Un refus de location lié à des conceptions validistes

Madame Aldebert souffre de problèmes cardio-vasculaires et est reconnue à ce titre comme invalide de 2e catégorie. Elle recherche un logement calme, car son logement est bruyant et aggrave ses problèmes de santé. Elle a répondu à une annonce de location pour une maison de plain-pied avec jardin.
La propriétaire lui a d'abord demandé des détails sur son invalidité, puis a refusé sa candidature, en raison de son état de santé : *« Le jardin est difficile à entretenir : terrain de 400 m² à l'arrière légèrement pentu et à tondre plus taille des arbres et cour devant de 150 m² à tondre également, donc travail qui demande une bonne condition physique ; donc désolée mais je pense que ce bien n'est pas adapté à votre état de santé »*. Malgré les assurances de Madame Aldebert, qui proposait l'aide de sa famille, elle a maintenu son refus en prétextant préférer louer à un couple.
Ce refus a été jugé discriminatoire en raison de l'état de santé et du handicap de Madame Aldebert *(Décision du Défenseur des droits n°2020-128)*.

Le manque de visibilité sur les logements accessibles est également problématique, les annonces immobilières ne renseignant que rarement l'accessibilité du logement ou les éventuelles adaptations réalisées. La non-accessibilité des agences à différentes formes de handicaps peut également compliquer les recherches et les démarches pour trouver un logement, que ce soit pour y accéder physiquement (absence d'accès PMR) ou pour communiquer, notamment pour les personnes malentendantes et malvoyantes.

> *« La recherche de logement adapté, c'est un cauchemar pour une personne handicapée. Déjà ça commence par la qualification des offres, pour repérer les logements adaptés. Moi, je déménage beaucoup donc je suis souvent en situation de m'énerver… Les agences immobilières privilégient le téléphone par exemple. Car un coup de fil va plus vite qu'un mail, donc ils préfèrent appeler. Et souvent quand je dis que je n'entends pas ils me disent : «l'appartement est déjà loué». »*
> **[Alexis, personne sourde]**

Des situations de discrimination se prolongent avec des refus de propriétaires d'adapter le logement au handicap. Quand un bailleur privé accepte de réaliser des travaux dans le logement pour le rendre adapté au handicap, il peut aussi arriver qu'il exige sa remise en état lors du départ du locataire (exemple : réinstaller une baignoire après avoir aménagé une douche à l'italienne dans une salle de bains). Des exigences pesantes financièrement pour les locataires, qui ne peuvent recevoir aucune aide de la MDPH pour cela.

Un parc social qui ne contribue que partiellement à loger les personnes handicapées

L'offre de logements accessibles ou adaptés dans le parc social reste bien inférieure aux besoins. Selon le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) 2023, seulement 18 % des logements seraient considérés comme accessibles, et 6 % accessibles et adaptés[37] . Face au manque d'offre en logements accessibles ou adaptés au handicap et à la saturation du parc social, les délais d'accès au parc social pour une personne en situation de handicap sont donc rallongés. Comme en témoigne l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation, les difficultés sont d'autant plus grandes pour accéder à un logement adapté lorsque le handicap n'a pas été reconnu par la MDPH, du fait des durées de traitement particulièrement longues ou quand les pathologies ou déficiences d'une personne ne cochent pas les cases pour obtenir la reconnaissance de son handicap, les critères variant d'un département à l'autre.

En 2023, selon les données du système informatique national d'enregistrement des demandes de logement locatif social (SNE), 192 417 demandes de logement social étaient motivées par l'inadaptation du logement au handicap. Or, seules 11 %

[37] *Ces chiffres sont probablement sous-dimensionnés dans la mesure où les informations manquent pour une large partie des bailleurs sociaux. Les données issues de l'étude de l'Ancols évoquée plus loin dans le rapport constituent une estimation sur la base d'une enquête ad hoc auprès de 400 organismes Hlm.*

d'entre elles ont pu être satisfaites, avec 22 018 attributions au cours de l'année 2023. Ces demandeurs en situation de handicap sont par ailleurs sous-représentés dans les attributions de logements sociaux puisqu'ils représentent 7,4 % des demandeurs mais seulement 5,6 % des ménages relogés. Cette sous-représentation est-elle due à leur handicap ou à leur situation familiale, sociale ou géographique ? D'après les calculs réalisés pour ce rapport par Pierre Madec, économiste à l'OFCE, toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire en neutralisant toutes les autres variables, le fait d'être une personne en situation de handicap (demandant un logement adapté) donne 14 % de chances en moins d'obtenir un logement social que pour les autres ménages, et attendent plus longtemps : 23 % des personnes en situation de handicap ont une demande de logement social de cinq années ou plus, contre 12 % pour les autres demandeurs.

Demandes HLM en cours selon le premier motif de demande :	Handicap	Total
Demandes Hlm	192 417	2 607 047
Demandes satisfaites en 2023	22 018	392 972
Taux de satisfaction des demandes en 2023	11 %	15 %

Demandes de mutation HLM en cours selon le premier motif de demande :	Handicap	Total
Demandes de mutation Hlm	115 817	843 940
Demandes satisfaites en 2023	12 039	105 207
Taux de satisfaction des demandes en 2023	10 %	12 %

Source : SNE, situation à fin décembre 2023 hors associations

Même si des ménages peuvent avoir accédé au parc social, leur logement n'est pas nécessairement adapté à leur handicap ou accessible, notamment quand le handicap survient au cours de leur vie ou quand le logement annoncé comme adapté ne l'est pas réellement. En 2023, 60 % des demandeurs handicapés ayant effectué une demande de logement social sont déjà présents dans le parc social, ce qui représente un peu plus de 115 000 ménages. Les démarches à réaliser pour adapter le logement au handicap relèvent bien souvent d'un véritable parcours du combattant pour les locataires. Beaucoup de personnes ignorent même qu'elles ont ce droit, faute d'information disponible. Le processus de demande représente un premier obstacle, notamment pour les personnes rencontrant des difficultés d'accès au numérique du fait de leur handicap (personnes malvoyantes, personnes âgées éloignées du numérique…) ou pour celles qui sont isolées et qui ne peuvent pas bénéficier de l'aide de leur entourage ou d'un accompagnement par un travailleur social. Bien souvent, les locataires doivent passer par des procédures lourdes pour pouvoir obtenir des aménagements dans leur logement, qui peuvent alors prendre plusieurs mois, voire plusieurs années. Certains bailleurs sociaux refusent même de réaliser les adaptations nécessaires, et choisissent de prioriser certaines interventions : refus d'adaptation de logements en étage, de logements

sous-occupés… L'association Alda dans le Pays basque se bat à ce titre pour que ces critères de refus d'adaptation des logements, injustes pour les locataires, soient levés.

Le combat d'une locataire âgée pour faire adapter sa salle de bains à son handicap

Paulette, 77 ans, habite seule dans un F4 du parc social à Saint-Jean-de-Luz depuis une trentaine d'années. Au départ de ses enfants, elle a essayé de trouver un logement plus petit mais n'a jamais reçu d'offre. Les années passant, Paulette a peu à peu abandonné la perspective de changer de logement.
« Il y a une quinzaine d'années, je me projetais encore dans un autre logement mais aujourd'hui je ne veux pas déménager… Me lancer dans la paperasse, déménager mes affaires à mon âge… Vous n'y pensez pas ! ».
À cause de ses problèmes de genou nécessitant une prothèse, elle a demandé à faire adapter sa salle de bains pour y installer une douche. Or, les démarches ont été longues et complexes. Son bailleur a commencé par refuser de réaliser les adaptations, en prétextant que le logement était prévu pour une famille et donc qu'une douche serait inappropriée. Paulette a bataillé en fournissant de nombreux certificats médicaux pour appuyer sa demande, sans succès. Du fait de sa perte de mobilité, Paulette devait enjamber chaque jour sa baignoire, avec un risque de chute. Elle a également dû retarder l'opération de son deuxième genou, car il aurait été totalement impossible pour elle d'accéder à sa baignoire.
« Je ne voulais pas me retrouver avec deux prothèses et devoir enjamber la baignoire, j'avais peur de me casser la figure. Je n'aurais pas été tranquille du tout. »
Grâce à l'appui de l'association Alda et à sa persévérance, Paulette a obtenu une douche adaptée début 2024, après plus d'un an de démarches, ce qui a significativement amélioré son quotidien.

Une mobilité résidentielle entravée

Les personnes en situation de handicap sont fréquemment confrontées à des difficultés de mobilité dans leur parcours résidentiel. Ces blocages varient selon la temporalité de l'expérience du handicap[38] . Les personnes ayant un handicap inné ou acquis tôt dans la vie font face à des difficultés accrues dans leurs parcours, bien souvent marqués par une plus grande précarité et des possibilités limitées de mobilité.

Pour de nombreux ménages avec des membres en situation de handicap, la mobilité résidentielle reste une perspective lointaine. Une partie d'entre eux subit une forme d'assignation à résidence, du fait du manque d'offre en logements adaptés. Une fois qu'ils accèdent à un logement dans le parc privé ou social, ils se trouvent souvent contraints d'y rester, le logement devenant un « refuge subi ». Selon

[38] *Thomas Chevallier, Pierre-Yves Baudot, Op.cit.*

Pierre-Yves Baudot et Thomas Chevallier, dans le parc social, cette assignation concerne particulièrement les familles monoparentales ou les couples des classes populaires, le handicap se conjuguant alors avec d'autres formes de dominations sociales (la classe sociale, le genre et l'ethnicité)[39] .

> *« J'habite dans un studio de 23 m² dans une résidence étudiante avec mon chien guide et ma fille de deux ans. J'aurais dû quitter la résidence en 2022 car le contrat n'a pas été renouvelé. J'ai été reconnue prioritaire DALO il y a deux ans mais je n'ai jamais eu de proposition. Pour les gens handicapés, le privé ce n'est pas autorisé… »* **[Amira, mère célibataire, aveugle, bénéficiaire de l'AAH]**

Un autre frein majeur à la mobilité résidentielle est la dépendance à l'égard d'établissements et services médico-sociaux. Les solutions proposées pour les personnes en situation de handicap sont souvent limitées, obligeant ces dernières à rester dans des logements inadaptés ou à se tourner vers des structures spécialisées. Comme l'illustre la situation d'Antoine, des adultes peuvent ainsi se retrouver bloqués dans une structure médico-sociale pendant plusieurs années, malgré leur souhait d'accéder à un logement propre.

Antoine, étudiant de 26 ans, tétraplégique, rencontre des difficultés pour accéder à un logement autonome et quitter son foyer médicalisé

À la suite d'un accident grave, Antoine devient tétraplégique à l'âge de 15 ans. Afin de faciliter la poursuite de sa scolarité puis de ses études, il passe une dizaine d'années dans des structures d'accueil médicalisé pour personnes handicapées. Il alterne actuellement entre un foyer d'accueil médicalisé dédié aux jeunes et le logement de sa famille où il retourne pendant les vacances universitaires. Il aspire aujourd'hui à accéder à un logement ordinaire et quitter la « vie en collectivité », qu'il trouve contraignante : *« La collectivité je commence à saturer. J'aimerais bien avoir mon propre appartement, pour être tranquille, ne pas être énervé par le comportement des autres ».*

Bénéficiaire de l'AAH, Antoine touche environ 1 000 euros par mois, qu'il cumule avec la prestation de compensation du handicap (PCH) qui permet de couvrir les frais d'aide humaine dont il bénéficie quotidiennement (pour le lever, les repas, la toilette…) et le travail d'aidante de sa mère. Sa mère doit en effet s'arrêter de travailler pendant les vacances universitaires pour s'occuper de son fils, qui n'a pas accès au foyer médicalisé à cette période.

Antoine a déjà entamé plusieurs démarches pour accéder à un logement qui soit adapté à son handicap. Pouvant accéder à la propriété, il a pris contact il y a deux ans avec un promoteur immobilier et a travaillé sur un plan intégrant des adaptations à son handicap. *« Ça fait deux ans et demi qu'on effectue des démarches avec ma mère et mon beau-père pour chercher un logement. On a commencé à regarder dans le neuf. Mais on a eu une mauvaise expérience : on m'avait*

[39] *Ibid.*

accepté tous les aménagements que j'avais demandés. Un an après on m'a dit que ça ne pouvait pas se faire. Leur argument c'était que ça allait dénaturer l'extérieur et la façade. On leur a donc demandé que les portes d'entrée de l'immeuble soient automatiques. Ils m'ont dit qu'ils ne savaient pas faire. »

Antoine a songé à louer un logement dans le privé mais dans la ville où il recherche un logement, le parc est selon lui ancien et très peu accessible à son handicap. L'accès à un logement social lui semble également compliqué au vu de la saturation du parc et il craint de ne pas trouver un logement adapté.

Malgré son désir d'être plus autonome et de s'émanciper de son foyer d'accueil, Antoine se retrouve donc actuellement assigné à résidence. Il devra pour l'instant poursuivre ses études dans son foyer d'accueil, ce qui lui pèse fortement : *« Pour moi c'est absolument indispensable de trouver une suite à ce foyer. J'en ai vraiment marre »*. Il a également le sentiment d'être une charge pour sa mère, qui continuera à s'occuper de lui pendant les vacances scolaires lors de la fermeture de son foyer : *« Ma mère pendant les vacances se met en congé de présence parentale parce qu'elle s'occupe de moi tout le temps. Ça complexifie les choses : je dois fournir un nombre de justificatifs énormes pour justifier que je rentre pendant ces vacances-là »*.

Certaines personnes peuvent à l'inverse être contraintes de quitter leur lieu de vie, leurs repères, et parfois de s'éloigner de leurs proches pour trouver une prise en charge adaptée, y compris dans des établissements à l'étranger.

« Frédéric a toujours vécu dans sa famille. Mais quand tout le monde est décédé, il fallait lui trouver une place quelque part. Je voulais le faire d'abord en fonction de son handicap, mais c'était porte fermée, car il est âgé. Le processus était un peu compliqué. Donc on m'a parlé des Petits Frères des Pauvres, et j'ai pu trouver une solution pour lui. Souvent, au téléphone, on me disait que compte tenu de son handicap, il faudrait l'envoyer en Belgique. J'ai dit que c'était hors de question parce qu'à l'heure actuelle, il ne peut pas rester seul, il ne sait ni lire, ni écrire. » **[Aidante de Frédéric, 73 ans, en situation de handicap mental et résident dans une petite unité de vie].**

Les personnes en situation de handicap mental ou psychique sont particulièrement touchées par cette assignation à résidence. Une partie d'entre elles restent toute leur vie au domicile de leurs parents, faute de solutions adaptées qui leur permettraient de mener une vie plus indépendante. D'après la DREES, quand des jeunes sortent d'établissement dédié à 25 ans, ils ne sont que 5 % à accéder à un logement personnel, tandis que près de 40 % sont hébergés chez leurs parents et autant dans d'autres foyers ou établissements. Pour certaines personnes, à l'instar d'Helena, le domicile parental est un lieu rassurant, qu'elles n'envisageraient pas de quitter pour aller dans un établissement spécialisé.

Helena, une femme trisomique de 40 ans qui a toujours vécu avec ses parents

Helena vit avec ses parents dans un petit village du Nord de la France. En plus de son handicap mental, elle rencontre également des difficultés motrices et des premiers signes associés à un vieillissement précoce : elle doit utiliser un déambulateur pour se déplacer à l'intérieur et à l'extérieur de son logement. Ses parents, tous deux agriculteurs retraités, ont autour de 70 ans.

Helena a besoin d'une présence constante pour l'assister quand elle est chez elle. Ses parents, et plus particulièrement sa mère, se mobilisent du matin au soir, pour l'aider à effectuer différentes tâches du quotidien (se lever, préparer les repas, faire sa lessive…) et pour faciliter ses déplacements. *« On doit aller faire le travail… Je me réveille en douceur, Maman m'aide à me réveiller, c'est dur de quitter mon lit. Pour m'habiller, me laver, me préparer je suis autonome. Elle me prépare le petit-déjeuner. Ma mère m'accompagne jusqu'à chez une copine pour aller jusqu'aux transports. J'arrive à l'ESAT. Le soir je pars à 16h30, je prends le bus. Ma mère me récupère le soir. Je fais des activités manuelles : peinture tous les lundis. Ma mère vient me récupérer. »*

Helena ne se projette pas en foyer médicalisé, solution qu'elle a déjà pu expérimenter quelques semaines. Elle craint notamment d'y subir des agressions sexuelles : *« Je connais des personnes qui sont au foyer. Ça se passe bien pour elles. J'ai des copains qui y sont. Mais j'ai pas envie de me forcer à y aller. J'ai peur qu'un garçon m'embête ».*

Elle ne se projette pas non plus dans un logement autonome. La peur de se retrouver isolée dans un logement sans ses parents, qu'elle ne pourra pas utiliser seule, la décourage de se lancer dans une recherche de logement. *« J'ai encore envie de rester chez mes parents. J'ai du mal à me séparer de ma maison. L'absence de mes parents me pèserait. Je parle beaucoup avec eux, je fais les choses avec eux. J'aurais du mal à vivre toute seule. Ça ne me va pas. J'aurais besoin d'aide pour faire à manger… ».*

Les personnes devenant handicapées plus tardivement, notamment sous l'effet de l'âge, d'un accident ou d'une maladie, sont plus susceptibles d'avoir pu se stabiliser dans le logement. De manière générale, les personnes âgées préfèrent souvent rester à leur domicile, même lorsque celui-ci devient inadapté à leur perte d'autonomie. Une étude du CRÉDOC révèle ainsi que, pour 73 % des retraités, la priorité est d'adapter leur logement pour pouvoir y vieillir en sécurité[40] . Les personnes âgées sont ainsi moins mobiles que le reste de la population. Cette immobilité s'explique en partie par le fait que le changement de domicile voit son coût augmenter avec l'avancée en âge, aussi bien d'un point de vue économique (accumulation de meubles au cours de la vie, faible perspective d'amortissement des frais à engager au regard du nombre d'années restant à vivre), que social (liens tissés avec les voisins, habitudes prises au sein du quartier…) et psychologique (deuil affectif à faire d'un logement souvent occupé depuis longtemps, tri à opérer parmi des souvenirs…).

[40] *CRÉDOC, « Avancée en âge et parcours résidentiel : représentations et connaissance de l'offre alternative d'habitat », Cahier de recherche, décembre 2022.*

« Certaines personnes âgées sont dans leur logement depuis très longtemps, elles sont restées après le départ des enfants, c'est dur pour elles de partir (d'aller dans un plus petit logement alors qu'elles ont beaucoup d'affaires, dans un autre quartier), il y a un travail à faire par les bailleurs pour préparer la personne au déménagement. » **[Association Alda]**

Quand le handicap conduit à l'expulsion

À l'autre bout de la chaîne, les personnes en situation de handicap sont particulièrement exposées à des enjeux de maintien dans leur logement, notamment du fait de leur précarité financière, qui est la première cause du risque d'expulsion. Elles sont en effet plus nombreuses que les personnes valides à fournir un « effort excessif pour se loger », c'est-à-dire à dépenser plus de 40 % de leurs revenus pour leur logement : 8,4 % des personnes en situation de handicap, contre 5,9 % pour les valides[41].

Si cette précarité financière est à relier à la faiblesse de leurs ressources, elle est également la résultante des différentes aides (humaine, technique) et frais de santé dont les personnes doivent s'acquitter. La location d'un logement adapté peut également représenter un coût supplémentaire pour les ménages dans le parc social, non pas que les adaptations techniques réalisées soient refacturées aux ménages, mais parce que les logements adaptés et accessibles se situent le plus souvent dans des constructions neuves, donc avec des loyers de sortie plus élevés, ou parce que les personnes sont contraintes de louer un logement avec une chambre supplémentaire. Les problèmes de santé sont ainsi très présents dans les causes des impayés évoquées par les ménages faisant appel à la plateforme Allô prévention expulsion de la Fondation : 25 % d'entre eux les mentionnent comme éléments déclencheurs de leurs difficultés à payer leur loyer pour l'année 2023.

Avec l'arrivée du handicap au cours de la vie, les personnes peuvent perdre leur emploi et se retrouver sans ressources pendant plusieurs mois, en attendant de se voir accorder l'AAH ou une pension d'invalidité. Selon le baromètre des MDPH, le délai moyen de traitement des demandes d'AAH était ainsi de cinq mois au deuxième trimestre 2024, avec des disparités territoriales importantes, le délai maximal étant de dix mois dans plusieurs départements. Les personnes exilées peuvent également être confrontées à des ruptures de droits et perdre leur AAH du fait du non-renouvellement de leur titre de séjour. Ces ruptures de droits entraînent des impayés, souvent la cause des procédures d'expulsion. Or, ces procédures ont des conséquences dramatiques sur des personnes déjà fragilisées et peuvent dégrader encore plus fortement leur état de santé.

---

[41] *Eurostat, 2022.*

Baptiste, une procédure d'expulsion aggravant les troubles de santé psychique

Baptiste est âgé de 32 ans et vit seul dans un logement d'une résidence sociale de la région parisienne depuis 2015. Il explique y avoir vécu des événements traumatiques : actes homophobes perpétrés à son égard à de nombreuses reprises et viol en réunion commis par plusieurs autres résidents. Baptiste en a été fortement fragilisé sur le plan psychique. Il est aujourd'hui atteint de troubles anxio-dépressifs chroniques et a commis trois tentatives de suicide. Ses angoisses permanentes se manifestent notamment par un sentiment d'insécurité constant que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de son logement.

En 2017, il est victime d'un AVC, ce qui engendre une période d'hospitalisation, puis par la suite une paralysie du côté gauche et des difficultés de mobilité. Alors agent d'accueil dans un centre de bien-être et touchant 1 500 euros de revenus, son accident entraîne la perte de son emploi. L'ouverture de ses droits à l'AAH prenant du temps, il est sans ressources pendant quatre mois et rencontre des difficultés pour régler son loyer, d'un montant de 550 euros. Cumulant les dettes, la structure engage une procédure d'expulsion contre lui à l'issue d'une période de 24 mois d'impayés. Il prend alors contact avec l'Espace Solidarité Habitat à Paris, ce qui permet de reporter plusieurs fois l'expulsion jusqu'en 2024, grâce à des négociations avec la Préfecture et avec le bailleur.

Cette procédure d'expulsion aura pour effet d'aggraver son état de santé mental et physique au fil des ans. *« C'est mon bien-être que ça a affecté. Ma généraliste m'a dit que j'avais encore maigri, que je ne mangeais plus. Et j'ai énormément perdu de poids. J'étais à 90 kilos, je suis à 69. Sur le plan psychologique aussi : je ne dors quasiment pas, je pleure sans savoir pourquoi. Ma médecin m'a dit que j'allais finir à l'hôpital si je ne reprenais pas un rythme normal. La résidence sociale m'a fait énormément de mal. Ils m'ont juste enfoncé… »*

Aujourd'hui, de nouvelles perspectives s'ouvrent pour Baptiste. En attente d'un logement social depuis des années, il explique avoir eu une proposition de logement, ce qui lui permettra de quitter sa résidence. *« Pour la suite, j'aimerais une nouvelle vie. J'ai envie de quitter ce logement et de faire ma vie, d'être heureux, de sourire, tout ce que je n'ai plus. »*

Les personnes ayant des troubles psychiques sont fortement exposées à des difficultés de maintien dans le logement et connaissent généralement des ruptures nombreuses lors de leurs parcours : périodes d'hospitalisation, expulsions locatives, ruptures conjugales ou familiales[42] … Les troubles psychiques, qui sont très variables, peuvent compliquer le maintien dans le logement si la personne ne reçoit pas un accompagnement suffisant, en matière de soins ou sur les plans administratif et financier. Les personnes présentant ces troubles peuvent en effet être placées sous protection juridique et se faire aider ou représenter pour diverses démarches par un mandataire judiciaire, dans le cadre d'une tutelle ou

[42] *CREAI Bourgogne Franche-Comté, Étude sur le maintien dans le logement ordinaire des adultes avec troubles psychiques, 2020.*

d'une curatelle. Ces mesures ont vocation à sécuriser la personne, notamment dans la gestion de son budget. Or, ces associations de tutelle font généralement face à plusieurs difficultés pour accompagner ce public. En plus d'être fortement saturées en mesures, les mandataires sont parfois peu sensibilisés aux spécificités du handicap psychique, comme l'explique l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation. Une majorité de personnes ayant des troubles psychiques sont également dépourvues d'aides à la vie quotidienne prodiguées par un service social ou médico-social (de type SAVS, SAMSAH…), alors que ces aides sont essentielles pour les aider à rester dans leur logement et anticiper d'éventuelles ruptures. En effet, selon le baromètre 2023 de l'Unafam, seulement 5 % des personnes ayant un handicap psychique bénéficient d'un service d'aide et d'accompagnement à domicile[43] .

Farell, une personne schizophrène ayant subi de nombreuses ruptures

Farell, 52 ans, vivant à Roubaix, est diagnostiqué schizophrène visuel, ce qui signifie qu'il souffre d'hallucinations. Son parcours résidentiel est marqué par des instabilités et des conflits, résultant à la fois de son trouble psychique et des difficultés à trouver un environnement adapté à ses besoins.

Farell vivait à la campagne avec ses parents atteints d'Alzheimer lorsqu'il a été diagnostiqué autour de l'âge de 30 ans. Ses troubles psychiques et les besoins de ses parents, liés à leur maladie, ont généré des tensions, le poussant à quitter le domicile familial : *« Quand je me suis retrouvé sous traitement médical c'est devenu conflictuel avec mes parents aussi. Je découvrais que j'étais malade, je faisais des allers-retours à l'hôpital… Et mes parents me demandaient plein de choses à cause de leur maladie, donc j'en pouvais plus ».*

Il a ensuite obtenu un logement social dans une ville moyenne des Hauts-de-France, où il vivait seul et sans voisinage immédiat. Le mariage de Farell et son emménagement dans un T3 du parc social avec sa femme marquent le début de nouvelles difficultés. La voisine, consciente des troubles de Farell, a souvent appelé la police lorsqu'il faisait du bruit : *« Les gens savaient bien ce qu'était mon trouble du comportement, mais la voisine dès que j'élevais la voix elle appelait la police. Mais bon ça allait quand même car mes voisines avaient des contacts avec ma femme ».*

Après sa séparation avec sa compagne, Farell a continué à habiter seul dans le même appartement, mais ses crises liées à sa schizophrénie ont empiré du fait des démarches engagées par le voisinage contre lui : *« La voisine a fait une pétition car je faisais trop de bruit. Je l'ai très mal pris. Du coup ça renforçait mes crises. Je faisais des machines à 4h du matin, je dormais mal. Mon esprit partait en vrille. Je pouvais écouter très fort la télé car j'aime bien la musique mais je faisais ça à 2h du mat' ».*

[43] *Ce chiffre provient d'une enquête statistique réalisée dans le cadre du baromètre de l'Unafam et ayant été adressée à des personnes présentant des troubles psychiques (4 363 personnes répondantes).*

Le bailleur social, confronté aux plaintes du voisinage, a proposé à Farell un nouveau logement, mais celui-ci se trouvait en pleine campagne, loin de toute infrastructure ou service. Farell a alors décidé de cesser de payer son loyer, attendant ainsi les avis d'expulsion. Il a finalement quitté ce logement et s'est retrouvé sans domicile à Roubaix.
À Roubaix, Farell a vécu dans un hôtel F1 avant de faire appel au 115 pour obtenir une aide. Il a ensuite connu différents types de logement, de manière temporaire. Il a notamment été dans une pension de famille, qui était selon lui inadaptée à ses troubles psychiques. *« J'étais avec des personnes au RSA avec des problèmes d'alcool et à un moment donné ça a clashé donc le responsable m'a viré. Ma travailleuse sociale était qualifiée, elle s'occupait bien des démarches administratives, mais elle ne savait pas me gérer. Tout ce qu'elle retenait, c'est que je pouvais être dangereux, car elle ne savait pas ce qu'était un trouble psychiatrique. C'était plus facile de dire que c'était de ma faute, car je faisais du bruit la nuit. »*
Farell a également été hospitalisé en psychiatrie. *« J'ai fait séjour en hôpital psy mais en sortant j'étais de nouveau SDF. J'ai dormi pas loin de la cathédrale à Lille pendant tout un été. Je continuais quand même à voir mon psy. Mais j'étais crade, comme un clodo, avec des vêtements sales, etc. »*
Finalement, Farell a été orienté vers le dispositif Un chez soi d'abord (UCSD) à Lille, ce qui lui a permis d'accéder à un logement stable. Malgré quelques difficultés, Farell explique apprécier ce nouveau cadre de vie : *« Ça fait trois ans que je suis chez «Un chez soi d'abord», c'est vraiment super. Ils connaissent tous ma maladie, je me sens bien avec eux. Si on me demandait mon avis je finirais bien ma vie ici avec eux. Je suis dans un quartier difficile dans une ville difficile mais je n'ai pas de problèmes de voisinage ».*

3. Vivre dans un logement inadapté, l'épreuve du quotidien

Du fait de l'offre insuffisante en logements adaptés aux handicaps et des nombreuses discriminations que les personnes concernées subissent dans leur parcours résidentiel, une partie d'entre elles sont contraintes de vivre en habitat inadapté, ce qui s'avère lourd de conséquences.

Des besoins d'adaptation multiples, souvent méconnus

L'inadaptation du logement ne concerne pas uniquement le handicap moteur. Elle implique des aménagements à l'intérieur du logement, propres à chaque type de handicap.

Des besoins d'adaptation différents en fonction du type de déficience

- Les personnes ayant des déficiences motrices peuvent nécessiter d'importants aménagements techniques, pour pouvoir circuler dans et à l'extérieur de leur logement et effectuer les actes du quotidien (accès aux sanitaires, à la douche, à la cuisine, aux fenêtres, etc.).
- L'adaptation du logement d'une personne ayant des troubles psychiques ou

mentaux consiste généralement à limiter les angoisses liées au handicap (épaisseur des cloisons pour limiter les bruits extérieurs), faciliter le repérage des espaces ou encore sécuriser le logement (au niveau des fenêtres par exemple).
- Pour les personnes malvoyantes, des aménagements peuvent être réalisés dans le logement pour le repérage des espaces et pour l'éclairage et dans les parties communes (bandes tactiles en braille…).
- La compensation de la déficience auditive pour vivre dans son logement peut relever d'installations de signaux visuels (remplacement de la sonnette par une sonnette lumineuse, de l'interphone par un vidéophone, etc.).

Pour de nombreuses personnes en situation de handicap, la taille et la configuration de leur logement sont également importantes : afin de pouvoir installer du matériel médical dont elles peuvent avoir besoin (lit médicalisé, lève-personne) ou encore pour que leur aidant ou les professionnels intervenant à leur domicile puissent leur prodiguer les soins et l'accompagnement nécessaires. Pour des personnes nécessitant un accompagnement 24h/24, une pièce supplémentaire est ainsi souvent requise. La localisation constitue également un élément-clé. Les personnes en perte d'autonomie recherchent en effet souvent des logements près des transports en commun, de leur famille ou aidant ou encore des commerces.

Les besoins en matière de logement adapté varient considérablement, y compris pour un même type de handicap. Par exemple, parmi les personnes malvoyantes, les besoins peuvent même être contradictoires, certaines personnes souffrant de photophobie et évitant la lumière vive, tandis que d'autres nécessitent un bon éclairage pour se repérer. Pour les personnes ayant un handicap psychique ou mental, les besoins sont tout aussi divers et dépendent étroitement des troubles spécifiques (schizophrénie, troubles dépressifs, troubles du spectre de l'autisme…).

> *« Mon chien guide et ma fille sont en danger dans mon appartement. Dans ma résidence il n'y a pas d'ascenseur mais juste un escalier en colimaçon, avec 58 marches. Ce n'est pas pratique pour mon chien guide, qui risque de se faire de l'arthrose et qui se fatigue beaucoup à monter et descendre les marches. Il pourrait paniquer à n'importe quel moment, ce qui me mettrait aussi en danger. L'appartement est également trop petit pour nous (23 m²), et les fenêtres ne sont pas protégées, alors que j'ai un enfant en bas âge. J'aurais aimé qu'il y ait des barreaux, pour être rassurée, pour savoir que ma fille ne va pas tomber par la fenêtre. »* **[Amira, mère célibataire, aveugle]**

Les personnes en situation de handicap mental nécessitent souvent des repères visuels dans leur environnement quotidien. L'absence de pictogrammes ou de logos peut ainsi compliquer l'utilisation de leur logement. Pour les enfants ou les adultes autistes, la gestion des stimulations sensorielles dans le logement est également très importante. Une lumière trop vive ou des couleurs trop criardes peuvent provoquer une grande angoisse. Ils nécessitent des aménagements spécifiques, comme la réduction des stimuli sonores et visuels, afin de rendre leur environnement habitable et apaisant.

« Frédéric est souvent tout seul parce que les autres le rejettent du fait de son handicap. Il y a des sorties qui sont organisées mais il ne comprend pas le programme qui est affiché parce qu'il ne sait pas lire ni écrire. Pour lui tout ce qui est affichage, c'est vraiment compliqué. Parfois, il se perd entre le troisième et le cinquième étage. » **[Aidante de Frédéric, 73 ans, en situation de handicap mental et résident d'une petite unité de vie]**

Au-delà des aménagements physiques, des personnes en situation de handicap, notamment psychique et mental, ont besoin d'un accompagnement spécifique pour vivre de manière autonome, sans lequel elles seraient contraintes de résider en établissement. L'accompagnement humain qu'elles peuvent recevoir – pour faire leurs courses, gérer leurs émotions, leur budget, ou encore pour organiser leur journée – constitue une aide indispensable.

Des mobilités entravées à l'intérieur et à l'extérieur du logement

D'après les chiffres de l'enquête nationale Logement de 2013, en attendant les résultats 2020, l'inadaptation de l'habitat au handicap au sens large toucherait environ 5 % des ménages en logement ordinaire comprenant une personne en situation de handicap, et 3 % des ménages déclarant quelques gênes ou difficultés dans la vie quotidienne, soit plus de 200 000 ménages, se répartissant à parité entre des problèmes d'accessibilité à l'extérieur ou à l'intérieur du logement, pour y accéder ou pour y vivre.

Problèmes d'accessibilité du logement pour les ménages avec un handicap ou des gênes

	Ménages ayant un problème d'accessibilité				
	Problèmes d'accessibilité à l'extérieur du logement (accès difficile, absence d'ascenseur, etc.)	Problèmes d'accessibilité dans le logement (largeur des portes, marches entre les pièces, etc.)	**Total ménages ayant un problème d'accessibilité**	Ensemble des ménages	% ensemble des ménages
Ménages avec un handicap	62 605	61 857	**124 461**	2 741 012	4,5 %
Ménages ayant quelques gênes ou difficultés	46 019	38 710	**84 729**	2 665 119	3,2 %
Ménages avec un handicap et des gênes ou difficultés	3 170		**3 170**	68 119	4,7 %
Non	15 781	9 790	**25 571**	22 585 545	0,1 %
Total général	127 575	110 357	**237 932**	28 059 795	0,8 %

Source : ENL 2013 (INSEE), calculs FAP

Lecture : parmi les ménages déclarant un handicap, 62 605 signalent un problème d'accessibilité à l'extérieur du logement et 61 857 dans le logement, soit au total 4,5 % de ces ménages.

En fauteuil roulant, l'accès à un logement qui ne se situe pas au rez-de-chaussée ou sans ascenseur, de même que les déplacements au sein d'un logement non adapté,

sont impossibles. Pour les personnes ayant du mal à se mouvoir, l'accessibilité aux étages d'une maison, ou à certains espaces particuliers comme la salle de bains et la cuisine, est fortement remise en cause. Les limitations fonctionnelles peuvent affecter tous les usages du quotidien : l'utilisation d'un plan de travail, la fermeture des volets (y compris les volets roulants lorsque les boutons de contrôle sont mal positionnés), la descente des déchets dans un local poubelle, etc., sont autant de gestes, naturels pour un valide, qui peuvent se transformer en calvaire pour une personne en perte d'autonomie.

Dans le cas des voyageurs en situation de handicap moteur, l'une des complexités sur les aires d'accueils réside dans le manque de sanitaires aux normes PMR. Alors que la loi prévoit que 20 % des blocs sanitaires de l'aire doivent être accessibles aux personnes en situation de handicap, la réalité semble être différente avec au mieux un seul sanitaire accessible. Trop peu nombreux, trop éloignés, difficile d'accès en cas de fortes pluies, s'y rendre constitue une difficulté importante pour les voyageurs avec un handicap moteur.

De plus, pour les voyageurs en perte d'autonomie, des difficultés spécifiques s'ajoutent aux conditions d'habitat difficiles auxquelles ils sont déjà confrontés. En effet, vivre en caravane peut s'avérer particulièrement difficile dans cette situation (étroitesse des portes, etc...). Pour y faire face, l'une des solutions pour ces voyageurs est de passer de la caravane au mobile-home, plus adapté. Toutefois, cela s'avère souvent compliqué, notamment en raison de réticences locales.

> *« Par exemple, dans le Finistère, tout pousse les collectivités locales à faire en sorte que les gens du voyage installés sur une aire d'accueil partent au bout de trois mois comme le prévoit le statut juridique de l'aire d'accueil. Cela a pour conséquence de ne pas permettre aux voyageurs en perte d'autonomie d'adapter leur logement en passant de la caravane mobile au mobil-home. Aujourd'hui, c'est presque impossible, alors qu'il y a une demande de personnes vieillissantes au sein de ces aires pour avoir accès à des habitats avec des portes d'entrées plus larges, une meilleure isolation… ».* **[William Acker, délégué général de l'ANGVC]**

Être bien logé, c'est aussi pouvoir sortir de chez soi librement. Au-delà du logement, les parties communes dans un immeuble doivent également être accessibles, au risque d'isoler complètement la personne chez elle. Pour une personne peu autonome dans son logement ou son immeuble, en sortir est une épreuve et une prise de risques, dans la mesure où l'effort à fournir peut s'avérer démesuré : ascenseur en panne ou inadapté, marches à franchir, portes de halls d'immeubles trop lourdes, incapacité physique à sortir seule. D'après l'enquête Autonomie de la DREES, en 2022, 300 000 personnes auraient beaucoup de difficultés à sortir seules de chez elles sans aide, pour des raisons de santé (dont 187 000 ont plus de 64 ans). Et 675 000 ne le pourraient pas du tout (dont 500 000 ont plus de 64 ans).

Pour les personnes vivant en étage, le risque de la panne d'ascenseur, garant de leur mobilité vers l'extérieur, est un stress omniprésent. En effet, quand l'as-

censeur tombe en panne dans un immeuble et que des problématiques de maintenance surviennent, les personnes en perte d'autonomie peuvent se retrouver complètement bloquées dans leur logement. Quand elles ne peuvent pas monter les escaliers seules, elles sont alors contraintes de solliciter une aide quotidienne (aide de leur proche, d'un ou une professionnelle, d'une société de portage) pour entrer et sortir de leur logement.

Une fois à l'extérieur, les difficultés ne s'arrêtent pas : les espaces publics sont toujours peu accessibles (absence de rampes d'accès, trottoirs trop hauts, portes trop étroites, transports en commun inadaptés…). La loi de 2005 prévoyait que tous les établissements recevant du public (ERP) devaient être rendus accessibles à toutes et tous au 1er janvier 2015. Cet objectif n'étant pas atteint, le calendrier avait été prolongé jusqu'en 2024, mais le bilan demeure modeste.

> *« Environ 50 % des deux millions d'ERP sont aujourd'hui mis en accessibilité. C'est loin d'être parfait. C'est très difficile à suivre mais la plupart des mairies et services de l'État sont quand même mis en accessibilité. Ce qui reste c'est surtout les sites historiques, protégés, patrimoniaux… On n'est pas arrivé, mais ça va dans le bon sens. »* **[Cerema]**

Une mise en danger des personnes

Un logement inadapté est de nature à mettre en danger les personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie : risque de chutes, d'accidents domestiques… On comptabilise chaque année deux millions de chutes chez les plus de 65 ans, responsables de 10 000 décès et de 130 000 hospitalisations [44].

Les risques de chutes ou d'accidents dans le logement concernent aussi bien les personnes vieillissantes en perte d'autonomie que les personnes en situation de handicap. Les exemples de mise en danger sont multiples en cas d'inadaptation du logement : une personne malvoyante peut chuter dans les escaliers en l'absence de sécurisation des parties communes, une personne sourde peut ne pas être prévenue à temps en cas d'incendie, une personne présentant des troubles dépressifs est plus à risque de se suicider si elle habite au dernier étage, etc.

Le risque peut également se trouver à l'extérieur du logement. Dans le cas des personnes malvoyantes par exemple, un logement excentré, trop éloigné de services de proximité ou un logement se situant dans une zone très passante, peut être de nature à les mettre en danger.

> *« Ce qui est commun aux personnes malvoyantes, c'est le besoin d'être à proximité des services. Avec le recours DALO, il y a des personnes qui reçoivent des propositions de logements excentrés. Par exemple, on a proposé à une personne originaire du 94, un logement en Essonne, en plein dans une forêt. Elle a dû refuser, car c'était trop isolé. Il y a aussi beaucoup de personnes qui sont mal-logées avec des loge-*

[44] *Plan antichute des personnes âgées, ministère de l'Autonomie, 2022.*

ments pas adaptés, dans des quartiers où il faut traverser des rues dangereuses, des logements insalubres, pas du tout sécurisés. » **[Association Valentin Haüy]**

Des aidantes et aidants et des personnels accompagnants éprouvés

Vivre dans un logement inadapté met aussi à rude épreuve les personnes aidantes ou les personnels du secteur médico-social intervenant à domicile. Ne pas avoir d'ascenseur ou de logement accessible peut par exemple contraindre des parents à porter leurs enfants handicapés pour que ceux-ci puissent entrer ou sortir de chez eux. Le déclenchement d'un handicap psychique ou mental chez un enfant dans un habitat inadapté (logement en étage, environnement trop bruyant ou non sécurisant) peut également générer un stress permanent pour les parents, voire entraîner une perte d'activité professionnelle pour s'occuper de l'enfant à plein temps. Ces contraintes supplémentaires pèsent particulièrement sur les femmes, surreprésentées parmi les aidants[45] et les personnels du secteur des services à la personne[46] .

Florence : une mère devant s'occuper seule de ses deux enfants handicapés dans un logement inadapté

Florence est cheffe d'une famille monoparentale composée de deux enfants âgés de 13 et 21 ans. Les deux enfants sont nés avec une microcéphalie[47] , ce qui les a lourdement handicapés. Ils sont tous les deux en fauteuil roulant. Les deux enfants sont pris en charge pendant la journée dans un institut médico-éducatif (IME).

La famille habite depuis 2018 dans une grande ville de l'Est de la France dans un logement social en rez-de-chaussée, d'une superficie de 91 m². Le logement n'est pas adapté au handicap de son fils et de sa fille : les portes ne sont pas assez larges pour faire passer le fauteuil roulant et aucune des deux salles de bains n'est adaptée. Ainsi, Florence doit porter son fils, qui pèse 49 kilos, pour effectuer le moindre déplacement, ce qui représente un effort considérable. Elle doit également aider sa fille, qui a les jambes raides, à rentrer et sortir de la baignoire. Seule la porte du salon permet de faire passer le fauteuil de son fils, ce qui la contraint à laisser son fils en permanence dans cette pièce, où est installé son lit médicalisé. Florence réalise la toilette de son fils sur son lit médicalisé, car ce dernier ne peut pas du tout accéder aux salles de bains. L'appartement n'est également pas adapté pour y entreposer et manipuler un soulève-personne, qui permettrait grandement de faciliter leur quotidien. *« Ça me fait du mal car je vois bien qu'il aurait envie de sortir ou d'aller dans sa chambre, mais je ne peux pas. En fait, on est tous enfermés dans cette pièce. On vit tous ici, on mange ici, ma fille et moi, on ne sort d'ici que pour aller dormir. »*

Elle a contracté deux hernies discales et une tendinite à cause de ces efforts. À plusieurs reprises, elle a eu peur de mettre ses enfants en danger, notamment quand son fils était plus petit. Afin de pouvoir s'occuper de ses enfants, qui ont besoin de

[45] *DREES, « 9,3 millions de personnes déclarent apporter une aide régulière à un proche en situation de handicap ou de perte d'autonomie en 2021 », Études et Résultats, 2023.*

[46] *En 2015, 87,3 % des personnels du secteur de l'aide à la personne sont des femmes : cf. https://www.vie-publique.fr/en-bref/19976-salaries-des-services-la-personne-majorite-de-femmes-peu-diplomees, consulté le 12 septembre 2024.*

[47] *Malformation néonatale qui se caractérise à la naissance par une taille plus petite que la moyenne.*

soins constants, Florence a fait le choix de cesser toute activité professionnelle. À la suite de préconisations formulées par un ergothérapeute sur l'aménagement du logement, Florence a demandé en 2018 à son bailleur social de procéder à plusieurs adaptations : un accès à une douche de plain-pied, à un espace suffisant pour manipuler le lève-personne, etc. Son bailleur n'a jamais donné suite. Reconnue prioritaire DALO en raison de l'inadaptation du logement au handicap de ses enfants, un nouveau logement lui est proposé, à nouveau inadapté, du fait d'embrasures de porte trop étroites pour le fauteuil roulant. Malgré plusieurs démarches (recours au tribunal administratif, recours auprès de la Défenseure des droits), la situation de la famille est aujourd'hui bloquée.

Les liens entre habitat dégradé et handicap

Faute d'une offre suffisante de logements abordables et/ou adaptés, les personnes en situation de handicap, qui sont pour beaucoup fragilisées sur le plan économique, sont susceptibles de se retrouver dans un habitat dégradé : habitat indigne ou non décent, passoire énergétique ou bouilloire thermique, etc.

Selon l'Insee, en 2018, les ménages en situation de handicap subissent ainsi plus souvent des situations de précarité énergétique (36 % rencontrent des difficultés pour chauffer leur logement contre 20 % pour l'ensemble des ménages), ou encore des problématiques relatives à l'insalubrité du logement : toit percé, humidité, moisissures sur les montants de fenêtres ou sur les sols : 22 % contre 14 % pour le reste de la population. En revanche, les personnes en situation de handicap se retrouvent moins fréquemment dans des logements surpeuplés, probablement parce qu'elles sont plus souvent isolées ; 19 % des personnes handicapées âgées de 16 à 64 sont ainsi des personnes seules [48].

Difficultés de logement des ménages des personnes handicapées (en %)

[48] *DREES, Op.cit.*

Lecture : en 2018, en France métropolitaine, 14 % des personnes handicapées vivent dans un ménage déclarant des difficultés. Cette part s'élève à 8 % dans l'ensemble de la population.
Champ : France métropolitaine, personnes âgées entre 16 et 64 ans vivant dans un logement ordinaire.
Source : Insee, enquête Statistiques sur les ressources et les conditions de vie 2018.

Comme l'a illustré le rapport sur l'état du mal-logement de 2024, la vie en habitat indigne peut être à l'origine d'une dégradation de l'état de santé de ses occupants et occupantes : pathologies allergiques et respiratoires imputables à l'humidité du logement, infections pulmonaires, saturnisme, impacts divers sur la santé mentale (troubles du sommeil, de l'humeur, anxiété, dépression, etc.). Or, ces conséquences sont amplifiées chez les personnes en situation de handicap, qui en ressentent les effets de manière plus aiguë qu'une personne valide, surtout lorsqu'elles ont des difficultés à quitter leur logement.

À l'inverse, les troubles de santé mentale et psychique peuvent être à l'origine de la dégradation de l'habitat. L'incurie dans l'habitat est un cas particulièrement emblématique. Elle 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. Ce type de situation peut par exemple prendre la forme du syndrome de Diogène[49] .

Agir auprès des ménages présents dans ces logements est souvent complexe, avec des risques de dégradation de la santé mentale des occupants lors des opérations de débarrassage.

> *« Des syndromes de Diogène, ça se travaille mais c'est excessivement long. C'est très traumatisant. La personne a intégré que ce qu'elle touche fait partie d'elle, y compris les déchets. Et la personne ne va pas moins bien car son logement est rempli. Donc ce n'est même pas un levier. Ils vivent bien comme ça, ils ont leurs petites habitudes. Ils ne jettent rien. Donc vous retrouvez les boites de cachet, les journaux de mots fléchés depuis 10 ans, les boites de flamby… Et si on vide tout avec une benne quand la personne n'est pas là, on peut la déstabiliser à un tel point que ça peut être dangereux pour sa vie… Mais forcément il faut nettoyer car on peut se retrouver avec des logements pleins de bestioles, des risques de chutes, d'incendie… »* **[Équipe santé précarité de Valenciennes]**

[49] *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 (appelée aussi syllogomanie), soit dans un ordre parfait ou soit dans un désordre indescriptible qui entraîne très souvent une dégradation massive de l'habitation (Diogène France).*

PARTIE 2 - DES RÉPONSES DÉFAILLANTES

1. Handicap et logement : des politiques publiques cloisonnées

Des personnes en situation de handicap longtemps privées de logement autonome

La prise en charge du handicap en France a connu une évolution significative au fil des décennies, des logiques d'exclusion laissant progressivement place à une volonté d'inclusion et de respect des droits des personnes. Longtemps en effet, le logement des personnes en situation de handicap s'est résumé à une alternative simple : vivre – de manière plus ou moins adaptée en fonction du contexte économique et social – au sein de sa famille, où être placé dans un « asile » mêlant divers publics marginalisés sans distinction d'âge ou de type de handicap.

> *« Ça ne partait pas forcément d'une mauvaise intention je pense. Il y avait cette idée de prise en charge collective. Ça a débouché sur la création de lieux spécialisés. Mais ça a été un moyen de se débarrasser d'eux et de les invisibiliser. Sans parler des mauvais traitements et sévices subis dans ces endroits. »* **[Services de l'État]**

À partir des années 1950 et 1960, des parents d'enfants en situation de handicap commencent à revendiquer et s'organiser pour une prise en charge plus adaptée. Une offre de structures d'accueil se développe, généralement implantée en dehors des villes, les établissements fonctionnant comme des entités autonomes, où tous les services de soins et d'accompagnement sont internalisés, et où l'on fait venir les professionnels.

> *« On isolait les personnes dans des châteaux à la campagne*[50] *donnés aux associations, ce qui limitait considérablement les interactions avec l'extérieur et renforçait l'idée que les personnes handicapées devaient être éloignées de la société. »* **[Unapei]**

Cette approche a longtemps prévalu mais, depuis quelques années, le secteur propose désormais davantage des structures plus petites et mieux intégrées dans le tissu urbain, afin de favoriser la vie sociale et l'accès aux services pour les personnes en situation de handicap. La loi du 11 février 2005 met d'ailleurs en avant la notion de « participation à la citoyenneté », encourageant à faire disparaître progressivement les barrières entre le monde du handicap et le reste de la société. Ce mouvement s'inscrit dans une tendance internationale, guidée notamment par la Convention de l'ONU relative aux droits

[50] *Samuel Boussion, Mathias Gardet, Les Châteaux du social, Beauchesne/Presses universitaires de Vincennes, Paris, 2010.*

des personnes handicapées adoptée en 2006. Par ailleurs, les établissements se transforment, avec l'aménagement d'espaces plus individualisés, tels que des studios, permettant une plus grande intimité des personnes prises en charge. Néanmoins, cette évolution nécessite des moyens importants pour garantir de bonnes conditions de vie et reste une solution en établissement, qui n'offre pas la même inclusion sociale qu'un véritable logement autonome.

Aujourd'hui, la DREES estime, en fonction du nombre de critères de handicaps pris en compte, que le nombre de personnes en situation de handicap vivant dans un logement ordinaire est compris entre 2,6 et 8 millions en 2021 , voire 14 millions selon d'autres critères en 2022. Le nombre d'adultes handicapés hébergés en institutions spécialisées est quant à lui de 125 000 personnes en 2023, et 650 000 seniors vivent dans des établissements pour personnes âgées d'après les Comptes du logement. D'après la Drees, 295 000 adultés handicapés étaient accompagnés dans des établissements dédiés assurant une fonction d'hébergement ou d'accueil de jour (+ 23 % entre 2006 et 2022).

Les lieux de vie pour les personnes en perte d'autonomie

- En logement « ordinaire » personnel, ce qui suppose bien souvent le soutien de proches et/ou de professionnels, l'intervention de services d'aide à la vie sociale, que ce soit pour les personnes vieillissantes ou non.
- Chez des tiers, et plus particulièrement chez un membre de la famille.
- En établissement médico-social, dans une structure collective : pour les personnes âgées (établissements médicalisés de type EHPAD ou non médicalisés comme les EHPA) ; pour les personnes en situation de handicap (foyer d'hébergement, foyer de vie, établissement d'accueil médicalisé, maison d'accueil spécialisé).
- En logement « accompagné » : formes d'habitat présentant une alternative entre le logement individuel et les établissements : résidences autonomie pour les séniors, résidences services séniors, habitats inclusifs, habitat intergénérationnel, béguinage, habitat partagé....

Le secteur du handicap : le logement au cœur des clivages

Malgré certains progrès, le système continue de faire l'objet de critiques, notamment en ce qui concerne le respect des droits des personnes en établissement. Certains prônent la fermeture totale des structures collectives (en 2022, le Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies a d'ailleurs appelé l'ensemble des États à s'engager dans la voie de la désinstitutionalisation autour d'un certain nombre de « lignes directrices »[51]), tandis que d'autres défendent l'utilité des établissements et la liberté de choix entre la vie en institution ou en logement ordinaire.

[51] *https://www.ohchr.org/fr/news/2022/09/committee-rights-persons-disabilities-closes-twenty-seventh-session-after-adopting-its, consulté le 20 novembre 2024.*

Ce clivage recoupe en partie les divisions du secteur du handicap, qui regroupe de très nombreuses associations de diverses natures : des associations de personnes handicapées ou de famille, des associations nationales ou locales, des associations gestionnaires ou pas d'établissements, des associations plus militantes, se réclamant de « l'anti-validisme[52] » (les Dévalideuses, Handi-Social, le Collectif Lutte et Handicaps pour l'Égalité et l'Émancipation, CLE Autistes…) qui reprochent parfois aux associations gestionnaires de parler à la place des personnes concernées et de cautionner un système où les personnes en situation de handicap sont trop souvent reléguées à la vie « en institution » plutôt qu'en logement ordinaire. Pour les Dévalideuses, le terme de « désinstitutionalisation » renvoie à un « processus politique et social qui permet de passer d'une vie en institution et au sein d'autres environnements isolants et ségrégants à une vie indépendante. La désinstitutionalisation est effective lorsqu'une personne placée en institution a la possibilité de devenir une citoyenne à part entière et de prendre sa vie en main (si nécessaire, avec du soutien) ».

Le combat de l'association Handi-Social

Créée en 2001 à Toulouse, Handi-social lutte activement contre le validisme et pour une société inclusive. Présidée par Odile Maurin, elle-même en situation de handicap, l'association milite pour les droits des personnes handicapées, notamment en matière d'accessibilité des logements, les infrastructures publiques et les politiques d'inclusion. Par des actions de désobéissance civile et des recours juridiques, Handi-Social sensibilise à l'urgence d'une véritable égalité d'accès et de dignité. L'association a lutté, par exemple, pour que les bénéficiaires de l'AAH soient pris en compte par le Fonds de solidarité logement de la Haute-Garonne, alors qu'ils et elles en étaient auparavant exclus. Également élue à la métropole de Toulouse, Odile Maurin agit pour intégrer des mesures d'urbanisme inclusif et pour dénoncer les failles législatives, comme la loi Elan. Ses actions emblématiques incluent des campagnes pour la réparation rapide des ascenseurs ou la condamnation de bailleurs sociaux pour non-conformité des logements aux normes d'accessibilité.

Il est important toutefois de souligner que cette distinction tend à devenir moins nette avec le développement de solutions intermédiaires. Les grandes fédérations, gérant des établissements médico-sociaux pour personnes en situation de handicap notamment, adoptent par ailleurs un point de vue plus nuancé sur la question de la désinstitutionnalisation. Elles reconnaissent certaines dérives, notamment en matière de privation de liberté. Par exemple, l'Unapei dénonce

[52] *Charlotte Puiseux, De chair et de fer. Vivre et lutter dans une société validiste, La Découverte, Paris, 2022.*

que les absences autorisées des résidentes et résidents sont souvent limitées à quelques jours par an, ce qui restreint leur possibilité de sortir ou de rendre visite à leur famille autant qu'ils ou elles le souhaiteraient.

> *«Faisant primer l'objectif d'optimisation financière (le coût mensuel pris en charge par le département est autour de 5 000 euros par mois, compte tenu des coûts liés à un personnel nécessaire 24h/24h), certains départements imposent des limites contraires à la liberté des personnes : on les empêche de partir en vacances ou en WE comme elles le souhaiteraient, afin de garantir des taux d'occupation élevés dans un contexte de listes d'attentes saturées »* **[Unapei]**

Dans un contexte de crise d'attractivité des métiers du social et du médico-social, ces acteurs émettent également des réserves sur l'accès au logement des personnes gravement handicapées (personnes polyhandicapées ou ayant des déficiences mentales sévères notamment), sans accompagnement humain suffisant, au risque de créer des situations de « mal-accompagnement ». Pour éviter l'écueil de la ghettoïsation des personnes handicapées dans des établissements fermés, ils travaillent à ouvrir davantage leurs structures vers l'extérieur, afin de garantir l'inclusion des personnes.

Mais la diversité du paysage associatif dans le domaine du handicap reflète aussi la variété des besoins et des approches. Historiquement, les plus grandes associations sont issues du handicap moteur (FNATH, Association des accidentés de la vie, APF France handicap, etc.). Les autres types de handicaps se structurent également, dans de grands réseaux (Unapei pour le handicap mental) ou dans le cadre de collectifs (Union des Associations Nationales pour l'Inclusion des Malentendants et des Sourds…).

> *« On a encore un prisme mobilité réduite, donc ça peut être difficile pour les autres personnes handicapées. Mais c'est vrai que les plus grosses associations représentatives, c'est historiquement le handicap moteur. Et le secteur reste très structuré par type de handicap. »* **[Services de l'État]**

De manière générale, si ces schémas demeurent d'actualité, le secteur manifeste en parallèle une réelle volonté de décloisonnement des approches , comme le montre par exemple la création du large collectif interassociatif Handicaps en 2019. On peut également noter que le vieillissement et le handicap sont de plus en plus considérés comme deux faces d'une même pièce, alors qu'il n'existe pas ou peu d'instances associatives puissantes défendant spécifiquement les personnes âgées.

Si au sein du mouvement, la thématique du logement représente une revendication parmi d'autres, des structures ou collectifs plus spécifiquement dédiés commencent à voir le jour. À la jonction de ces deux champs, on trouve notamment l'APACT et le collectif « Habiter autrement ».

Deux structures associatives intervenant à la jonction du handicap et du logement

L'Association Pour l'Accessibilité et la Conception pour Tous (APACT) a vu le jour en 2012, notamment à l'initiative de personnes ayant participé à l'élaboration de la loi de 2005 sur le handicap. Cette initiative est née d'un constat : sept ans après la promulgation de la loi, les progrès en matière d'accessibilité restaient insuffisants.

« À l'époque j'avais fait un rapport pour la ministre identifiant les obstacles et proposant des solutions pour améliorer la situation. Un des freins majeurs c'était le manque de sensibilisation et de formation des professionnels du bâtiment. » **[Membre de l'association]**

L'APACT s'est donc donné pour mission de changer les mentalités et les approches sociétales concernant la prise en compte des besoins en matière d'accessibilité. Bien que la loi de 2005 ait apporté des changements significatifs, l'association estime qu'ils demeurent insuffisants. L'un de ses objectifs est de démontrer que la mise en œuvre de l'accessibilité n'est ni aussi coûteuse ni aussi complexe qu'on pourrait le croire. L'APACT se concentre principalement sur la diffusion d'informations. Pour ce faire, elle organise des conférences bimestrielles couvrant divers domaines tels que le bâtiment, les transports et la communication.

En 2012, un groupe d'associations a formé **le collectif « Habiter Autrement »** dans le but de promouvoir de nouvelles formes d'habitat pour les personnes âgées et les personnes en situation de handicap. L'objectif initial était de proposer un cadre législatif permettant à ces personnes de mutualiser leurs ressources matérielles et financières pour créer des projets d'habitat partagé. Cette initiative visait à encadrer le développement spontané de « domiciles regroupés » qui émergeaient un peu partout en France. Malgré un accueil initialement sceptique de la part des autorités, le sujet a fini par s'imposer dans l'agenda politique. En 2018, le gouvernement s'est emparé de la question avec la loi Elan, introduisant le concept d'habitat inclusif. Face à cette évolution, le collectif « Habiter Autrement » a maintenu son activité, devenant un interlocuteur privilégié pour les institutions comme la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) dans l'élaboration des textes relatifs à l'habitat inclusif. Le collectif est également membre de l'Observatoire national de l'habitat inclusif. Au fil des années, il s'est considérablement développé, rassemblant aujourd'hui une centaine d'acteurs intéressés par les alternatives à l'habitat traditionnel pour les personnes âgées. En 2017, anticipant la loi Elan, le collectif a publié un guide pratique à ce sujet. Plus récemment, il a contribué à la création du réseau APA (Aide aux Projets Alternatifs), destiné à soutenir les porteurs de projets dans ce domaine.

Le logement des personnes vieillissantes et handicapées : un retard certain mais une politique publique qui se structure peu à peu

Du côté des acteurs du logement, le handicap constitue un sujet en cours de structuration depuis quelques années. Les collectivités locales sont de plus en plus demandeuses, compte tenu des évolutions démographiques, et dans les institutions se créent des postes dédiés au handicap ou à « l'inclusion ». Une politique seniors

d'Action Logement a par exemple été travaillée au sein du groupe en 2022-2023, pour déboucher sur un plan d'actions destiné à répondre aux enjeux du bien vieillir à domicile, proposer aux territoires un panel de solutions « logement senior » et construire un bouquet de services sur mesure et personnalisés[53] .

La prise en compte de la thématique dans des documents de programmation, comme les programmes locaux de l'habitat (PLH), ou les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) est réelle. La Région Île-de-France a ainsi validé au printemps 2024, dans son schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH), le financement des travaux d'adaptation dans le parc privé, le soutien aux politiques mises en œuvre par les bailleurs sociaux, l'humanisation des centres d'hébergement et la transformation des foyers de travailleurs migrants (FTM). Plus récemment, des démarches centrées sur les questions de handicap ou plus fréquemment de vieillissement, émergent dans des territoires de différentes tailles : diagnostics de quartiers dans le cadre du réseau Ville Amie des Aînés (Ville de Nantes), schéma directeur du « Bien vieillir » (Leff Armor Communauté), action « Bien vieillir dans sa ville, bien vieillir dans son Hlm » (CA Pau Béarn Pyrénées), état des lieux du bien vieillir à l'échelle de la Grande Région (CD Moselle), etc.

> *« Le grand virage c'est le Covid. Ça a été un révélateur de ce que c'est que d'être enfermé, d'être confiné à domicile… Des mots comme « bienveillance », avant il n'en était pas question. «Handicap mental», «mal être», maintenant on peut les utiliser. Dans le discours en tout cas. Dans les politiques publiques c'est pareil. Les élus, les maires, entendent. Il y a des services dédiés au handicap qui se développent. »* **[Nadia Sahmi, Architecte]**

À Pau, une initiative d'ampleur, précurseur et concrète, a été mise en œuvre à travers la rénovation du quartier Saragosse, dans une perspective d'adaptation : elle a débouché sur la réalisation d'un guide largement diffusé.

Un exemple d'approche intégrée au service du vieillissement et du handicap

L'action de la **communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées** en faveur de l'inclusion des personnes vieillissantes et handicapées est multidimensionnelle. Elle s'inscrit à la croisée de plusieurs constats et initiatives : le vieillissement de la population, le projet Saragosse, le lancement d'un plan anti-solitude reconnu pour son efficacité, et la signature d'un Contrat Local de Santé (CLS). Ce projet se distingue par son approche participative, impliquant des assistants sociaux et des habitants dans la réflexion sur les aménagements urbains.
L'approche adoptée se concentre sur la santé publique et la lutte contre la sédentarité. Les aménagements mis en place dans le cadre du projet Saragosse,

[53] *Action Logement, « Les engagements fondateurs de la politique seniors », Livre Blanc, Décembre 2022.*

initialement pensés pour les seniors, se sont révélés bénéfiques pour un large éventail de publics : personnes handicapées, mères seules avec poussettes, personnes en perte progressive d'autonomie. L'objectif principal était d'encourager les gens à sortir de chez eux, transcendant ainsi les catégories traditionnelles de perte d'autonomie ou de handicap.

Toutefois, sur le plan opérationnel, les avancées semblent encore limitées et la transversalité entre acteurs relativement faible, se résumant souvent à des partenariats bilatéraux ou des groupes de travail confidentiels.

« Le handicap n'est pas vraiment un enjeu en soi. On n'a pas de définition stricte de ce qu'est un «logement accessible». On n'a pas non plus de reporting particulier ni de suivi du nombre de logements. C'est un peu aléatoire, même si certains de nos bailleurs ont une vraie politique d'adaptation, sans référentiel technique commun toutefois. » **[Action Logement]**

La Métropole de Lyon : la mise en place d'outils pour faciliter l'adaptation des logements au handicap et à la perte d'autonomie

En 2019, la Métropole de Lyon a signé une charte de partenariat « logements adaptés », visant à développer l'offre de logements adaptés. La charte mobilise divers partenaires : l'État, la Ville de Lyon, des bailleurs sociaux, des associations, la Banque des territoires, etc. Ce cadre incitatif vise à dépasser la réglementation et à développer des outils adaptés au parc privé et social, ancien ou neuf.
Dans le cadre de cette charte, plusieurs outils ont été élaborés afin de rapprocher la demande de l'offre en logements adaptés :

- Un référentiel de travaux métropolitains en faveur des logements adaptés, élaboré en lien avec les promoteurs et les bailleurs, fixant des standards ambitieux pour l'adaptation des logements à différents types de handicaps, décliné à la fois pour le parc ancien et pour le neuf.
- Les labels locaux « ADAPT » et « ADAPT + », qui seront progressivement mis en place en 2025. Ces nouvelles labélisations visent à développer des logements adaptés dans le neuf, en intégrant des aménagements spécifiques dès la conception, comme les portes automatiques ou les interphones adaptés.
- Un guide des aides et des subventions à l'adaptation, à destination des habitantes et habitants et opérateurs recensant les dispositifs existants visant à faciliter le recours aux aides et à améliorer leur compréhension. Dans le cadre du dispositif MaPrimeAdapt', la Métropole de Lyon a par ailleurs fait le choix de compléter le reste à charge des ménages à hauteur de 1 000 euros.
- Un outil cartographique mettant en avant les « secteurs favorables au vieillissement (proximité des soins, des commerces…) et visant à orienter les politiques locales.

Ces initiatives sont par ailleurs articulées aux politiques publiques de la Métropole de Lyon : le projet métropolitain des solidarités (PMS), le plan local d'urbanisme et de l'habitat (PLU-H) et le plan logement hébergement d'accompagnement et d'inclusion des habitants en difficulté de la Métropole de Lyon (PLAID).

2. Un parc de logements encore très loin d'être accessible et adapté

Une lente prise en compte du handicap dans la conception architecturale et les stratégies d'adaptation, qui se limite encore souvent au handicap moteur

De manière générale, les enjeux de conception sont complexes dans la mesure où sur le plan pratique, tous les handicaps n'impliquent pas les mêmes besoins. La question de l'adaptation doit donc être pensée dans un cadre à la fois évolutif et inclusif.

> *« On a beaucoup de mal à jauger ce que veut dire un parc adapté compte tenu de la pluralité des situations. Ça va du fauteuil roulant au logement qui a besoin d'une pièce capitonnée. Pour des grands autistes c'est arrivé de financer un revêtement complet lavable à grandes eaux en cas d'accident. Pour une personne sourde, ce sera une sonnette de porte avec un gyrophare. Donc on est dans un grand fourre-tout mais fondamentalement chaque cas est spécifique. On ne s'adresse pas de la même manière à une personne vieillissante et à une personne handicapée, mais il faut la même souplesse dans les dispositifs. »* **[Anah]**

On le perçoit dans les textes de loi et les extraits d'entretiens avec les professionnels : le handicap a encore tendance, dans le champ du logement social, à être rapidement restreint au seul handicap physique et moteur, qui plus est pour des personnes en fauteuil roulant. Pourtant, *« les besoins en logement des personnes avec un handicap mental, cognitif ou psychique apparaissent plus clairement qu'auparavant en raison, d'une part, du recul du nombre de lits en hôpital psychiatrique, d'autre part d'une précarisation économique et sociale croissante depuis plusieurs décennies, qui peut les conduire à la rue »*[54] . Par-delà l'installation de rampes, d'ascenseurs, de douches et toilettes accessibles, de portes et d'allées suffisamment larges, de disposition des pièces (les lieux d'hygiène au rez-de-chaussée par exemple), la question de l'éclairage, des couleurs, de l'acoustique ou encore de la signalisation est également déterminante lorsqu'il s'agit de favoriser l'autonomie et la sécurité des personnes porteuses de handicaps visuels, cognitifs, sensoriels, mentaux, etc. Les architectes n'ont pas toujours la main sur le choix des matériaux dans les logements, qu'ils doivent généralement choisir sur une liste fournie par le promoteur, et l'enjeu de signalétique est rarement considéré comme prioritaire.

> *« Il faut distinguer vieillissement, handicap, mais aussi les personnes en ambulatoire. Par exemple pour un handicap physique il faut un grand W.-C. avec des murs éloignés. Pour une personne vieillissante il faut des murs proches sur*

[54] *Défenseur des droits, Logement, handicap et perte d'autonomie, 2014, disponible en ligne sur : https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=30667&opac_view=-1, consulté le 5 novembre 2024.*

lesquels s'appuyer : donc c'est complètement antinomique. La maladie quand elle est temporaire, suscite des besoins qui sont encore différents. Tous les gens qui ont des maladies de longue durée (cancer, sclérose, etc.) refusent que la maladie s'installe chez eux. Donc il faut reconsidérer les logements de demain avec des espaces dédiés à la gestion de la maladie et du matériel nécessaire à son traitement : des celliers, des caves… Mais il y a des dénominateurs communs. Par exemple la résistance des corps à la canicule : les brumisateurs, l'ombre, les îlots de fraîcheur, concernent tout le monde. Pour que tout le monde continue à sortir car le jour où ils ne sortent plus c'est terrible : le corps qui se dégrade, les difficultés pour les aidants familiaux… » **[Nadia Sahmi, Architecte]**

Dans cette perspective, une difficulté réside dans l'absence de connaissances de la problématique du handicap par les architectes et les maîtres d'œuvre du bâtiment. Il n'existe pas de formation obligatoire sur les besoins et les usages des personnes handicapées. Il n'est ainsi pas rare de voir sortir de terre des bâtiments qui ne correspondent que très imparfaitement aux usages qu'ils sont censés permettre (par exemple un bâtiment destiné à des personnes autistes comprenant des logements semi-enterrés, alors que certaines personnes autistes ont besoin de stimulation par la lumière). Des travaux sont toutefois menés[55] et des projets mis en œuvre[56] en ce qui concerne la prise en compte dans la conception architecturale des pathologies mentales, neurologiques, et des lésions cérébrales.

Le coût, parfois mis en avant pour expliquer l'inaction, ne semble pas constituer un obstacle incontournable. Dans le cadre des Jeux Olympiques de Paris, le village olympique accueillant les athlètes s'est ainsi voulu exemplaire en matière de conception universelle : rampes d'accès, mobilier d'assise tous les 50 mètres de différentes formes pour répondre à des besoins variés, 100 % de logements accessibles, douches sans ressaut, robinetterie manipulable sans rotation du poignet, interrupteurs de couleurs contrastées repérables facilement, etc.

« Les coûts sont difficiles à chiffrer mais je ne pense pas que ce soient des surcoûts énormes. Les enjeux sont aussi techniques : certains logements étaient en plancher bois et à l'époque on ne savait pas si c'était compatible avec une douche à l'italienne sans ressaut. On a réussi à le faire et on a rendu le truc reproductible pour toute la filière. On sent globalement qu'il n'y a pas une forte culture du handicap et de la compréhension des besoins par les promoteurs. On espère vraiment qu'ils garderont cette sensibilité car ils se sont quand même rendu compte que c'était pas si compliqué… » **[Société des ouvrages olympiques]**

---

[55] *Estelle Demilly, Autisme et architecture : Relations entre les formes architecturales et l'état clinique des patients, Thèse de doctorat, Université de Lyon 2, juin 2014.*

[56] *L'association France Parkinson a par exemple lancé en 2019 la commission habitat, qui apporte une aide d'accompagnement technique et financière pour l'adaptation des logements des personnes malades et aidantes, en partenariat avec Soliha.*

La loi Elan, un recul majeur dans le long combat pour l'accessibilité des logements neufs

Les obligations d'accessibilité, dans le parc privé comme dans le parc public, reposent en grande partie sur la production de logements neufs[57] . Sur le plan de la réglementation, le sujet de l'accessibilité des personnes handicapées émerge en 1975, avec la volonté du gouvernement de faire de leur intégration une obligation nationale. L'article 49 de la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées dispose notamment que *« les dispositions architecturales et aménagements des locaux d'habitation et des installations ouvertes au public [...] doivent être tels que ces locaux et installations soient accessibles aux personnes handicapées »*.

S'il ne fait pas de doute que cette loi de 1975 constitue « une étape importante dans les politiques sociales »[58] , les grands principes qu'elle porte trouvent néanmoins, pendant longtemps, peu de traductions concrètes. En 2005, la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées rappelle l'objectif de mise en accessibilité de tous les logements neufs – déjà présent dans la loi de 1975 – et pose un ambitieux principe d'accessibilité « universelle », condition de la reconnaissance de la pleine citoyenneté des personnes handicapées, qui dépasse le seul logement. L'article 45 parle de « chaîne de déplacement » et crée les plans de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics pour les communes de plus de 1 000 habitants.

> *« En 50 ans, en dépit des lois successives, l'accessibilité du logement est restée en partie un vain mot. Sur le neuf ça a un peu évolué mais pas sur l'existant. Les fédérations du bâtiment n'ont fait qu'ajouter des motifs de dérogation. »* **[APF France handicap]**

> *« Il faut savoir que les industriels du BTP demandent la remise en cause de cette notion d'accessibilité depuis les années 1970. Des groupes d'intérêt ont œuvré pour la non-mise en œuvre de cette loi. D'abord en ne respectant pas la loi. Puis en trouvant la capacité à instaurer des simplifications. Le 24 décembre 2015, est publié un décret qui va remettre en cause la notion d'accessibilité du bâti à travers le terme de «visitabilité» par exemple... »* **[Pierre-Yves Baudot[59]]**

Peu à peu, l'obligation d'accessibilité du bâti neuf n'est plus seulement contournée, mais contestée dans son principe même. Pour de très nombreux acteurs, cette évolution, qui trouvera sa traduction avec la loi Elan (Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique) de 2018, est le fruit d'un lobbying intense du

---

[57] *Défenseur des droits, Logement, handicap et perte d'autonomie, 2014, p. 2, disponible en ligne sur : https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=30667&opac_view=-1, consulté le 5 novembre 2024.*

[58] *Isabelle Ville, Emmanuel Fillion et Jean-François Ravaud, Introduction à la sociologie du handicap, septembre 2020.*

[59] *https://www.canal-u.tv/chaines/cnrspouchet/politiques-du-logement-l-alerte-des-sciences-sociales/politiques-du-logement-l consulté le 19 novembre 2024.*

secteur du bâtiment. Elle réduit l'obligation de logements accessibles de 100 %[60] à 20 % dans les nouvelles constructions[61] , les 80 % restants ne devant plus être que « visitables » et « évolutifs » au terme de travaux simples.

> *« La loi Elan c'est un énorme recul, lié à du lobbying. C'est une des premières lois du gouvernement Macron, donc ça veut dire qu'elle était déjà dans les tuyaux… Ils ne se sont pas rendu compte de l'impact. »* **[Service de l'État]**

> *« La loi Elan symbolise le clivage permanent sur l'accessibilité des logements. Le secteur du logement freine des quatre fers à toute demande car il y a un lobbying important. À chaque tentative de tout gouvernement de réguler le logement, ils demandent de faire sauter les normes handicap. Et les gouvernements parlent d'abord avec les constructeurs plutôt que des personnes non logées, donc ça aboutit à des arbitrages lâches. »* **[Jérémy Boroy, président du CNCPH]**

On peut penser que les logements doivent pouvoir être rendus accessibles sans que les travaux n'aient d'incidence sur la structure, les réseaux, l'installation électrique… L'obligation d'adaptabilité met donc la norme « Personnes à Mobilité Réduite » (PMR) au cœur du dessin architectural. En effet, certaines contraintes techniques et structurelles liées à l'accessibilité sont telles qu'elles doivent être généralisées pour que les logements soient adaptables à moindre coût (douche zéro ressaut, balcons accessibles, largeur des circulations…). Contraints par la logique marchande des cahiers des charges prévoyant des logements toujours plus petits, certains architectes pointent la difficulté à dessiner des espaces accessibles qui soient bien proportionnés et de qualité. En effet, si les normes PMR permettent de concevoir de grandes salles de bains, toilettes et cuisines, c'est souvent au détriment des espaces de vie[62] .

Prévu par le texte, un rapport d'évaluation de cette réforme majeure a été rédigé par l'IGEDD, mais jamais publié. Il est vrai que ses conclusions sont plus que critiques[63] . D'une part, il explique que les dérogations avant la loi aux règles d'accessibilité étaient déjà très larges, aboutissant à *« des règles d'accessibilité qui sont en réalité très moyennement exigeantes, et le sont de moins en moins »* (qu'on

---

[60] *Le 100 % de logements accessibles ne s'appliquait toutefois pas aux logements individuels destinés aux propriétaires occupants et les ascenseurs n'étaient obligatoires que pour les immeubles de plus de 3 étages, rendant ainsi inaccessibles de nombreux logements de petits immeubles. De même, le quota actuel de 20 % de logements accessibles issu de la loi ELAN, quant à lui, ne s'applique qu'aux logements collectifs en rez-de-chaussée ou desservis par un ascenseur (Article R162-4 du CCH). Ainsi pour un immeuble neuf de deux étages sans ascenseur, comprenant cinq logements par niveau, la loi n'impose qu'un logement accessible (en rez-de-chaussée) pour tout l'immeuble.*

[61] *Pierre-Yves Baudot, « Comment meurt un droit ? La Loi Elan et la fin de l'accessibilité du bâti », Droit et société, 2023/1 (N° 113), p. 73-90.*

[62] *Laurent Girometti, François Leclercq, Rapport de la mission sur la qualité du logement, Référentiel du logement de qualité, septembre 2021.*

[63] *IGEDD, Bilan d'application du logement évolutif (article 64 de la loi Elan), octobre 2023.*

pense aux Travaux Modificatifs de l'Acquéreur, qui permettent aux acheteurs de modifier les plans initiaux, y compris en matière d'accessibilité, ou à la tendance à construire des duplex en R+3 pour se soustraire à l'obligation d'ascenseurs en R+4…). D'autre part, il regrette que *« la loi Elan et ses textes d'application [aie]nt accentué la dégradation des obligations en matière d'accessibilité ».*

En particulier, les « travaux simples » censés rendre les logements facilement « évolutifs » ne seraient qu'*« un vœu pieu dû à une définition laxiste ».* Pouvant atteindre 30 000 euros de travaux et nécessitant l'intervention de sept corps de métiers différents, ces travaux simples peuvent s'avérer très complexes. Comme le résume l'IGEDD, *« la définition actuelle des travaux simples, au lieu de contribuer aux évolutions attendues, permet l'inertie de l'ensemble de la filière quand on attendrait qu'elle encourage l'innovation dans les produits et les composants comme dans les pratiques des acteurs, prescripteurs et entreprises du bâtiment, afin de créer un véritable «choc d'évolutivité» du logement ».* En définitive, un logement évolutif s'avère plus cher à transformer en logement accessible qu'en prévoyant son accessibilité dès l'origine : *« le bilan du logement évolutif est négatif, car il n'engendre pas d'économies à la construction, mais il occasionne en revanche des surcoûts importants en cas de transformation ultérieure en logement accessible ».* Quant au gain en surface des pièces de vie disponibles pour les habitants valides, gagné au détriment de l'accessibilité, au lieu des 8 m² espérés, la mission l'évalue seulement entre 1 et 4 m².

Les dispositions de la loi ont été présentées comme un compromis, avec des contreparties telles que l'installation d'ascenseurs à partir du troisième étage (R+3, contre R+4 auparavant). Cependant, ces mesures compensatoires n'ont pas suffi à apaiser les inquiétudes. En définitive, pour la majorité des acteurs concernés, le texte est surtout venu raréfier encore l'offre nouvelle de logements accessibles.

> *« Quand on lit l'étude d'impact, la volonté de logement évolutif est bien intégrée, mais on n'a vu aucun effet dans la réalité. »* **[Service de l'État]**

> *« 20 % des logements neufs qui représentent 1 % du parc de logements doivent être accessibles : ça fait 0,2 % de logements accessibles supplémentaires par an. »* **[Association Handi-Social]**

Mobilité verticale : le retard français en matière d'ascenseurs

La mobilité verticale constitue une dimension cruciale de l'accessibilité des logements. Selon une enquête de l'Observatoire de la Mobilité Verticale[64] , 85 % des personnes en situation de handicap interrogées évoquent des difficultés à sortir de chez elles et, pour 77 %, les escaliers représentent un obstacle quotidien. Une proportion équivalente estime s'être déjà retrouvée en difficulté à cause d'une

[64] *OMV, La mobilité verticale, introduction d'un impensé des recherches sur l'accessibilité, 2024. Les données proviennent d'une enquête par questionnaire à large diffusion et d'entretiens individuels auprès de victimes de rupture aux profils différents.*

panne d'ascenseur, contre moins de 50 % des personnes valides interrogées. L'âge et le handicap sont des facteurs essentiels dans l'apparition de phénomènes de ruptures de mobilité verticale, mais ces derniers peuvent également concerner des personnes avec poussettes ou bagages lourds, ou des personnes temporairement invalides. Les conséquences de ces situations sont multiples : isolement, dépression, peur vis-à-vis de l'extérieur, impossibilité de se rendre au travail ou à des rendez-vous, et rupture d'accès aux droits fondamentaux (soins, vie sociale, citoyenneté, etc.).

> *« Certains ambulanciers ne veulent pas emmener des personnes entre Garges-lès-Gonesse et Aulnay par exemple car ce n'est pas rentable : donc un taxi vient les chercher mais si la personne n'a pas accès à la mobilité verticale, le taxi ne montera pas la chercher, même si la voiture peut prendre son fauteuil roulant. »* **[Solution d'Assistance à la Mobilité Verticale - SAMV]**

Lydia, forcée d'avoir recours à des porteurs pour entrer et sortir de son logement situé au 7e étage

Lydia ne pouvait plus accéder à son logement au 7e étage du fait d'une panne d'ascenseur. Elle devait faire appel une fois par jour à une société de portage, proposée par son bailleur. Un jour, un des porteurs l'a lâchée et elle a dû être hospitalisée. Elle a porté l'affaire en justice mais perdu son procès, le bailleur n'a pas été condamné.

Élise, en fauteuil, relogée temporairement dans un logement inadapté[68]

Élise vit à Lyon avec sa fille de cinq ans. En 2020, elle est relogée temporairement pour fuir un conjoint violent. Mais son logement, ne disposant pas d'ascenseur, est inaccessible en fauteuil. Elle témoigne sur le réseau social X : *« Je ne pouvais pas utiliser mon fauteuil roulant électrique. Mes sorties étaient limitées, ma liberté enchaînée ».* En juin 2024, Élise est relogée dans un logement stable, mais les difficultés ne s'arrêtent pas : *« le bâtiment, du portillon à l'ascenseur, est inaccessible car les normes ont été ignorées. […] À chaque sortie, j'attends un passant ou un voisin pour m'aider. Ma santé en pâtit, ajoutant du handicap au handicap ».*

La problématique est à mettre en lien avec la question des ascenseurs, qui constitue le « moyen de transport » le plus proche de l'habitation (100 millions de trajets par jour d'après le collectif Plus sans ascenseurs). Or, la France est sous-équipée en la matière en raison d'une urbanisation comparativement plus ancienne, à une époque où ces appareils représentaient un luxe. D'après notre exploitation de l'enquête nationale Logement (ENL) 2020, 4,8 millions de ménages habitent à

[65] *https://x.com/HandiEncolere/status/1831351755197620391, consulté le 20 novembre 2024.*

l'étage d'un immeuble sans ascenseur, dont 450 000 au-dessus du 3e étage, entraînant pour eux des montées de marches quotidiennes importantes. D'après l'ENL 2013, on peut même estimer que près de 880 000 ménages comprenant une personne en situation de handicap habitaient à l'étage d'un immeuble dépourvu d'ascenseur. Pour eux, cette absence d'ascenseur crée un désagrément quotidien encore plus pénible.

Les coûts associés à l'installation d'un ascenseur sont un autre facteur explicatif. Selon différentes sources, dans un bâtiment ancien, ces coûts varieraient entre 30 000 et 200 000 euros. Une fourchette importante qui reflète la grande variété de défis techniques qui peut y être associée : en effet, l'installation d'un ascenseur peut nécessiter des travaux annexes sur la structure, les menuiseries, la maçonnerie, etc. Dans un bâtiment neuf, le coût est moindre puisque l'installation de l'ascenseur est prévue dès la conception. L'installation d'un ascenseur concerne désormais les bâtiments de logements R+3, contre R+4 auparavant. Des coûts de maintenance sont également à prévoir, tout comme des charges d'électricité.

> *« Le parc d'ascenseurs français compte 650 000 appareils, dont 60 % concernent des logements. En moyenne 12 000 appareils neufs sont installés tous les ans, ce qui est faible. On compte huit ou neuf ascenseurs pour 1 000 habitants en France, contre 23 pour 1 000 en Espagne. Avant la loi Elan, on était un des rares pays occidentaux à n'imposer des ascenseurs qu'à partir de R+4. Effectivement on a encore des choix de promoteurs, d'élus, qui ne veulent pas faire trop grand pour ne pas avoir à mettre d'ascenseurs. Par exemple on met un duplex au dernier étage comme ça on contourne l'obligation. Il y a des choix de construction à l'économie, c'est clair, alors que les ascenseurs ne représentent que 3 % des coûts de construction environ. »* **[Fédération des ascenseurs]**

> *« Certains bailleurs, y compris sociaux, font le choix d'ascenseurs de mauvaise qualité qui vont tomber en panne, pour des raisons de coûts. »* **[Service de l'État]**

Par ailleurs, le parc d'ascenseurs français est vieillissant voire vétuste (et certains ascenseurs ne sont pas aux normes PMR). En effet, environ un quart des ascenseurs a plus de 40 ans, ce qui complique leur entretien et augmente la fréquence des pannes. Des comportements incivils, tels que le non-respect des règles d'utilisation, aggravent ces problèmes. Les pièces de rechange sont de plus en plus difficiles à obtenir, et les délais d'intervention s'étirent, en particulier dans le parc social. D'après notre exploitation de l'enquête nationale Logement (ENL) 2020, 1,7 million de ménages ont été affectés par une panne d'ascenseur d'au moins 24 heures au cours des trois derniers mois, soit 32 % des ménages ayant un ascenseur, dont 800 000 ménages vivent au-dessus du 3e étage. Sept ans plus tôt, en 2013, ils n'étaient que 1,5 million à avoir subi ce type de désagrément, tout comme en 2006, ce qui montre une dégradation récente de la situation. En 2013, l'enquête Logement indique que, sur 1,5 million de ménages touchés par ces pannes d'ascenseurs, près de 300 000 comprenaient une personne en situation de handicap, leur causant donc un préjudice particulièrement grave.

Nombre de ménages victimes de pannes d'ascenseur de plus de 24h au cours des trois derniers mois (ENL)

Selon « Ascenseurs en colère », collectif citoyen lancé en septembre 2024, 1,5 million de pannes d'ascenseurs sont signalées chaque année, ce chiffre ne cessant d'augmenter, et certains ascenseurs pouvant rester bloqués jusqu'à plusieurs mois, même si la durée moyenne d'immobilisation est de quatre jours.

> *« L'âge des installations fait que les pièces sont peu disponibles et longues à obtenir. C'est le principal phénomène. On est dans un marché concurrentiel, multimarques, ce qui est bien, mais ça donne parfois des patchworks de marques/pièces et c'est pas optimal. Gérer 40 à 50 ans de pièces détachées, peu d'industries en sont capables. Dans des ascenseurs il y a aussi des microprocesseurs donc ça rallonge les délais de réparation. »* **[Fédération des ascenseurs]**

Le monde Hlm n'est pas épargné, puisque l'enquête annuelle 2024 de l'Ancols nous indique que 34 % des locataires Hlm dotés d'un ascenseur se plaignent d'ascenseurs « souvent » en panne[66] . D'après l'ENL 2020, plus de 750 000 ménages en logement social signalent une panne d'ascenseur de plus de 24 heures au cours des trois derniers mois, soit 46 % des ménages en Hlm dotés d'un ascenseur ; un ratio plus important que dans le parc privé (32 %).

Les coûts d'entretien et de rénovation, pouvant atteindre plusieurs dizaines de milliers d'euros, sont là encore un frein majeur. Les dispositifs de financement existants (MaPrimeRénov', MaPrimeAdapt'...) prennent peu en compte les ascenseurs, ce qui limite les possibilités de rénovations et d'améliorations. C'est pourquoi la gestion des ascenseurs dans les copropriétés est souvent réactive plutôt que proactive. Les travaux de rénovation ne sont entrepris qu'après une panne, ce qui peut entraîner des situations d'urgence pour les résidents.

[66] *Ancols, « Enquête annuelle auprès des locataires du parc social. Résultats 2024 », 2024.*

Face à ces constats, des solutions alternatives sont en cours de développement. La SAMV (Solution d'Assistance à la Mobilité Verticale) a développé un système de monte-escaliers électrique permettant d'aller chercher et de ramener chez elles des personnes en situation de handicap, associé à un service dédié, financé par des collectivités et bailleurs sociaux. En ce qui concerne les sièges monte-escaliers qui peuvent équiper l'habitat individuel, là encore, la France accuse un certain retard par rapport à d'autres, manifestement lié à un manque d'habitude et un déficit d'incitations publiques.

> *« Le siège monte-escaliers c'est 12 000 nouveaux appareils par an en France, alors qu'en Grande-Bretagne c'est 50 000 par an. On a une image de l'outil qui est un peu dévalorisée. Donc l'investissement se fait souvent en urgence quand une personne a fait une chute : c'est beaucoup trop tard. On est dans le curatif plutôt que le préventif. Et généralement au bout de 4-5 ans la personne est décédée ou en EHPAD donc l'outil ne sert plus à rien. En Grande-Bretagne, il faut dire aussi que l'outil est subventionné par la sécurité sociale. »* **[Fédération des ascenseurs]**

D'après la Fédération des ascenseurs, un Plan ascenseurs était à l'étude récemment du côté du gouvernement, avec l'idée de réaliser un bilan piloté par l'ANCT à partir de l'étude de quatre quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

MaPrimeAdapt' : une solution mobilisable dans le parc privé qui ne répond pas (encore ?) à l'ampleur des besoins

Un enjeu important réside aussi dans l'adaptation des logements existants. Dans cette perspective, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) a fusionné, en janvier 2024, plusieurs aides (« Habiter facile » de l'Anah, « Bien vieillir chez soi » de la CNAV et le crédit d'impôt pour l'adaptation des résidences principales des personnes âgées) pour créer « MaPrimeAdapt' » (MPA), un dispositif dédié aux propriétaires occupants ou aux locataires âgés et/ou handicapés (sous condition de ressources et de handicap ou d'âge). MPA subventionne le coût des travaux à hauteur de 70 % pour les ménages très modestes, et 50 % pour les ménages modestes. L'accès à cette aide, qui se veut plus lisible et simplifiée, se fait par le guichet unique du service public de la rénovation de l'habitat, France Rénov'. Suite à ce premier contact, le conseil France Rénov' doit pouvoir orienter le ménage vers un assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) spécialisé dans l'autonomie, afin d'établir un diagnostic et mettre en place un plan de financement. Si d'autres problématiques sont identifiées, l'AMO doit réorienter le ménage vers la sphère sociale ou d'autres dispositifs de l'Anah. Une fois la demande d'aide validée, le chantier peut commencer. L'aide est ensuite versée à la fin des travaux, après vérification de leur conformité. Sur le quinquennat 2023-2027, l'ambition du gouvernement est de doubler le nombre de logements adaptés par an. Sur 10 ans, cette dynamique représenterait un budget total de quatre milliards d'euros pour 680 000 logements adaptés[67] .

[67] *https://www.anah.gouv.fr/document/202311dpmaprimeadaptwebapdf, consulté le 20 novembre 2024.*

Ce dispositif, bien que constituant une initiative positive pour l'adaptation des logements, fait face à plusieurs défis dans sa mise en œuvre. Les retours de terrain révèlent des inquiétudes quant à l'accessibilité et l'efficacité du programme. L'Anah précise que les bénéficiaires de l'aide sont en majorité des ménages très modestes, mais les personnes les plus exclues ont parfois du mal à accéder à ce type de démarches sans accompagnement, la complexité des procédures administratives constituant un obstacle majeur[68] . Cet aspect, couplé à des délais d'instruction et de réalisation des travaux souvent longs, peut décourager de nombreux bénéficiaires potentiels, notamment ceux ayant des besoins urgents d'adaptation.

> *« La procédure est compliquée quand on n'est pas habitué. J'ai testé, il faut un doctorat pour faire une demande ! C'est pas seulement l'accès internet, c'est la compréhension de la démarche. La durée pour bénéficier de l'aide et obtenir les travaux, il faut deux ans. C'est inacceptable pour une personne handicapée qui subit un handicap brutal. À la limite ça peut aller pour une personne âgée si elle anticipe sa perte d'autonomie… »* **[APACT]**

La question du financement reste elle aussi problématique à plusieurs niveaux. Les montants des aides, qui ne dépassent pas 22 000 euros TTC, sont parfois jugés insuffisants, laissant un reste à charge important pour les ménages, d'au moins 30 % des travaux pour les plus modestes. On sait qu'un monte-escaliers peut coûter jusqu'à 12 000 euros, et que des travaux structurels peuvent être nécessaires s'il est question d'élargir les ouvertures, de mettre en étanchéité, de déplacer une salle de bains… De même, l'obligation d'avancer les frais représente un frein considérable pour les personnes à faibles revenus ne disposant pas d'une épargne suffisante, conduisant souvent à l'abandon des projets.

> *« La plupart des gens renoncent parce qu'il faut avancer l'argent. C'est mon cas, j'ai abandonné car je ne pouvais pas avancer 10 000 euros, même avec un prêt c'est compliqué avec le peu de ressources que nous avons en tant que personnes handicapées précaires. »* **[Personne en situation de handicap]**

> *« Le reste à charge reste important et tous les publics n'ont pas accès aux prêts. Donc il faut trouver plus de sources de co-financements, ce qui ne simplifie pas notre travail. La fusion des trois aides en une aide unique a permis des économies pour l'Anah mais le montant global a baissé pour les opérateurs. On se questionne sur les moyens alloués… »* **[Soliha]**

On constate par ailleurs aujourd'hui un manque de moyens et de personnel qualifié, que ce soit au niveau de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), des ergothérapeutes, ou des artisans formés aux spécificités de l'adaptation des logements pour les personnes âgées ou en situation de handicap. Dans un

---

[68] *Association nationale des Compagnons Bâtisseurs, « Les interventions en ARA Propriétaires Occupants «hors cadre dispositif Anah», quels en sont les motifs ? », 2020.*

contexte où les fraudes sont jugées *« récurrentes et massives »*[69] , un risque de devis gonflés par certains professionnels est également identifié. Certaines fédérations du bâtiment sensibilisent les artisans mais ces initiatives sont jugées encore insuffisantes.

> *« C'est tout le problème d'ouvrir largement les marchés. Même si l'Anah fait tout un travail pour lutter contre les fraudes, on n'a pas de garanties concernant l'indépendance et les compétences des nouveaux accompagnateurs qui sont apparus. Car ce sont des catégories de ménages très vulnérables et pour eux ça doit rester une politique publique. »* **[Soliha]**

> *« Une douche accessible en fauteuil c'est 8 000 euros. Tu fais venir un artisan et ça arrive qu'il adapte son devis, et ça va coûter le double parce qu'il sait qu'il a 8 000 euros de subvention, donc il va gonfler le devis car il n'y a pas d'encadrement des artisans. »* **[Personne en situation de handicap]**

> *« Dans les grandes métropoles c'est encore plus compliqué. Ils proposent une liste d'entreprises, mais la moitié ne répondent pas aux mails car ils proposent à tout le monde les mêmes entreprises. Et les entreprises ne sont pas formées à échanger avec des personnes handicapées. Les personnes sont perdues pour étudier les devis. Et suivre le chantier, etc., c'est très compliqué. L'AMO ne vient pas souvent contrôler les travaux de l'entreprise. La personne concernée ne peut pas échanger avec l'artisan sur le plan technique. »* **[APACT]**

De manière générale, la transition vers ce nouveau modèle nécessite un pilotage attentif, avec des diagnostics partagés et des bilans réguliers pour ajuster le dispositif. L'afflux de demandes suite à une communication intensive dépasse actuellement les capacités de traitement, entraînant des retards. Pour rappel, l'objectif est de 45 000 dossiers pour l'année 2024 (représentant un investissement de 261 millions d'euros), pour atteindre 60 000 dossiers en 2027 (348 millions d'euros)[70] et même 100 000 d'ici 2032. Au 30 septembre 2024, 23 000 dossiers avaient été engagés dans l'année, pour un montant de 131 millions d'euros.

> *« L'Anah a envie que ça aille plus vite. Il y a eu beaucoup de communication, donc on a eu énormément de nouveaux appels. Ils tablent sur le fait qu'on va pouvoir accompagner plus de monde, mais la fluidité doit aussi être côté services instructeurs. Le vrai sujet central, c'est qu'on a un volume d'appel trop important qu'on n'est pas en capacité d'absorber en direct. Donc on a des visites programmées à deux mois, donc des délais quand même importants. »* **[Soliha]**

---

[69] *Assemblée nationale, Rapport d'information sur l'évaluation de l'adaptation des logements aux transitions démographique et environnementale, mai 2024.*

[70] *Ibid.*

Des solutions locales pour compléter MPA : « Bien vieillir dans de bonnes conditions », Grand Paris Seine Ouest

L'intercommunalité a mis en place depuis près de 15 ans un dispositif gratuit visant à accompagner les personnes âgées de plus de 70 ans ou en situation de handicap pour la réalisation de travaux d'adaptation de leur logement (propriétaires ou locataires). Trois cents ménages ont été accompagnés depuis le lancement du dispositif[74] . L'accompagnement et les aides financières sont attribuées sans conditions de ressources et ouvertes aux locataires y compris du parc social. Un diagnostic ergothérapeute est financé à hauteur de 250 euros, l'accompagnement au montage du projet est gratuit, et 30 % des travaux sont couverts dans une limite de 3 000 euros. Ce dispositif est cumulable avec MPA.

En Outre-mer, des contraintes supplémentaires pour les dispositifs d'aide à l'adaptation de logements

Les territoires d'Outre-mer, particulièrement les Antilles, font face à un vieillissement important de leur population, entraînant des besoins considérables en matière d'adaptation des logements. Mais la mise en œuvre du dispositif MaPrimeAdapt' dans ces régions se heurte à de nombreux obstacles. Malgré les garanties initiales, MPA n'est pas encore opérationnelle en Outre-mer principalement en raison de l'absence d'opérateurs qualifiés (et dans les territoires ultra-marins du Pacifique, elle n'existe tout simplement pas pour des raisons institutionnelles). Les équipes sur place sont réduites et manquent de formation et d'information sur les dispositifs existants. Cette situation est aggravée par les difficultés de communication entre l'Anah et ses délégations locales, empêchant les opérateurs de s'intégrer efficacement dans le système.

Un problème majeur réside également dans l'uniformité des aides et des forfaits entre l'Hexagone et l'Outre-mer, ne tenant pas compte des spécificités locales. Cette approche inadaptée conduit à des restes à charge disproportionnés. De plus, ces territoires font face à des problématiques multiples telles que l'habitat indigne et la rénovation énergétique, qui nécessitent des réponses différenciées[72] .

> *« On voudrait développer un vrai dispositif d'urgence. Ce ne serait pas forcément MPA. Il faut peut-être trouver un dispositif qui ne soit pas de masse, car il est difficile de faire de la masse tout en traitant l'urgence. »* **[Soliha]**

De manière générale, l'Outre-mer bénéficie de moyens dégradés par rapport à la métropole dans quasiment tous les domaines liés au handicap, alors que les besoins de la population y sont souvent plus prononcés.

---

[71] *https://www.seineouest.fr/bien-vieillir-solutions-pour-adapter-votre-logement, consulté le 9 décembre 2024.*

[72] *Fondation Abbé Pierre, Agir contre le mal-logement dans les départements et territoires d'Outre-mer, août 2023.*

La Polynésie française en manque d'ergothérapeutes[76]

La Polynésie française fait face à un déficit significatif d'ergothérapeutes, avec seulement une vingtaine de professionnels en exercice sur le territoire, un ratio trois fois inférieur à celui de la métropole. Cette situation est particulièrement préoccupante compte tenu des risques accrus de perte d'autonomie chez les Polynésiens, notamment en raison d'une prévalence plus élevée d'AVC. La concentration des professionnels dans les principales structures de soins limite les interventions à domicile, surtout dans les archipels éloignés, entraînant un manque de lien avec les aidants et les patients dans leur environnement quotidien, dans un contexte où les MDPH sont absentes et où l'assurance maladie polynésienne ne couvre pas les soins d'ergothérapie.

3. Des organismes Hlm qui peinent à répondre aux besoins des personnes handicapées

La production sociale confrontée à plusieurs contraintes

Les bailleurs sociaux disposent de deux outils principaux pour construire du logement neuf : la maîtrise d'ouvrage directe (MOD) et la vente en l'état de futur achèvement (VEFA), souvent appelée « vente sur plan ». Cette dernière, largement utilisée, implique d'acquérir des appartements produits par des promoteurs immobiliers, ce qui limite la maîtrise des organismes sur de nombreux aspects, comme le nombre de logements accessibles, ou la localisation.

> *« Quand les bailleurs sont maîtres d'œuvre, c'est plus facile pour eux, quand la résidence est importante et qu'elle est bien placée au niveau des transports et des commerces. Par contre, quand c'est un achat en VEFA, avec des promoteurs immobiliers, c'est plus difficile. Là il arrive que malheureusement il n'y ait pas de logements PMR qui soient disponibles, et parfois même dans des opérations qui auraient été vraiment très intéressantes. »* **[Collectivité territoriale]**

Par ailleurs, la production de logements dans le neuf génère, *in fine*, des loyers plus élevés que dans l'ancien. Or, en raison des obligations d'accessibilité, les logements adaptés au handicap sont plus présents dans le neuf que dans l'ancien. De ce fait, les logements adaptés du parc social présentent des loyers globalement plus élevés que les autres logements sociaux.

De plus, un logement social neuf *accessible* n'est pas nécessairement *adapté* à la personne qui l'occupera.

> *« On va appliquer strictement le décret avec les obligations en termes d'accessibilité, mais la difficulté, c'est que le handicap n'est pas forcément connu. Donc*

[73] *https://www.radio1.pf/handicap-lergotherapie-veut-se-faire-entendre/#, consulté le 15 octobre 2024.*

on adapte a minima, mais lorsqu'il y a des situations identifiées, idéalement, il faut qu'on puisse travailler très en amont avec le réservataire, pour éventuellement adapter le logement à la situation de handicap. Alors ça nous est arrivé : on a travaillé avec une association, sur une commune, qui accompagnait des enfants avec des troubles autistiques. Très en amont, l'association avait souhaité réserver deux logements, en accord avec la commune, et on a pu procéder à des adaptations en lien avec le trouble des enfants. Mais il faut arriver à anticiper, et c'est pas toujours aussi simple. » **[Bailleur social]**

Cependant, cet enchaînement de circonstances est très rare, et quand il advient, il arrive que la personne pressentie pour occuper le logement ait finalement trouvé une autre solution d'hébergement et ne souhaite plus intégrer le logement pourtant adapté spécifiquement à ses besoins. Répétée plusieurs fois, cette situation peut finalement encourager les bailleurs à ne produire que les ajustements minimalistes, quitte à engager de nouveaux travaux d'adaptation une fois la personne locataire réellement en place dans son logement.

Une adaptation du parc existant encore aléatoire et hétérogène

Comme pour le parc privé, au-delà des constructions neuves, des adaptations peuvent également être réalisées dans des logements déjà occupés, à l'initiative du locataire ou du bailleur. Compte tenu de l'âge moyen du parc social (41 ans)[74], ce sont ces adaptations dans le parc existant qui devraient être les plus importantes en volume. L'Ancols avance une estimation comprise entre 350 000 à 590 000 logements sociaux qui seraient adaptés (7 à 12 % des cinq millions de logements), et entre 1,28 million et 1,42 million qui seraient accessibles[75] .

Pour mettre en œuvre l'adaptation d'un logement, des solutions de financement existent, soit directement du côté du locataire à ses frais après l'accord du bailleur, soit du côté du bailleur, ce dernier n'étant cependant tenu par aucune obligation légale[76] . On se doute toutefois que, dans le parc social, les locataires étant contraints par leurs ressources, ils seront rares à pouvoir supporter des dépenses d'adaptation de leur logement dans leur budget.

La décision de réaliser ou non des travaux d'adaptation dans un logement revient au bailleur social. Les demandes et les accords qui en découlent dépendent de

---

[74] *Banque des Territoires, L'atlas du logement et des territoires – Édition 2023, p. 17, disponible en ligne sur : https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2023-12/EXE_BDT_ATLAS_2023_WEB2_HDL.pdf, consulté le 05/11/2024.*

[75] *Ancols, Adaptation au vieillissement et au handicap dans le parc social, août 2024 : « Un logement accessible respecte les obligations du code de la construction et de l'habitation. Un logement adapté répond aux capacités et aux besoins précis de son occupant, sans forcément respecter les obligations réglementaires ».*

[76] *Haut Comité pour le Droit au Logement, Préconisations de mise en œuvre – Nouveau critère de reconnaissance au titre du droit au logement opposable : « logé dans un logement adapté à son handicap », septembre 2022, p. 18, disponible en ligne sur : https://www.hclpd.gouv.fr/publication-du-rapport-preconisations-de-mise-en-a223.html, consulté le 05/11/2024.*

ce dernier. Une autorisation de travaux obtenue dans le parc d'un bailleur en particulier aurait pu ne pas être accordée chez un autre, en fonction d'arbitrages internes, et de choix stratégiques dans la politique de chacun.

> *« Certains offices aussi mettent comme conditions que le logement soit forcément en rez-de-chaussée, ou forcément avec ascenseur. »* **[Bailleur social]**

> *« Notre politique, c'est aussi de répondre le plus favorablement possible à l'ensemble des demandes d'adaptations. Ce qui n'est pas toujours le cas des bailleurs : on n'a pas tous les mêmes façons de fonctionner. L'idée, c'est que sur simple sollicitation on essaie de répondre à une demande. »* **[Bailleur social]**

Les bailleurs sociaux sont conscients de l'enjeu : interrogés sur leur stratégie pour répondre au vieillissement de leurs locataires, ils placent en première position (91 % des répondants) la nécessité d'adapter leur parc[77] . Deux stratégies coexistent en la matière :

- La « préventive », qui consiste en des travaux lourds permettant d'adapter un logement à l'utilisation d'un fauteuil roulant, et facilite donc le référencement du logement (qui n'est toutefois pas adapté à tous les types de handicaps). Les rénovations et réhabilitations d'ampleur représentent ainsi des occasions de réévaluer les besoins, mais elles sont peu fréquentes. L'implication d'ergothérapeutes reste limitée, reflétant une approche principalement axée sur le bâti plutôt que sur les besoins spécifiques des occupants.

> *« Les ergothérapeutes n'interviennent que dans 30 % des demandes de travaux. Les bailleurs ne veulent pas faire forcément appel à eux parce que ça peut obliger à faire plus de travaux. Mais il faut souligner qu'il y a des bons élèves. »* **[Ancols]**

- La « curative », qui au contraire part des besoins du locataire pour adapter le logement de manière spécifique, mais limite les possibilités de référencement dans la mesure où le logement a vocation à être reloué à un locataire ayant d'autres besoins. Cette approche réactive révèle un manque d'outillage pour faire face à une demande croissante. La communication sur ces adaptations est en outre souvent faible, laissant aux locataires la responsabilité d'initier les demandes. Un problème majeur réside dans le manque de suivi post-adaptation.

> *« Il n'y a pas de réflexion sur l'après-travaux. Une fois que la personne est partie on ne va pas cibler quelqu'un qui a le même besoin. »* **[Ancols]**

Néanmoins les approches restent souvent limitées et peu structurées. Les adaptations les plus courantes (remplacement de baignoire, installation de barres d'appui et poignées…) sont insuffisantes pour un maintien à domicile à long terme.

---

[77] *Ancols, Adaptation au vieillissement et au handicap dans le parc social, août 2024.*

Malgré un coût relativement modeste (environ 4 000 euros pour le remplacement d'une baignoire), l'investissement global reste limité (entre 230 et 280 millions d'euros pour 2022, soit entre 1 et 2 % de l'investissement total dans le secteur du logement social[78]), en partie financé par des dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), le reste sur fonds propres.

L'ANRU propose de son côté deux outils qui peuvent aider au relogement des personnes handicapées dans le cadre de projets de renouvellement urbain, mais ceux-ci ne sont pas dédiés spécifiquement aux personnes handicapées : un forfait de 4 500 euros destiné à l'accompagnement au relogement et à la mise en service du logement ; un forfait minoration de loyer pour permettre aux personnes qui auraient besoin d'une pièce en plus (pour un aidant, du matériel), de payer leur loyer. Néanmoins, le montant de ces aides semble peu élevé au regard des enjeux.

Il arrive aussi que certains organismes manifestent une franche réticence à prendre en charge les demandes d'adaptation de leurs locataires, ces derniers se heurtant alors à des obstacles insurmontables : lenteurs administratives pour réaliser des aménagements simples comme le remplacement d'une baignoire par une douche, coûts parfois imposés aux locataires malgré les remboursements dont bénéficient les bailleurs, voire refus de transformer les logements.

> *« L'Office Hlm refuse systématiquement l'adaptation des logements, arguant que si les gens peuvent monter les deux étages, ils peuvent enjamber leur baignoire. Ils ne veulent pas non plus adapter les logements des personnes en sous-occupation. Ces règles sont scandaleuses. Les personnes en perte d'autonomie ne sortent déjà pas beaucoup de leur logement, en plus elles ne peuvent pas se laver… La lutte contre la sous-occupation on est d'accord mais intelligemment : la réalité c'est qu'il y a très peu de petits logements adaptés et que le bailleur ne fait pas de proposition en ce sens. »* **[Association Alda]**

Près de Mulhouse, de la même manière, l'association Droit au Logement accompagne une mère de famille isolée avec deux enfants de 12 et 21 ans lourdement handicapés. Leur logement social n'est plus adapté : les portes ne sont pas assez larges pour faire passer le nouveau fauteuil électrique du fils, plus large que le précédent, sans compter que la douche n'est pas adaptée et se révèle dangereuse. Le fils dort dans le salon, la seule pièce où le lit médicalisé peut être installé. Madame souffre de tendinites à force de devoir porter ses enfants. Depuis 2018, le bailleur social refuse les propositions d'aménagement formulées par l'ergothérapeute. Reconnue prioritaire DALO, la famille attend toujours une proposition adaptée, et l'Etat a été condamné pour dépassement du délai légal. Les propositions de logement doivent de plus être situées à proximité d'un institut médico-éducatif (IME) pour le fils cadet.

Faire adapter son logement s'apparente à un parcours du combattant : la personne doit être au courant de ses droits, formaliser sa demande (parfois via un portail numérique,

[78] *Ancols, Adaptation au vieillissement et au handicap dans le parc social, août 2024.*

ce qui s'avère impossible pour des personnes malvoyantes, âgées, ou peu à l'aise avec ces outils…), attendre la décision de la commission, puis l'intervention des entreprises (dont les délais d'intervention s'étirent). Au Pays basque, l'association Alda a mené un combat aux côtés des locataires et obtenu plusieurs victoires significatives.

> *« L'un des plus gros bailleurs de Bayonne réclamait 200 euros au locataire à titre de participation pour les travaux (alors que souvent ces travaux sont remboursés via l'exonération de taxe foncière (TFPB). Nous avons porté cette problématique dans les instances de décision du bailleur où nous siégions et ce principe a été abandonné. »* **[Association Alda]**

Les bailleurs font face, il est vrai, à de nombreuses priorités concurrentes, et l'adaptation des logements ne figure pas toujours en tête de liste. De plus en plus d'organismes déploient néanmoins des « stratégies senior » et des labels pour valoriser ce qui fonctionne.

Habitat adapté dans le parc social : des labels pour répondre aux défis du vieillissement et du handicap

DELPHIS est une association de bailleurs sociaux, réunissant 71 organismes, consacrée à l'innovation. DELPHIS a élaboré deux labels avec le concours de bailleurs sociaux pour favoriser l'adaptation des logements à la perte d'autonomie : le label Habitat Senior Services spécifique au vieillissement et le label Cap'Autonomie, pour le handicap.

Le label Habitat Sénior Services est actuellement développé par une quarantaine de structures. Pour l'obtenir, les bailleurs sociaux doivent réaliser des adaptations au sein des logements, dans les résidences et dans leurs abords mais aussi proposer des services pour prévenir l'isolement des personnes âgées (aides dans les démarches administratives liées au logement, visites à domicile…). Ce label peut être mis en œuvre dans des résidences neuves ou existantes. Les logements labellisés sont destinés aux personnes âgées autonomes. Les installations dans le logement (barres de maintien, sols non-glissants, mitigeurs, motorisation des volets roulants, etc.) doivent permettre aux séniors de se maintenir à leur domicile quand ils commenceront à perdre de l'autonomie.

Le label Cap'Autonomie a été développé en 2018 et est actuellement mis en œuvre par deux organismes. Pour l'obtenir, les bailleurs doivent mettre en place des adaptations sur-mesure, à la demande de locataires en situation de handicap, quel que soit leur handicap. Les adaptations doivent être effectuées au niveau du logement, des parties communes et de ses abords, des lieux d'accueil du bailleur (bandes de guidage pour les personnes mal-voyantes, bureaux d'accueil adaptés, services d'interprétariat pour les personnes sourdes et malentendantes, etc.), et des services et de la communication (système de communication adapté, courriers en braille…).

La labellisation permet également aux bailleurs de mieux référencer l'offre de logements adaptés au sein de leur parc, et de diriger plus aisément ces logements vers les personnes en situation de handicap. Immobilière Atlantic Aménagement et Promologis, qui ont mis en place ce label, ont noué à ce titre un partenariat avec APF France handicap, ce qui facilite les orientations de personnes en situation de handicap vers les logements labellisés.

Des processus d'attribution peu efficients, du fait d'une mauvaise connaissance de la demande et d'une offre accessible et adaptée difficile à recenser

Les organismes Hlm peinent à garantir la bonne adéquation entre leur offre disponible et les besoins de leurs locataires ou futurs locataires en situation de handicap. De nombreux témoignages font état de propositions sans lien avec la réalité des situations, voire totalement inappropriées.

> *« Pour ma première demande de logement, on m'avait proposé un logement où le fauteuil ne rentrait pas dans l'ascenseur. Et on m'a dit : «Est-ce que vous pouvez le laisser en bas ? Parce que le logement est PMR et du coup, vous montez en escalier et vous redescendez après.» «Ben non, en fait, le fauteuil, il vient avec moi. Je demande un ascenseur pour que le fauteuil soit avec moi.» Le handicap, il n'est pas à mi-temps. Il est tout le temps. »* **[Madame Reynaud, demandeuse de logement social en fauteuil]**

D'abord, le recensement des personnes en situation de handicap en attente d'un logement est encore assez largement défaillant. Pour avoir accès à un logement adapté dans le parc social, les personnes en situation de handicap doivent, au moment d'enregistrer leur demande, remplir la fiche Handicap du SNE (système national d'enregistrement de la demande de logement social) : elles y précisent la nature de leur handicap ainsi que les aides techniques dont elles ont besoin (douche sans seuil, ascenseur, chambre supplémentaire pour une tierce personne, espace de transfert pour les toilettes…) ou la présence potentielle d'une tierce personne au domicile. Le demandeur peut également signaler ses impératifs concernant la localisation du logement, particulièrement en ce qui concerne les besoins de services de santé de proximité. Les types de handicaps cités dans la fiche sont les suivants : moteur (membres supérieurs, membres inférieurs) et sensoriel (déficience auditive, déficience visuelle). Pour les autres (handicaps psychiques et liés au vieillissement), ils peuvent être précisés dans un cadre d'expression libre, sans doute plus difficile à remplir par une personne qui serait non accompagnée dans la rédaction de son dossier. Les professionnels rencontrés soulignent d'ailleurs le fait que les personnes qui remplissent seules leur dossier de demande de logement social auraient régulièrement tendance à négliger cette fiche annexe, ou à sous-estimer son importance dans le traitement de la demande.

Et même lorsqu'elle est remplie, cette fiche Handicap reste peu exploitable par les professionnels : l'outil est peu ergonomique et ne permet pas l'accès au bloc des données renseignées dans la fiche (comme le type de handicap concerné par exemple).

> *« En fait, via le SNE, on n'a pas le filtre «personne en situation de handicap». Donc si tu as un logement PMR et que tu ne peux pas faire de filtre pour trouver, il faut faire toutes les lignes pour te dire : «Ah tiens, ça y est, j'ai quelqu'un». On peut filtrer les personnes pour trouver celles qui remplissent la fiche Handicap, mais on ne peut pas faire un tri sur tous les détails de cette fiche Handicap. »* **[Collectivité territoriale]**

La question est également liée à la difficulté majeure de recenser l'offre. D'après l'Ancols, « seul un bailleur sur deux est en mesure de décrire plus de 70 % de son parc en termes d'adaptation et d'adaptabilité »[79] . Les outils existants manquent de précision « dans la description des caractéristiques des logements, de leur adaptation et de leur potentiel évolutif, et ne donnent que pas ou peu d'informations sur leur environnement accessible (proximité de commerces et services, cheminements extérieurs, etc.) »[80].

À cela s'ajoute un problème de définition. Si la notion de « logement accessible » est définie dans les textes, la notion d'adaptation est quant à elle souvent subjective et varie selon les bailleurs. Il n'existe aucun cahier des charges officiel et partagé qui définirait les éléments incontournables d'un logement adapté.

> *« C'est difficile de se comparer entre bailleurs, parce que : qu'est-ce qu'une adaptation ? »* **[Bailleur social]**

> *« La difficulté qu'on rencontre, pour la production, c'est : qu'est-ce qu'un logement PMR ? Parce qu'il n'y a pas de cahier des charges, et les bailleurs ne sont pas tous d'accord là-dessus. C'est une définition qu'on n'a pas sur notre territoire. Donc quand on demande à faire du logement PMR, en fait, finalement, on peut avoir toutes sortes de produits, derrière, selon le bailleur. »* **[Collectivité territoriale]**

De plus, un logement dit adapté peut avoir fait l'objet de niveaux d'adaptations différents, allant de la petite adaptation à la restructuration plus globale du logement.

Cela conduit par exemple à classifier comme « logement adapté PMR » des logements dont l'ensemble des pièces ne sont pas accessibles pour une personne en fauteuil roulant. Comme dans le cas, par exemple, d'un logement en duplex, où le bailleur – considérant que le séjour, la cuisine et une chambre sont accessibles en fauteuil – a classifié le logement « adapté PMR », bien que l'ensemble des autres chambres – donc celles potentiellement occupées par les enfants du foyer – ne l'étaient pas…

> *« Du coup, je trouve que ça renvoie, en plus, énormément de questions sur la place de la personne en situation de handicap dans la parentalité : en gros, c'est la personne valide qui s'occuperait des enfants, et il ne peut pas y avoir un couple de PMR. Donc j'ai dit : «Non mais on ne peut pas produire un logement PMR en duplex : c'est juste pas possible» ».* **[Collectivité territoriale]**

Et effectivement, il semble que les « logements adaptés PMR » qui n'ont d'« adaptés » que le nom ne soient pas rares, soit que le logement soit effectivement adapté mais inaccessible, soit que le logement ne soit pas équipé convenablement au vu du handicap de son locataire, soit que les adaptations minimales attendues ne soient pas réalisées (portes assez larges pour faire passer un fauteuil, seuils sans

---

[79] *Ancols, Adaptation au vieillissement et au handicap dans le parc social, op. cit.*

[80] *GIHP Réseau, « À la recherche de locataires et de logements adaptés », in Point de vue sur…, février 2023.*

marche pour accéder au balcon, largeurs de couloirs assez importantes pour permettre le retournement d'un fauteuil, etc.).

> *« Et nous, pour les logements réservés dans le bloc Collectivités territoriales, il y a indiqué PMR, mais des fois, moi, je dis : «Croisons les doigts pour que ce soit un vrai PMR…» ».* **[Collectivité territoriale]**

Cette ambiguïté complique le suivi et l'évaluation de l'offre existante, en particulier dans le parc social, où la diversité des produits rend difficile un recensement exhaustif, et où les logements adaptés peuvent être amenés à « disparaître » lorsqu'ils sont réattribués à des locataires valides, faute d'avoir trouvé un candidat en situation de handicap dans un délai suffisamment court.

> *« La plupart du temps, quand un organisme Hlm a un logement adapté, il appelle les associations du coin et demande si elles ont un locataire potentiel dans les trois semaines. Mais généralement on ne peut pas répondre en trois semaines, donc c'est attribué à un locataire qui n'en a pas besoin. »* **[GIHP]**

> *« Les bailleurs ont une très mauvaise connaissance de leur parc. On a essayé de quantifier. Les logements accessibles, la plupart des bailleurs savent y répondre. Côté adapté ils ne savent pas trop. Dès qu'on met de la norme, ils s'adaptent, mais côté appréciation ils sont perdus. Ils vont développer leur propre modèle dans leur coin, on ne va pas pouvoir généraliser les adaptations macros. »* **[Ancols]**

En définitive, il n'est pas rare qu'une personne en situation de handicap se voit proposer ou même attribuer un logement ne correspondant pas à ses critères de recherche.

> *« Et puis il y a les logements PMR qui sont aménagés PMR, mais avec cinq marches à l'entrée… Donc on positionne les candidats PMR, et puis on se rend compte que ça le fait pas… »* **[Collectivité territoriale]**

> *« Là où on était il y avait trop de bruit pour mon fils, c'était pas possible. Le stress, quand on est déjà mal dans l'appartement… La terrasse était complètement ouverte sur la route devant. Entre sa chambre et le stationnement des voitures, il y avait 3,5 mètres. Le bruit, ça le rendait encore plus malade. On était constamment en stress. »* **[Madame Collard, mère d'un enfant en situation de handicap]**

À l'échelle nationale, l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) reconnaît ces difficultés et travaille à définir une référence commune avec les bailleurs. Il faut donc se contenter d'initiatives locales de bailleurs ou de collectivités particulièrement impliqués.

HandiToit Provence, une association pour concevoir et flécher des logements adaptés

HandiToit Provence est une association ayant été créée par et pour les personnes en situation de handicap, spécialisée dans l'amélioration de l'accès à des logements adaptés.
L'association collabore étroitement avec des bailleurs sociaux pour concevoir et flécher des logements adaptés, en s'appuyant sur un cahier de préconisations élaboré avec des architectes partenaires, allant au-delà des normes légales d'accessibilité.
HandiToit a créé une « plateforme régionale du logement adapté », reposant sur une base de données dédiée, qui recense les besoins des demandeurs et les logements disponibles ou en cours d'aménagement. Cette plate-forme permet d'identifier les logements adaptés, de suivre leur évolution depuis la conception jusqu'à la commercialisation, et d'assurer une correspondance entre les caractéristiques des logements et les besoins spécifiques des personnes (personnes avec des troubles moteurs en fauteuil roulant ou électrique, maladie invalidante…). En 2023, elle a enregistré dans sa base de données plus de 2 500 ménages en situation de handicap.
HandiToit travaille en partenariat avec des institutions comme la MDPH, des services hospitaliers et d'autres acteurs locaux pour orienter les demandeurs.

Une reconnaissance DALO tardive et imparfaitement mise en œuvre

Lorsqu'une personne en situation de handicap ne parvient pas à trouver un logement correspondant à ses besoins, elle peut faire valoir son Droit au logement opposable (DALO). Néanmoins, il a fallu attendre 16 ans après la loi DALO pour faire adopter un nouveau critère DALO par l'intermédiaire de la loi « 3DS » de février 2022, spécifiquement pour les personnes en logement inadapté à leur handicap, au terme d'un long combat associatif. Sa mise en œuvre est un bon révélateur des défis concrets posés pour définir ces situations[81] .

[81] *Haut Comité pour le Droit au Logement : https://www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/23e_rapport_-_preconisations_de_mise_en_oeuvre_du_nouveau_critere_de_reconnaissance_dalo_au_titre_du_handicap.pdf . Pour le Haut Comité, constitue un logement inadapté à la situation de handicap au sens du nouveau critère, un logement :*
o dont l'aménagement des espaces intérieurs ne permet pas de réaliser les activités de la vie quotidienne de manière indépendante et autonome (circuler à l'intérieur du logement et dans ses espaces extérieurs privatifs, se laver, se faire à manger…) ;
o dont l'aménagement des espaces extérieurs et des parties communes ne permet pas de réaliser les activités de la vie quotidienne de manière indépendante et autonome (circuler dans les parties communes, s'approvisionner,…) ;
o dont la localisation ou la configuration ne permettent pas à la personne en situation de handicap d'avoir accès aux services (transports en commun, service de santé, emploi, formation, etc.) et aux personnes aidantes d'exercer le soutien nécessaire au maintien à domicile de la personne ;
o dont l'environnement (sonore, visuel, étage, espace…) est préjudiciable pour la santé physique et/ou psychique de la personne ;
o dont les conséquences de l'inadaptation du logement sur la vie quotidienne sont dangereuses pour la santé de la personne sur le court terme, le moyen terme et le long terme.

> *« Le logement inadapté au handicap est devenu un critère à part entière pour être déclaré DALO. Mais on a eu beaucoup de difficultés à passer à l'action. Il faut que la caractérisation du handicap soit bien définie. Le guide du DALO, produit par le Haut comité pour le droit au logement, n'est pas exploité. Les reconnaissances DALO restent très faibles. Cela traduit une difficulté d'interprétation de ce qui peut permettre de faire reconnaître le DALO pour les personnes en situation de handicap. »* **[UNIOPSS]**

Dans le cas d'un handicap mental par exemple, l'évaluation du niveau d'adaptation apparaît peu aisée.

> *« Aujourd'hui on n'est pas bien capables de dire ce que c'est un logement adapté pour le handicap mental et psychique. Ça va bouger mais c'est très lent. »* **[Service de l'État]**

Par ailleurs, on peut s'étonner du manque de volonté de la part de certaines commissions de médiation (COMED) pour étudier finement l'inadaptation du logement aux besoins de la personne. À défaut, un diagnostic peut être demandé à un ergothérapeute mais les demandes sont rarement faites, faute de temps et d'argent, alors que des budgets dédiés sont disponibles (le coût d'un tel diagnostic est de 300 euros environ). D'autres cas sont signalés de COMED exigeant une reconnaissance administrative du handicap, ce qui est contraire à la loi.

Un exemple de dossier DALO insuffisamment analysé

La famille Dubois (cinq enfants), hébergée dans un appartement mis à disposition par le 115 depuis 2008 aux alentours de Clermont-Ferrand, se trouve dans une situation complexe liée au handicap de leur fille de sept ans. Atteinte d'épilepsie et de troubles autistiques, l'enfant aurait besoin d'un environnement adapté pour garantir sa sécurité et son bien-être. Malgré leurs recherches, les parents peinent à trouver un logement convenable (relativement isolé, de plain-pied…). Les manifestations bruyantes de leur fille, qui ne parle pas mais pousse des cris et tape souvent le sol, ainsi que son incapacité à utiliser les escaliers, limitent considérablement les options disponibles.

En février 2024, une proposition de maisonnette en duplex avec douche et chambres à l'étage uniquement leur a été faite suite à un dossier DALO déposé en juin 2023. Lors de la visite, la famille a exprimé son refus d'accepter le logement sans aménagements spécifiques, notamment des portes pour sécuriser les escaliers. Malheureusement, leur refus a entraîné le rejet de leur dossier DALO et menacé leur hébergement d'urgence pour refus d'attribution. Grâce à la mobilisation des associations et à des négociations avec les services de l'État, l'hébergement temporaire a pu être maintenu, mais l'accès à un logement pérenne reste incertain.

On observe enfin une certaine réticence du gouvernement à agir, puisque le formulaire Cerfa du Dalo ne prend toujours pas en compte ce nouveau critère légal. Des recours peuvent être déposés uniquement en invoquant le motif en commentaire.

Le bilan chiffré est très mauvais. En juin 2024, les recours pour cause de logement inadapté au handicap représentaient environ 11 % des demandes de l'année et 6 % des décisions favorables en COMED. En septembre 2024, le taux de reconnaissance prioritaire pour un motif lié au handicap était de seulement 20 % (contre 49 % pour les personnes hébergées en structure, 38 % pour les personnes dépourvues de logement ou hébergées chez un particulier, 33 % pour les personnes faisant face à un délai anormalement long, et 25 % pour les personnes menacées d'expulsion). La question des relogements est encore plus épineuse, puisqu'en 2023, 641 ménages seulement ont été relogés pour ce motif, sur 2 414 reconnaissances DALO et 12 248 dossiers déposés.

Sur le terrain, les associations qui accompagnent le relogement des ménages reconnus prioritaires confirment que certains attendent depuis des années. API Provence évoque le cas d'une dame atteinte d'une maladie neuro-dégénérative, vivant à Nice avec sa fille de sept ans (atteinte de la même pathologie) dans un T2 de 32 m² loué 770 euros par mois. Elle ne peut pas se déplacer dans son appartement avec son déambulateur. L'ascenseur ne monte pas jusqu'à son étage (en demi-palier), ce qui l'empêche de sortir. À la recherche d'un T4 (madame a deux autres enfants placés à l'ASE car victimes de violences du père, qu'elle ne peut pas accueillir faute d'espace nécessaire), reconnue DALO depuis mars 2021, elle n'a jamais eu de proposition de logement. Dans un autre cas, un couple qui vivait dans un deux pièces de 38 m² avec deux enfants, dont un atteint d'un handicap sensoriel reconnu par la MDPH, ne s'est vu reconnaître prioritaire DALO qu'après un recours en excès de pouvoir contre la COMED.

> *« C'est une première décision de reconnaissance d'un handicap autre que physique par la COMED. Cette décision va faire jurisprudence. »* **[API Provence]**

4. Des modalités d'accompagnement et des aides financières insuffisantes ?

À l'heure du « virage domiciliaire », un manque criant de moyens humains et de compétences

Dans un contexte financier contraint, et alors que le vieillissement de la population est à l'œuvre, les politiques publiques privilégient une stratégie « domiciliaire », qui vise à encourager le maintien à domicile le plus longtemps possible, en contraste à une institutionnalisation reposant sur la vie dans un établissement. Ce « virage domiciliaire », largement engagé, est d'ailleurs aussi plébiscité par de nombreuses personnes handicapées et vieillissantes, très attachées à leur logement.

Mais la crise des recrutements et le manque d'attractivité des métiers du secteur social et médico-social peuvent compliquer le maintien à domicile des personnes

en perte d'autonomie. La crise des métiers du sanitaire et du social que traverse la France[82] touche en effet fortement les secteurs du handicap et de la dépendance. Les raisons sont multiples : déficit d'offre de formation et d'information, manque d'attractivité de métiers difficiles, niveaux de salaires souvent faibles, coûts de la mobilité à intégrer… Ces facteurs, mis en évidence par des travaux récents d'universitaires comme Bruno Palier ou Dominique Meda, font que jeunes et professionnels se détournent des activités les plus éprouvantes.

De nombreux acteurs, notamment les conseils départementaux, dont une partie conséquente est désormais en grande difficulté financière[83] en raison de la baisse de leurs ressources fiscales, s'alarment de cette situation et tentent de réagir, mais les initiatives restent peu coordonnées, et les réponses de moins en moins en adéquation avec les besoins.

Les conséquences des difficultés de recrutement sont immédiates : annulation d'activités faute de personnel, ruptures d'accompagnement, inégalités territoriales de prise en charge, etc. Cela génère très concrètement, pour les personnes dépendantes nécessitant des interventions quotidiennes, des formes de mal-accompagnement et de dégradation de conditions du maintien à domicile.

> *« La première conséquence c'est un stress permanent pour les plus dépendants : on ne sait pas si quelqu'un va intervenir. Une directrice de services d'aide à domicile disait que le moment où elle avait le plus de mal à répondre à la demande c'est le matin, pour lever tout le monde à la même heure. On ne trouve pas de personnels pour proposer des couchers, notamment après 20h. Donc les couchers sont à 18h, c'est problématique. Cela concerne tous les actes essentiels de la vie : le lever, le coucher, les repas… Si la personne n'est pas là, il est abandonné. »* **[Représentant au conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie de Meurthe-et-Moselle, personne en situation de handicap moteur]**

Pour les personnes en situation de handicap, notamment psychique et intellectuel, la question de l'accompagnement en lien avec le logement s'avère cruciale, voire vitale. Une étude récente de la DREES estime par exemple qu'une personne de plus de 60 ans bénéficiaire de l'APA à domicile a besoin d'un accompagnement représentant 0,2 ETP en moyenne, ce qui signifie un besoin de 179 400 ETP au total en 2021 (à titre de comparaison, un senior qui réside en établissement d'accueil pour personnes âgées a besoin d'un accompagnement plus important, représentant 0,7 ETP en moyenne)[84] . Lorsque des personnes

---

[82] *Haut conseil du travail social, Livre blanc du travail social, 2023.*

[83] *https://www.latribune.fr/economie/france/le-nombre-de-departements-en-situation-de-quasi-faillite-va-doubler-1006246.html, consulté le 15 septembre 2024.*

[84] *DREES, « Les besoins en personnel accompagnant des personnes âgées en perte d'autonomie », Les Dossiers de la DREES, n° 123, octobre 2024.*

éprouvent des difficultés à aller vers l'extérieur et à créer des liens sociaux, le passage à l'habitat ordinaire peut accroître le risque d'isolement. Cet accompagnement est donc essentiel pour favoriser, sur le long terme, leur insertion et leur permettre de mener une vie épanouie.

> *« Une grande partie de personnes qu'on accompagne n'ont pas forcément besoin d'aménagements très précis. La plupart ont une autonomie physique. Mais elles ont quand même besoin d'un accompagnement particulier, qui peut évoluer au fil du temps. Le problème, c'est que les financeurs croient toujours que cet accompagnement au bout d'un moment ne sera plus nécessaire, alors qu'il est nécessaire à vie et qu'il est la condition de l'inclusion sociale. »* **[APOGEI 94]**

Or, le manque de professionnels formés spécifiquement pour accompagner les personnes en situation de handicap mental en milieu ordinaire constitue un obstacle majeur.

> *« Il y a aussi un déficit de l'offre d'accompagnement (des services de soins à domicile et des services infirmiers) et de grosses difficultés pour recruter des professionnels. Il est donc compliqué pour les bénéficiaires d'avoir des personnes qui tournent tout le temps dans leur logement. Et donc l'accompagnement peut être moins bon qu'en établissement. Un logement inadapté, ça fait aussi peser une charge supplémentaire sur l'aidant. »* **[UNIOPSS]**

Par ailleurs, les compétences requises vont au-delà de celles des accompagnants traditionnels.

> *« Sur la santé, on manque de partenaires. Je ne trouve pas de poste de médecin psy à temps plein alors qu'on paye deux fois mieux qu'à l'hôpital. »* **[ADAPEI Cantal]**

Le déficit de personnel pour gérer certains moments-clés, comme les couchers, renvoie à la question des aidants et aidantes familiaux, qui représenteraient un peu plus de neuf millions de personnes en France. Certaines personnes en situation de handicap n'ont en effet plus d'autres possibilités que de solliciter époux et épouses, parents, enfants, frères ou sœurs, etc. Or, plusieurs facteurs contribuent à accentuer la « pression » qui pèse sur ces derniers. D'une part, le « virage domiciliaire » en cours : il vise à la fois à désengorger des établissements médico-sociaux qui ne constituent plus toujours une offre adaptée aux publics qu'ils accueillent (et qui représentent des solutions coûteuses dans un contexte de raréfaction des deniers publics), et à mieux inclure les personnes âgées et handicapées via des logements autonomes (ou des offres spécifiques de type pensions de famille, habitats inclusifs…). D'autre part, la crise des métiers du sanitaire et du social, qui génère, comme le souligne un rapport de l'Inspection générale des

affaires sociales (IGAS) en 2024[85], en effet un report de charge sur les personnes aidantes. Cette charge supplémentaire pèse particulièrement sur les femmes, surreprésentées parmi les aidants[86].

Afin de mieux accompagner les aidants, des réponses ont progressivement été mises en place. La loi d'adaptation de la société au vieillissement (ASV), adoptée en 2015, constitue l'un des principaux piliers de ce cadre, avec des mesures visant à améliorer la reconnaissance des aidants et aidantes familiaux et à favoriser leur soutien, notamment par l'instauration de congés spécifiques et de droits à la formation.

> *« Il y a assez peu d'accueils de jour, de relais pour les aidants qui font ce travail 24h/24, et se pose la question du coût de ces relais. Un tiers des aidants disparaissent avant leur proche. 60 % sont des actifs et 60 % sont des femmes. On compte aussi plus de 100 000 enfants (mineurs) qui sont aidants de leurs parents. »* **[Association Familles Solidaires]**

Zaara, une aidante familiale à bout de souffle

Zaara, est l'aidante principale et la tutrice légale de son frère aîné, Jamel, atteint de schizophrénie et de plusieurs autres pathologies (diabète, séquelles dues à des opérations lourdes). Cette situation, combinée à ses responsabilités professionnelles et familiales, lui impose une charge mentale importante.
Jamel, âgé de 57 ans, vit seul dans un studio du parc social à Paris, mais il est souvent hébergé par leur mère. Du fait de ses problématiques de santé et de son handicap, il rencontre en effet des difficultés pour vivre seul, à la fois pour effectuer des tâches du quotidien (préparer ses repas…), et pour se déplacer.
En tant que tutrice de Jamel, Zaara gère l'ensemble des démarches administratives, son budget, et les aspects médicaux. Elle l'accompagne régulièrement chez ses médecins, souvent loin de son domicile, et veille au bon entretien de son logement.
Il y a quelques années, elle a aussi dû intervenir pour gérer le problème de surendettement de son frère, et pour remettre son appartement en état qui, par manque d'entretien, avait glissé dans une situation d'incurie. Ces efforts l'ont souvent menée à prendre des congés et à travailler tard pour s'occuper de démarches complexes, souvent vécues comme un « second travail ». *« C'est lourd, d'autant plus quand on a déjà des charges familiales et un travail prenant. Je suis souvent très stressée de devoir gérer tout ça en même temps. Parfois, je n'en peux vraiment plus et je me mets à pleurer. Je suis obligée de le faire passer en priorité, par obligation. Si je ne le fais pas, qui va le faire ? »*

---

[85] *Inspection générale des affaires sociales, Lieux de vie et accompagnement des personnes âgées en perte d'autonomie : les défis de la politique domiciliaire, 2024.*

[86] *DREES, « 9,3 millions de personnes déclarent apporter une aide régulière à un proche en situation de handicap ou de perte d'autonomie en 2021 », Études et Résultats, 2023.*

Sa charge mentale et émotionnelle s'est récemment alourdie, depuis que son frère est visé par une procédure d'expulsion pour « défaut d'occupation » de son logement. « J'ai des crises d'angoisse permanentes par rapport à ça… Moi je ne peux pas l'accueillir et ma mère, qui est âgée, non plus. J'ai cherché à acheter une chambre de bonne, mais c'est beaucoup trop cher… »

Le déficit d'accompagnement peut s'étendre à tous les aspects de la vie. À titre d'exemple, la question des déplacements et des transports s'avère particulièrement épineuse. Les solutions qui existent nécessitent de s'organiser plusieurs jours voire semaines à l'avance, sans garantie de réussite, avec le risque de retards et d'éventuels dysfonctionnements. Toute spontanéité est rendue impossible, ce qui explique que les personnes en situation de handicap vivent bien souvent recluses.

« On demande aux personnes d'anticiper leur vie. Par exemple, je dois aller à Paris, je dois donc voir avec mon auxiliaire pour qu'elle arrive plus tôt, je dois voir si les toilettes sont accessibles. C'est un algorithme à plusieurs degrés. On devient des entrepreneurs de notre handicap, c'est un métier. » **[Nicolas, personne en situation de handicap moteur]**

Les personnes en situation de handicap mental sont également concernées par des difficultés pour sortir de chez elles et envisager des déplacements dans d'autres environnements. Laurence, administratrice de l'association Nous Aussi, explique ainsi à quel point il peut être angoissant pour elle de se déplacer sans sa « personne de soutien », pour l'accompagner.

« J'arrive à faire plein de choses au quotidien mais il faut que l'environnement soit bon. Si les rues sont trop larges, je peux faire des crises de tachycardie […] Je dois souvent aller à Paris pour l'association. Je suis accompagnée par Claude [sa personne de soutien], sans lui je serais complètement perdue ! J'ai peur de me faire alpaguer ou d'avoir un accident. » **[Laurence, personne en situation de handicap mental]**

Un chez soi d'abord, un exemple d'accompagnement dans le logement réussi et financé pour les personnes en situation de handicap psychique

Le dispositif Un chez soi d'abord (UCSD) est un programme d'accompagnement innovant destiné aux personnes en situation de grande précarité, lancé en 2011 en France. UCSD accompagne des personnes majeures présentant des pathologies psychiques reconnues, principalement dans le champ de la psychose (schizophrénie, bipolarité). L'âge moyen des bénéficiaires est d'une quarantaine d'années, avec une majorité d'hommes.

« Nos publics, c'est des profils carcéraux un peu lourds, avec des problématiques multiples, des troubles envahissants sur le plan psy et des comorbidités : dépression, consommations toxiques… Donc c'est assez violent car ils risquent fort de mourir plus jeunes. » **[UCSD 59]**

Les critères d'admission incluent une situation d'errance absolue, un diagnostic de psychose, et le désir d'intégrer un logement. L'accompagnement est à durée illimitée et basé sur une approche d'« aller vers », avec un suivi hebdomadaire minimal. L'équipe UCSD est pluridisciplinaire, composée généralement de plusieurs types de professionnels de santé et de travailleurs sociaux. Le dispositif travaille en étroite collaboration avec les partenaires de soins locaux (infirmiers et infirmières de secteur, CMP…).

Les logements sont captés dans le parc public et privé, avec des difficultés plus ou moins importantes en fonction des territoires.

« Dans le privé, on fait de la veille sur Leboncoin. C'est de l'intermédiation locative donc on est locataires en direct. Le propriétaire est sûr d'avoir son loyer tous les mois, on remet en l'état, donc on arrive à capter. On arrive à avoir des loyers de marché. » **[UCSD 37]**

Les principaux défis auxquels le dispositif est confronté incluent le manque de personnel qualifié, la difficulté à capter des logements adaptés (petites surfaces) dans un contexte de concurrence entre associations, et la gestion des travaux de rénovation pour les logements dégradés.

UCSD se développe dans de nombreuses grandes villes françaises et commence à s'étendre en zones rurales et pour les publics jeunes. Le dispositif est considéré comme efficace et économiquement viable, avec un coût annuel par personne d'environ 14 000 euros, comparable à celui d'un CHRS mais avec de meilleurs résultats en termes de stabilisation et d'accès au logement. Les études nationales montrent un taux de maintien dans le logement au bout de deux ans d'environ 80 % des personnes logées.

« Il y a peu de perdus de vue, peu d'expulsions, sachant que pour certains c'est leur premier logement autonome. Le dispositif a été bien étudié, et est bien financé, même si on peut toujours avoir plus. La santé mentale, c'est 10 ans d'espérance de vie en moins, 30 ans à la rue. Donc il est urgent d'intervenir. La recherche UCSD a réussi à démontrer que l'accompagnement UCSD coûte moins cher que laisser les gens à la rue. » **[Dihal]**

Les limites des aides financières existantes

Les principales aides financières destinées aux personnes en situation de handicap sont l'allocation aux adultes handicapés (AAH), un revenu minimal attribué sous certaines conditions (niveau d'incapacité, âge, autres ressources…) à 1,34 million de personnes par la CAF ou la MSA, et la prestation de compensation du handicap (PCH), dont bénéficient 347 000 personnes. Le montant maximal de l'AAH est de 1 116 euros par mois pour une personne seule, en-dessous donc du seuil de pauvreté. Elle peut être complétée d'une majoration pour la vie autonome (MVA) si le bénéficiaire vit dans un logement indépendant. L'allocation personnalisée d'autonomie (APA) est quant à elle destinée aux personnes âgées de 60 ans et plus en perte d'autonomie. Elle est versée par le conseil départemental, sans conditions de ressources, mais le montant varie selon les revenus du bénéficiaire. Pour l'APA à domicile, le montant maximal en 2024 varie de 762 euros à 1 955 euros par mois selon le

GIR (Groupe Iso-Ressources). Certaines personnes peuvent aussi bénéficier d'une pension d'invalidité et d'une indemnisation en cas d'accident du travail ou maladie professionnelle.

Bien que ces dispositifs visent à améliorer les conditions de vie et l'autonomie des bénéficiaires, leurs montants s'avèrent relativement faibles au regard du coût moyen d'une auxiliaire de vie (30 euros de l'heure en moyenne, soit 1 800 euros environ pour un besoin de 2 heures par jour). Le recours à l'aide humaine est donc souvent contraint pour les personnes concernées, qui s'appauvrissent et/ou se limitent et s'isolent, et ce malgré les dispositifs de soutien publics, prenant pour l'essentiel la forme de dépenses fiscales (crédit d'impôt, taux réduits de TVA) et sociales (exonération de cotisations sociales). Un rapport de la Cour des comptes datant de mars 2024 rappelle sans surprise « le maintien d'un lien très étroit entre le niveau de revenus et le recours aux services à la personne (...) : la consommation de ces services se concentre sur les 20 % de foyers présentant les revenus les plus élevés »[87] . La récente « déconjugalisation » de l'AAH, qui ne prend plus en compte les revenus du conjoint dans son calcul depuis octobre 2023, représente une avancée importante pour l'autonomie financière des personnes handicapées. Cependant, son montant reste souvent insuffisant pour permettre un accès au logement dans le parc privé, cantonnant de facto les bénéficiaires au parc social.

> *« Il y a des fragilités économiques. Les personnes ne peuvent pas accéder au parc privé par exemple compte tenu de leurs ressources. La plupart sont travailleurs en ESAT donc ils ont un bout d'AAH, une aide au poste financée par l'État, et un complément de rémunération versé par l'ESAT : mais la somme des trois est plafonnée à 110 % du SMIC. Ça amène à une équation un peu compliquée. Les associations revendiquent depuis longtemps un déplafonnement. Mais c'est pas dans l'air du temps malheureusement. »* **[APOGEI 94]**

La PCH, quant à elle, couvre différents aspects : aide humaine, technique, aménagement du logement et du véhicule. Bien que plus complète et sans conditions de ressources, elle présente plusieurs limites :

- un plafonnement à 10 000 euros sur 10 ans pour l'aménagement du logement, souvent insuffisant face aux besoins réels ;

- des disparités territoriales importantes dans son attribution, notamment pour les handicaps psychiques, parfois mal reconnus par les évaluateurs des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ;

- un montant horaire pour l'aide humaine inférieur aux tarifs du marché, ne couvrant pas tous les besoins en accompagnement.

---

[87] *Cour des comptes, Le soutien de l'État aux services à la personne, mars 2024.*

Les procédures d'attribution de ces aides sont souvent critiquées pour leur complexité et leur lenteur. Les délais de traitement des dossiers par les MDPH, qui ont fait face depuis 2005 à une forte hausse des sollicitations, dépassent les quatre mois règlementaires dans deux tiers des MDPH, et dépassent les six mois pour la PCH dans 40 % des MDPH, créant des situations de précarité temporaire[88]. La création des MDPH par la loi de 2005 était en effet censée en faire des guichets uniques mais, faute de moyens, le conseil, l'accueil, l'information y sont très déficitaires et ces structures s'enferment de plus en plus dans un rôle de traitement de dossiers administratifs, sans parler des inégalités de traitement d'un département à l'autre. De plus, la nécessité de renouveler régulièrement les demandes, même pour des handicaps permanents, est perçue comme une source de stress et d'insécurité pour les bénéficiaires.

> *« La MDPH est sous-financée, le temps de traitement des dossiers est extrêmement long, les gens ne comprennent pas ce qu'il se passe. Leurs demandes sont de plus en plus complexes, le refus de droits pas toujours motivé, c'est une institution très maltraitante. Dans le dossier MDPH on demande : «Quel est votre projet de vie ?». Parfois j'ai envie de leur répondre la vérité : «Mon projet de vie c'est survivre, c'est de vivre et de ne pas sombrer»… »* **[Association nationale de défense des malades, invalides et handicapés]**

> *« Les règles des MDPH changent dans le temps et d'un département à l'autre : j'ai eu une AAH il y a plus de 30 ans, aujourd'hui je ne l'aurais pas. Les barèmes ont beaucoup évolué. Avec les changements politiques au conseil départemental, il y a des vagues de requalification de personnes handicapées, où les personnes voient leur taux baisser. Ces requalifications sont arbitraires, et génèrent beaucoup d'incompréhension, d'injustice. »* **[Patrick, personne handicapée]**

Une fois les aides perçues, les bénéficiaires qui souhaiteraient déménager se retrouvent souvent « bloqués » sur le territoire où ils vivent, car ils craignent que l'administration n'assure pas le transfert de leurs dossiers, ce qui les placerait en grande précarité financière, et ce d'autant plus quand leurs ressources relèvent d'administrations diverses (CAF, MDPH, etc.).

Les personnes dont le handicap survient après 60 ans n'ont pas accès à la PCH et doivent se contenter de l'APA, souvent moins avantageuse, avec des conséquences potentiellement majeures en termes de parcours résidentiel.

> *« Il devait y avoir un régime unique. Cette barrière d'âge n'a jamais été supprimée. Beaucoup de services d'aides à domicile sélectionnent les activités les plus essentielles à réaliser. Si les trois heures ne suffisent pas, les personnes rentrent en EHPAD. »* **[CDCA Meurthe-et-Moselle]**

---

[88] *IGAS, Accueillir, évaluer, décider : comment mes MDPH traitent les demandes des usagers ?, juin 2024.*

Enfin, la question de l'accompagnement à long terme reste problématique, engendrant des ruptures potentiellement graves. Les pouvoirs publics ont en effet tendance à limiter la durée des aides, alors que de nombreuses situations de handicap nécessitent un soutien tout au long de la vie. D'une part, parce que les aides en question sont souvent réévaluées au bout d'un certain nombre d'années (tous les deux ans pour la PCH). D'autre part, parce qu'ils considèrent que les personnes « progressent » et n'ont plus besoin d'accompagnement. Le tout dans un contexte où la pression est forte pour inciter les administrations à réaliser des économies.

> *« En 2022, la MDPH a réduit mon aide humaine à 1h30 par jour. Après deux ans de combat juridique, j'ai maintenant 2h/jour. Insuffisant pour gérer mes besoins quotidiens ! L'aide technique a aussi été refusée sans justification. Et le tout hors des procédures légales. Faire les courses, préparer à manger, avoir des loisirs… Tout est devenu impossible. La PCH doit couvrir les besoins essentiels, mais 60h50 par mois ne suffisent pas ! Cette fatigue n'est pas seulement physique. C'est l'épuisement de devoir toujours se battre, de n'être jamais entendue. »* **[Élise, 45 ans, en situation de handicap moteur]** [89]

> *« Les pouvoirs publics ont du mal à envisager l'accompagnement sur la durée. En milieu ordinaire, l'accompagnement est diminué au bout d'un certain temps car ils ont l'impression que la personne gagne en autonomie. Mais la personne handicapée a des besoins toute sa vie. C'est normal de réexaminer car les besoins peuvent évoluer dans le temps. Mais c'est rare de ne plus du tout avoir besoin d'accompagnement. »* **[UNAPEI]**

5. Vers l'autonomie résidentielle des personnes vieillissantes et handicapées : des solutions relativement récentes et diversement investies en fonction des territoires

Les enjeux du « virage domiciliaire » et de la désinstitutionnalisation

Dans un contexte d'autonomisation des personnes se développe depuis quelques années une volonté de diversifier les parcours résidentiels des personnes en situation de handicap, en favorisant leur accès au logement individuel ou semi-collectif couplé à des modalités d'accompagnement en diffus. En effet, les établissements ou services médico-sociaux, comme les Établissements d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes (EHPAD) ou les foyers spécialisés restent majoritaires, mais ne répondent pas toujours aux aspirations des personnes concernées. Il s'agit à la fois de favoriser leur inclusion dans la société, mais aussi de libérer des places en établissements spécialisés, eux aussi saturés, comme bien d'autres structures médico-sociales.

Cette question de la transition entre deux modèles constitue un enjeu-clé, afin de favoriser la disponibilité de solutions tout au long de la vie :

[89] *https://x.com/HandiEncolere/status/1831351755197620391, consulté le 20 novembre 2024.*

- D'une part, pour des personnes qui auraient vécu dans leur famille pendant longtemps et voudraient quitter le foyer familial, une évolution résidentielle rendue complexe à la fois par le manque de places en établissements et le manque de possibilités dans le logement ordinaire adapté.

> *« Les parents sont très inquiets de ce qu'il adviendra après leur propre décès pour la situation de leur enfant handicapé. C'est très injuste quand on y pense : ces familles ont économisé l'argent public en prenant en charge leur enfant, et le jour où elles ont besoin on leur dit qu'il y a cinq personnes devant elles dans la liste. Les familles ont tellement peur de cette échéance. Donc il faut des solutions tout au long de la vie, notamment à ce moment-là. »* **[Unapei]**

- D'autre part, pour les personnes qui ont vécu en établissement et se sentent prêtes à évoluer vers des solutions plus individuelles, sans être pour autant certaines d'en être capables (et pour qui la transition constitue un double risque : celui de ne pas s'adapter à son nouveau cadre de vie ; celui de ne pas pouvoir retourner en structure collective, dans la mesure où la place libérée aura été attribuée à un autre).

> *« Les familles se sont souvent battues des années pour avoir une place en institution donc c'est un énorme risque à prendre de le quitter. »* **[ADAPEI Côtes d'Armor]**

De nouveaux modèles résidentiels pour les personnes âgées et handicapées, à travers notamment l'habitat inclusif

Les caractéristiques de l'habitat inclusif ont été définies par la loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et de la transition numérique, dite loi Elan, du 23 novembre 2018 et précisées dans un décret paru le 24 juin 2019.

L'habitat inclusif est destiné aux personnes handicapées et aux personnes âgées qui font le choix, à titre de résidence principale, d'un mode d'habitation regroupé, entre elles ou avec d'autres personnes, en mutualisant les charges liées à l'accompagnement. À la manière des pensions de famille, le logement inclusif représente une alternative prometteuse pour des personnes ne pouvant ou ne voulant pas vivre seules en logement standard[90] . Entre le maintien à domicile et l'EHPAD pour les personnes âgées, entre le logement ordinaire et l'hébergement en institution pour les personnes en situation de handicap, ce modèle se développe, à la fois pour les personnes en situation de handicap et pour les personnes vieillissantes. Il vise à offrir un cadre de vie adapté, favorisant l'autonomie tout en luttant contre l'isolement. La Fondation soutient financièrement de plus en plus ce type de logements adaptés en mettant l'accent sur l'enjeu de produire pour des ménages à bas revenus. Par exemple, les « Voisins de ma résidence », à Florensac (34) l'an dernier, où les dix locataires, des sexagénaires en situation de handicap mental ou physique, disposent de logements très sociaux de 44 m² avec un jardinet. C'est aussi

[90] *FORS, « L'habitat inclusif, une alternative pour les personnes âgées ou handicapées. Retour sur l'expérience menée dans le département du Gard », automne 2021.*

le cas de « La Maison du Bercail » à Gillonnay (38) proposant des logements PLAI réversibles pour des jeunes adultes en situation de handicap mental au sein d'une exploitation agricole, pour les accompagner dans leur souhait de quitter le domicile parental.

L'habitat inclusif a pour caractéristique principale le fait que les habitants disposent de lieux communs et de moments ensemble, notamment grâce au projet de vie sociale et partagée, qui permet de favoriser le vivre ensemble dans l'habitat mais aussi de permettre aux habitants d'être acteurs de la vie du quartier.

> *« Il y a une vraie dynamique qui s'est constituée, entre les résidents et les personnes extérieures, ce qui permet de lutter contre l'isolement. »* **[Association porteuse d'un habitat inclusif]**

Le projet de vie sociale et partagée est pensé avec et pour les habitants : un ou plusieurs professionnels mettent en œuvre ce projet, et sont rémunérés grâce au forfait habitat inclusif (FHI) ou à l'aide à la vie partagée (AVP)[91] . De façon complémentaire et dans une même logique de partage, l'habitat inclusif permet la mise en commun partielle ou totale de services ainsi que d'allocations comme l'APA (allocation personnalisée d'autonomie) ou la PCH (prestation de compensation du handicap). Cette mutualisation permet de bénéficier par exemple d'une présence 24h/24.

En février 2023, la France compte 2 018 habitats inclusifs répartis sur 95 départements[92] . Selon des données complémentaires de mai 2024 en provenance de l'Observatoire national de l'habitat inclusif, le nombre de projets d'habitat inclusif déployés est en forte croissance. Alors que 6 000 personnes environ étaient concernées en 2021, ce chiffre atteignait 18 000 personnes en 2022 (à parité entre personnes handicapées et âgées). L'Observatoire souligne également que les projets de petite taille sont désormais privilégiés par rapport à des projets jugés trop lourds et qui risquent d'être abandonnés.

Clémentine, résidente de l'habitat inclusif « Vivre aux Vignes »

Clémentine est résidente au sein de l'habitat inclusif « Vivre aux Vignes », au Nord-Est de Grenoble, depuis le 1er septembre 2023, et occupe un logement T2 d'environ 50 m² avec une cuisine ouverte sur le salon, une chambre et un balcon donnant sur un chemin peu emprunté et végétalisé. Constituées de treize logements, « les Vignes » appartiennent à une résidence mixte de 60 logements. Clémentine a entendu parler des Vignes par une amie du quartier : à la mort de

[91] *L'AVP, aide spécifique à l'habitat inclusif, peut être obtenue pour toute personne âgée de plus de 65 ans ou en situation de handicap vivant dans un habitat inclusif. Elle est directement versée à la structure, elle permet de proposer l'intervention d'un professionnel d'animation et de coordination de la vie en communauté : l'aide est fonction du contenu du projet de vie sociale et partagée par les habitants. L'AVP a pour objectif de donner suite au FHI, qui va progressivement disparaître : ces aides ne sont pas cumulables, et un habitat inclusif peut être constitué sans bénéficier du FHI ou de l'AVP.*

[92] *Comité de pilotage de l'habitat inclusif, 21 février 2023.*

son mari, elle décide de rejoindre cet habitat inclusif en 2022 afin de bénéficier d'un logement sans pour autant être seule. Durant une année, Clémentine habite dans un appartement qui lui convient. « C'est sympa, ça fait un peu village, on se rencontre, même si on n'est pas très proches on échange un petit peu, le principe est bien du mélange des gens, des familles avec enfants. »
Mais elle observe un changement de population au sein des Vignes, notamment de nombreux décès et des appartements vides : le principe de solidarité obligeant les résidents à prendre en charge ces logements vides, le montant mensuel devient plus conséquent. À cela s'ajoute une nette baisse de la fréquentation des activités communes : Clémentine décide alors de quitter son appartement aux Vignes pour rejoindre un logement autonome. Elle choisit néanmoins de rester dans le même quartier afin de garder le lien avec le projet de vie sociale des Vignes qu'elle aime beaucoup. Après plusieurs mois en logement autonome ponctués de problèmes de santé, Clémentine rejoint à nouveau les Vignes en août 2023.
Clémentine a de bonnes relations avec les résidents et notamment ceux qui se rendent aux temps collectifs, comme les sorties nature et les ateliers d'art. Elle se sent bien dans son appartement, mais elle dit ne pas avoir besoin d'un espace si grand. Clémentine a deux fils qui viennent lui rendre visite, bien qu'ils ne soient pas très disponibles pour l'aider à faire ses courses ou ses lessives, services qui ne sont pas proposés aux Vignes. Clémentine est en bonne forme physique et ne tire pas bénéfice de la mutualisation des allocations ayant pour but la présence systématique d'auxiliaires de vie pour tous les résidents. L'APA qu'elle touche pourrait lui servir à payer d'autres services, comme le ménage, qu'elle ne peut plus faire à cause de problèmes abdominaux et de pied. Clémentine souhaite à nouveau quitter le dispositif « Vivre aux Vignes » et a d'ores et déjà engagé des visites d'appartements autonomes (d'environ 28 m² donc plus petits car les loyers sont chers), toujours dans le même quartier dans lequel elle se sent bien.

Cependant, malgré ses promesses, l'habitat inclusif continue de susciter des interrogations. La notion reste floue et sa mise en œuvre varie considérablement selon les territoires.

> *« C'est un mot-valise : ça peut aller de l'habitat regroupé, à quelque chose qui est plus intégré. Mais attention c'est aussi un moyen de réduire les coûts de l'accompagnement. Il y a des formes très différentes d'habitat inclusif. »* **[CDCA Meurthe-et-Moselle]**

Cette diversité peut être vue comme une force, permettant une adaptation aux contextes locaux, mais certains y voient des projets insuffisamment pensés[93], voire une nouvelle forme d'institutionnalisation, même si une solution juridique est en cours de discussion[94] pour éviter que l'habitat inclusif ne soit requalifié

[93] *Jean-Luc Charlot, Pour en finir avec l'habitat inclusif, L'Harmattan, Paris, 2022.*

[94] *La loi « Bien vieillir » du 8 avril 2024 prévoit que des mesures seront prises par voie réglementaire.*

en établissement recevant du public (plus contraignant en matière de sécurité incendie notamment).

> *« L'habitat inclusif est une approche économique de la désinstitutionnalisation. C'est une gestion à bas coût du handicap. »* **[Association Pause]**

> *« L'habitat inclusif c'est super mais on est en train de l'institutionnaliser. Il faut arriver à se détacher de ça. Car parfois ça devient du médico-social hors les murs… On a cette tendance en France, dès qu'on sort un truc bien, à vouloir le mettre dans une case. Il faudrait que plusieurs administrations se penchent sur le sujet car c'est interministériel, pour lever les barrières et les blocages. Mais ça c'est pas du tout suivi. »* **[Service de l'État]**

> *« Ça peut être vu d'un mauvais œil par les structures médico-sociales, qui y voient une forme de concurrence des modèles sur la prise en compte du handicap. Il y a aussi beaucoup d'opportunistes, qui viennent parce qu'ils ont vu une enveloppe financière. »* **[Association du champ du handicap]**

Le financement de l'habitat inclusif repose sur l'aide à la vie partagée (AVP), gérée par les conseils départementaux. Cependant, les montants alloués (de 5 000 à 10 000 euros par an et par personne) sont souvent jugés insuffisants pour assurer un accompagnement de qualité et la pérennité des projets, alors que cet aspect s'avère crucial pour le succès de l'habitat inclusif. Le manque de professionnels formés et les difficultés de recrutement constituent aussi des obstacles majeurs.

> *« Dans le cas de projets accueillant six personnes, l'AVP ne permet pas d'avoir un coordinateur à temps plein. Or, sans coordinateur c'est très compliqué. »* **[Porteuse de projet d'habitat inclusif en Ille-et-Vilaine]**

L'AVP ne couvre pas non plus le temps de préparation des projets, qui peut aller jusqu'à une année et qui n'est donc pas financé. Enfin, la durée limitée des conventions (sept ans) crée une incertitude sur le long terme, d'autant plus que la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) qui finançait au départ 80 % des projets a diminué cette part à 50 % pour 2025, le reste étant à la charge des conseils départementaux.

> *« Le modèle économique de l'habitat inclusif est très précaire, ça dépend de l'obtention de subventions publiques et privées. On nous demande d'assurer la pérennisation d'un projet, mais c'est très difficile d'avoir des subventions au-delà de trois ans. Et il n'y a pas de financement de l'ingénierie de projet. »* **[Porteuse de projet d'habitat inclusif en Ille-et-Vilaine]**

Par ailleurs, certains acteurs craignent que l'habitat inclusif ne crée de nouvelles formes de ségrégation, en regroupant des personnes ayant des difficultés similaires. Ainsi, les personnes sortant d'établissement sont parfois refusées, et il

a été signalé par des porteurs de projets que plusieurs départements réservent ce dispositif aux personnes âgées. Cette approche pourrait aller à l'encontre de l'objectif d'inclusion dans la société.

> *« C'est de la semi-institutionnalisation. On fait des activités, ce n'est pas une famille choisie. Ça évite de trop se poser la question de l'adaptation en milieu ordinaire. »* **[Les Dévalideuses]**

> *« On a mis en place l'habitat inclusif qui pose énormément de problèmes. Ça crée des ghettos. Ça peut aider mais ça ne doit pas rester la seule réponse. À ces personnes on dit : «On vous crée une résidence, comme un logement ordinaire, mais les autres habitants sont comme vous : âgés et handicapés». Et même si vous avez une capacité à sortir et à être autonome, votre voisin a les mêmes difficultés que vous. Dans le quartier, on va dire : «Ça c'est l'immeuble des vieux/handicapés». Ça isole du reste de la société. On est en train de financer à tours de bras des sociétés qui construisent ces logements alors qu'on pourrait financer l'accessibilité des immeubles d'habitation normaux. »* **[APACT]**

Dans les faits, l'habitat inclusif peut aussi être accueilli avec un certain enthousiasme, beaucoup de porteurs de projet y voyant l'opportunité de décloisonner les champs d'intervention, en rapprochant notamment le médico-social et le milieu ordinaire.

> *« Avec l'habitat inclusif, on est allé chercher le secteur médico-social et il s'ouvre. Finalement le fait de développer d'autres solutions, ça ouvre le champ des possibles. Nous on travaille plutôt bien avec le médico-social, il y a une vraie acculturation. On a appris aux établissements à travailler avec les jeunes pour qu'ils puissent avancer sur le logement autonome : donc ils font beaucoup plus des ateliers sur l'autonomisation, etc. Et nous pareil, on s'adapte, et on a travaillé une grille d'évaluation commune. »* **[Soliha 37]**

Le modèle présente un cadre intéressant qui permet de concevoir et mettre en œuvre d'autres façons d'habiter seul sans se sentir isolé, mais il reste relativement récent. Les réflexions et les adaptations restent à approfondir à de multiples niveaux, de l'architecture à l'accompagnement des résidents, en passant par le cadre juridique et la viabilité économique.

> *« L'habitat inclusif peut être bien mais il faut que les conditions soient réunies. Ces solutions d'habitat doivent correspondre à un territoire et des besoins de personnes. Or là on industrialise des solutions… Nous on ne promeut pas l'habitat inclusif en soi, mais la diversité des possibilités dans les territoires. »* **[Jean-Luc Charlot, sociologue et coordinateur national du réseau GIHP]**

Un exemple d'habitat inclusif porté par l'association le Bercail Paysan

Situé dans la plaine de la Bièvre, le Bercail Paysan est implanté dans la commune de Gillonnay. Les objectifs de cette association sont de créer une structure adaptée à l'accueil résidentiel d'adultes en situation de handicap, ainsi qu'à accueillir en journée des personnes qui vivent en structures médico-sociales. C'est par ce biais que Le Bercail Paysan souhaite aider les personnes à s'épanouir dans un cadre de vie familial, durable et évolutif, par le biais d'activités adaptées aux compétences et difficultés de chacun et chacune.

L'ouverture de l'habitat inclusif porté par le Bercail Paysan est prévue à fin 2025 : il regroupera huit colocataires en situation de handicap mental qui souhaitent vivre en milieu rural et bénéficier d'un accompagnement 24h/24. Cet habitat proposerait notamment un vivre-ensemble autour des activités à la ferme.

Les chambres en colocation sont dans une propriété rénovée par un bailleur social et louées directement aux habitants. Cette propriété est une ancienne maison dauphinoise : elle dispose de nombreuses dépendances du fait de son statut d'ancienne ferme, qui pourront être aménagées pour favoriser l'accueil. La propriété est composée de plusieurs étages comportant comme espaces communs une cuisine, une salle à manger, une salle de bains mais aussi un grenier à aménager. Le corps de ferme dispose aussi d'un jardin exploité par les personnes accueillies à la journée au Bercail, qui comporte notamment une serre de 18 m². L'habitat inclusif est en hyper proximité avec l'exploitation agricole, car il suffira de traverser la route pour la rejoindre.

Le projet de vie sociale et partagée sera construit par le collectif et déployé par un animateur dédié. Le projet sera porté par l'association Sainte Agnès, et sera axé sur le partage autour des activités liées à la ferme et à l'exploitation agricole. L'aide à domicile sera assurée par un service d'aide à la personne et financée par la mise en commun de la PCH des résidents.

Signalons pour finir qu'aux côtés de l'habitat inclusif, d'autres formes de logements se sont développées au cours des années récentes, de la colocation au logement social, de l'habitat groupé à l'habitat participatif, avec des degrés d'accompagnement plus ou moins forts.

L'habitat participatif, par exemple, peut être défini comme un habitat conçu et géré au moins en partie par ses habitants eux-mêmes. Il comporte des logements indépendants et des espaces communs, favorisant la participation et la solidarité entre habitants. Si ce mode d'habitat s'adresse à toutes les catégories de la population, il apparait de plus en plus comme une solution adaptée au vieillissement et alternative à l'EHPAD, dans un format intergénérationnel ou bien réservé aux personnes âgées. L'habitat participatif (intergénérationnel ou non) étant co-conçu avec les habitants, le projet architectural accorde un soin particulier à la modularité, en interrogeant la pertinence des normes d'accessibilité en fonction du public pour lequel il est conçu, en prenant soin d'anticiper les futurs besoins liés à la perte d'autonomie. Les acteurs qui encouragent ce type de solution, comme

l'association Hal'âge, ou le réseau de l'habitat partagé et accompagné (HAPA), insistent sur le fait qu'elle ne doit pas être bridée par des dispositifs normatifs trop contraignants.

La maison Yersin : une structure pour personnes âgées précaires à Paris, visant à favoriser l'inclusion

La maison Yersin, située dans le 13e arrondissement à Paris, et gérée par les Petits Frères des Pauvres, accueille des personnes âgées en combinant trois entités sous un même toit : une pension de famille, une petite unité de vie et une résidence autonomie. Ces trois entités partagent des espaces communs, favorisant les interactions entre des personnes aux parcours de vie différents. Selon les entités, les personnes accueillies peuvent avoir une perte d'autonomie légère à moyenne et présenter différents types de troubles (cognitifs, moteurs, sensoriels, etc.). Les résidentes et résidents, qui sont pour la plupart très isolés, peuvent compter sur les activités communes proposées ou encore sur le café T-Kawa, ouvert sur le reste du quartier.
La structure incarne une approche domiciliaire novatrice, en proposant un cadre où les résidentes et résidents sont accompagnés tout en restant dans un environnement proche du « chez soi ». Le recours au soin est par ailleurs facilité par l'adossement d'un centre de santé au bâtiment.

CONCLUSION : UN PROFOND RETARD À COMBLER

Le présent rapport met en lumière les insuffisances et les contradictions de notre système de prise en charge du handicap et de la perte d'autonomie, particulièrement dans le domaine du logement. En dépit d'une certaine prise de conscience, qui se traduit notamment à l'échelle nationale avec de nouvelles aides de l'Anah et dans les initiatives proposées par les acteurs publics et associatifs à l'échelle locale ces dernières années, la situation demeure préoccupante.

Les personnes en situation de handicap, on l'a vu, cumulent les vulnérabilités :

- vulnérabilité liée à l'inadaptation du parc de logements, tant social que privé, aux besoins spécifiques des personnes. Les travaux d'adaptation apparaissent rarement comme une priorité et les dispositifs financiers d'incitation souffrent encore de nombreuses limites, face à l'ampleur des attentes, notamment des restes à charge trop importants pour des ménages modestes ayant par ailleurs peu accès au crédit ;

- vulnérabilité financière : les personnes en situation de handicap ont plus de difficultés à occuper un emploi à temps plein et ont des niveaux de rémunération par conséquent diminués. Certaines aides sociales offrent un complément modeste, mais qui maintient malgré tout les personnes dans la précarité. Entre deux dossiers, un bailleur choisira la plupart du temps celui d'une personne valide ;

- vulnérabilité sociale, en raison d'une société validiste encore peu inclusive. L'accès à la cité, aux services, est beaucoup plus compliqué lorsqu'on est en situation de handicap. Préjugés et peurs engendrent encore des rejets et des actes discriminatoires envers les personnes en situation de handicap ;

- vulnérabilité liée au déficit global de l'accompagnement humain enfin, pourtant crucial pour le maintien à domicile. Les services d'aide sont saturés, les métiers en crise, le personnel en manque de qualifications et de reconnaissance… Ces difficultés mettent en péril l'autonomie et la qualité de vie de nombreuses personnes handicapées.

Ces vulnérabilités s'entrecroisent et isolent, d'autant plus quand elles s'articulent avec des discriminations sexistes ou racistes. Elles rendent difficiles les liens sociaux, empêchent souvent les relations amicales de se déployer dans la durée, privent les personnes en situation de handicap des conditions d'une vie sociale épanouie. Elles leur imposent une forme de maltraitance institutionnelle et existentielle permanente.

Dans un contexte de massification des besoins liés au vieillissement de la population, de contraintes financières accrues sur la dépense publique et de souhaits d'autonomisation, un « virage domiciliaire » est enclenché et promu. Néanmoins, certaines solutions proposées dans le sillage de l'habitat inclusif, si elles constituent un modèle pertinent en favorisant les parcours résidentiels des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie liée au vieillissement, ne résolvent pas les problèmes structurels liés à la profonde crise du logement que traverse le pays (cherté, rareté, manque de foncier, etc.) et ne compensent pas la grave pénurie de logements ordinaires adaptés au handicap de chacune et chacun. Le manque de logements adaptés au handicap constitue donc bien un obstacle central à l'objectif de désinstitutionnalisation d'inclusion des personnes. Si seuls les logements des personnes handicapées sont accessibles, elles ne peuvent pas se rendre chez leurs proches ou dans des lieux de sociabilité.

Les Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 ont été l'occasion de montrer que l'accessibilité, à travers un village olympique vanté pour son exemplarité, constituait un objectif réaliste des politiques d'aménagement. Le contraste avec la réalité quotidienne vécue par les personnes en situation de handicap, les familles qui les entourent, les professionnels qui les accompagnent, apparaît d'autant plus cruel. Le constat dressé par les acteurs qualifiés est en effet amer : c'est celui de l'incapacité des pouvoirs publics à anticiper des évolutions qu'il était pourtant possible de prévoir (notamment la question du vieillissement de la population), sans attendre les condamnations du Conseil de l'Europe ou de l'ONU…

Notre Fondation, fidèle à sa mission de lutte contre le mal-logement, rappelle à travers ce travail à quel point il est nécessaire de porter une attention particulière à la situation des personnes handicapées. Les enjeux sont multiples et appellent à une action concertée sur tous les fronts du logement : revalorisation des aides financières, simplification des procédures administratives, politique ambitieuse d'adaptation du parc existant, soutien aux initiatives d'accompagnement personnalisé, sensibilisation du grand public et des acteurs du logement… À l'issue de ce rapport, de premières préconisations nous semblent urgentes à mettre en débat :

• Abroger l'article 64 de la loi Elan qui réduit à 20 % la part de logements neufs accessibles au handicap.

• Mettre en place un système de contrôle et de sanctions dissuasives pour amener à l'accessibilité effective des logements (y compris dans les immeubles en copropriété, les logements étudiants et les logements sociaux).

• Rehausser l'allocation aux adultes handicapés (AAH) au moins au niveau du seuil de pauvreté monétaire.

• Augmenter le montant de la Prestation de compensation du handicap (PCH) pour l'aide à domicile d'une personne tierce, notamment pour l'aide-ménagère, et pour les aidantes et les aidants familiaux.

• Rendre réellement obligatoire pour les architectes une formation sur l'accessibilité universelle, les besoins et usages des personnes en situation de handicap, en lien avec les associations d'usagers, ainsi que dans le cursus des professionnels de l'immobilier.

• Augmenter MaPrimeAdapt' (MPA), en passant au moins à 90 % de prise en charge des travaux au lieu de 70 % pour les revenus très modestes, en réhaussant le plafond de travaux éligibles de 22 000 à 30 000 euros, et en la rendant opérationnelle en Outre-mer.

• Faire converger les aides MaPrimeRénov' et MaPrimeAdapt' pour faciliter leur mobilisation.

• Étendre le prêt avance rénovation aux travaux d'adaptation des logements au vieillissement.

• Favoriser les attributions de logements adaptés dans le parc social pour les personnes en situation de handicap : suivi du parc et des besoins, information des locataires, renforcement des priorités d'attributions, sensibilisation des bailleurs sociaux à toutes les formes de handicap, formation des commissions de médiation DALO…

• Lutter contre les 1,5 million de pannes d'ascenseurs chaque année, en s'appuyant sur la proposition de loi Brun (obligation de diligence face aux pannes, obligation de constituer un stock de pièces pour les sociétés d'ascenseurs permettant de réparer rapidement, éligibilité de la rénovation à MaPrimeAdapt' et MaPrimeRénov', garantie de la satisfaction des besoins fondamentaux en cas de panne pour les personnes dépendantes de leur ascenseur…).

CHAPITRE 2

Face à la crise du logement qui se creuse, une année d'attentisme et de renoncements

Face à la crise du logement qui se creuse, une année d'attentisme et de renoncements

Du point de vue des politiques publiques du logement, l'année 2024 s'est révélée atypique. Tandis que la crise du logement se creusait, avec l'effondrement de la construction et le grippage du marché immobilier, l'exécutif en crise s'enfonçait dans l'attentisme : instabilité ministérielle, projets de loi censurés ou annulés, annonces et contre-annonces, promesses non tenues et retours en arrière. Le bilan de l'année écoulée aurait d'ailleurs été à peu près inexistant pour les différents gouvernements de 2024 si le projet de loi de finances pour 2025, après moult péripéties, n'avait pas dessiné une orientation de relance de l'immobilier. Cette relance repose sur un léger soutien à l'accession à la propriété et au monde Hlm, ainsi que sur l'assouplissement de diverses normes écologiques et sociales. Ces dernières sont devenues les boucs émissaires faciles de la crise de l'immobilier, au risque de réemployer de vieilles recettes peu soutenables et inégalitaires, au lieu d'inventer un nouveau modèle de ville inclusive et verte.

I) Le CNR Logement aux oubliettes

• L'attentisme face à la crise immobilière

En revisionnant le film de l'année, il s'avère que le ministère du Logement a disposé de peu de temps de travail utile. En janvier 2024, le ministre du Logement Patrice Vergriete s'était mis en retrait durant les fêtes pour faire comprendre son opposition au projet de loi sur l'immigration, adopté en décembre 2023. Finalement revenu à son poste au cours du mois de janvier, il a eu le temps de promettre, en période de froid meurtrier pour les personnes à la rue, 120 millions d'euros pour l'accès à l'hébergement et au logement. Une promesse ensuite abandonnée par les gouvernements suivants.

Peu après, le changement de Premier ministre, avec le remplacement d'Elisabeth Borne par Gabriel Attal, a été marqué par l'absence de nomination d'un ministre du Logement. À tel point que la présentation du rapport sur l'État du Mal-Logement s'est pour la première fois déroulée sans ministre du Logement, remplacé dans l'attente par le ministre de tutelle de la Transition écologique Christophe Béchu.

Après six semaines de vacance du pouvoir, c'est finalement le député Guillaume Kasbarian qui est nommé ministre délégué au Logement. Son profil a fortement inquiété le secteur associatif, puisqu'il venait de porter et de faire adopter la proposition de loi dite « Kasbarian-Bergé » visant à faciliter les expulsions de locataires et de squatters tout en les criminalisant. Au lieu de reprendre les conclusions du CNR

Logement, émanant des acteurs du logement quelques mois plus tôt, le nouveau ministre a ouvert de nouveaux débats stériles, sur la place supposée des riches en logement social ou l'expulsion locative des familles de délinquants. Il a ensuite déposé un projet de loi très clivant consistant à affaiblir la loi SRU pour y intégrer les logements intermédiaires ou confier l'attribution des logements sociaux aux maires, à rebours des réformes en cours depuis de nombreuses années.

Cet agenda très contestable a été interrompu à peine quelques semaines plus tard par la dissolution de l'Assemblée nationale annoncée par le président de la République au soir des élections européennes. Le gouvernement s'est donc mis de nouveau à l'arrêt le temps des élections. Après ce scrutin, le président de la République a mis deux mois encore à choisir un Premier ministre, Michel Barnier, puis a enfin nommé une ministre du Logement de plein exercice cette fois, Valérie Létard, au profil plus consensuel que son prédécesseur. Ce gouvernement n'a cependant duré que trois mois avant de tomber suite au vote de censure sur le budget de la sécurité sociale pour 2025. François Bayrou, nommé Premier ministre, a reconduit Valérie Létard au ministère du Logement, après trois nouvelles semaines de paralysie. Au final, près de sept mois de l'année auront été marqués par l'absence de ministre du Logement en état de prendre des décisions. De plus, après Richard Ferrand, Jacques Mézard, Julien Denormandie, Emmanuelle Wargon, Olivier Klein, Patrice Vergriete, Guillaume Kasbarian, il s'agit donc de la huitième ministre en charge du Logement depuis l'arrivée d'Emmanuel Macron à la présidence de la République.

Cette instabilité ministérielle, dans un domaine où règne le temps long et qui nécessite une stabilité des règles et une prévisibilité des engagements de l'État, porte un grave préjudice à tous les acteurs du secteur. Des normes, prévues et débattues de longue date, comme le DPE ou le ZAN, sont remises en cause quelques semaines avant leur entrée en vigueur, voire après. Des dispositifs comme le Pinel ou le Loc'Avantages voient leur reconduction ou leur expiration décidées quelques jours seulement avant leur terme. Des engagements fermes de l'État, comme les 120 millions d'euros pour les personnes sans domicile ou les 1,2 milliard d'euros pour la rénovation énergétique Hlm, sont trahis quelques mois plus tard. Des budgets pour le fonds vert ou MaPrimeRénov' sont rabotés au nom de la rigueur budgétaire quelques semaines après avoir été annoncés triomphalement. Ce stop and go permanent donne le tournis aux acteurs, déboussole les citoyens et discrédite profondément la parole publique. De plus, l'absence prolongée de ministre du Logement et l'instabilité des titulaires du poste montrent l'absence de priorité accordée à ce sujet et laissent la main à Bercy pour y procéder à des coupes budgétaires régulières.

• Des choix de relance du logement inégalitaires et peu écologiques

Quand un gouvernement s'est finalement mis en place sous la direction de Michel Barnier, en septembre 2024, la chute de la production de logements neufs se poursuivait, tombant sous les 260 000 logements par an, soit un tiers de moins en un an. Face à cette crise des choix de relance de l'immobilier ont été adoptés dans l'urgence, dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2025. Si ces arbitrages

tranchent enfin avec l'attentisme qui a prévalu jusque-là, ils sont en revanche assez contestables dans leurs orientations. En effet, à l'heure où devrait prévaloir le soutien à une nouvelle façon de faire la ville, plus économe du foncier et des matériaux, et où les rares deniers publics devraient être fléchés vers la satisfaction des besoins sociaux les plus urgents, ce sont avant tout de vieilles recettes qui ont été préférées.

Nombre de logements mis en chantier chaque année

Tout d'abord, présenté comme prenant la suite du dispositif « Pinel », qui venait à échéance fin 2024, un amendement dit « Balladur » a été retenu. Inspiré d'un dispositif mis en place sous le gouvernement éponyme il y a 30 ans, celui-ci consiste à défiscaliser davantage les donations des parents à leurs enfants engagés dans un projet de construction d'un logement neuf. Alors qu'un parent peut déjà donner 100 000 euros tous les 15 ans sans droits de donation à chacun de ses enfants, la loi de finances pour 2025 pourrait ajouter un abattement de 150 000 euros (dans la version de l'amendement Louwagie adopté en commission des Finances à l'Assemblée) portant à 250 000 euros par parent et par enfant en cas d'achat de logement neuf la somme transmissible sans aucun impôt. Un enfant pourrait donc désormais recevoir 500 000 euros de ses deux parents pour acheter un logement sans payer de droits de donation.

Par rapport au dispositif Pinel, qui n'était pourtant pas exempt de critiques, cet amendement diffère assez sensiblement alors qu'il est présenté comme son successeur. Il présente le même objectif de mobiliser l'épargne des ménages vers l'immobilier neuf, mais a la particularité d'être encore plus inégalitaire que le Pinel. Le Pinel offrait en effet le même crédit d'impôt à tous les ménages investisseurs, pouvant aller jusqu'à 63 000 euros sur 12 ans. À l'inverse, le « Balladur » accorde un cadeau fiscal proportionnel à la valeur de la donation et donc à la richesse des parents donateurs. Pour une donation de 250 000

euros, le cadeau fiscal de l'État se monte à environ 30 000 euros. En revanche, pour une donation déjà importante de 150 000 euros, le cadeau fiscal est de 8 000 euros seulement, et il est nul pour une donation de 100 000 euros.

Autre différence, le Pinel avait au moins l'intérêt d'inciter à la location, alors que l'amendement Balladur est simplement conditionné à l'achat d'une résidence principale, pour une location ou pour soi-même.

La seconde disposition importante discutée en loi de finances pour 2025 est l'extension du prêt à taux zéro, qui était attendu par le secteur de la promotion après la restriction de cette aide à l'accession à la propriété dans les secteurs tendus pour le neuf et aux logements anciens avec de gros travaux dans les zones détendues. Désormais, le PTZ devrait être ouvert, toujours sous conditions de ressources, à tout le territoire et à tous types de logements neufs, individuels comme collectifs. Alors que les taux d'intérêt sont revenus à des niveaux plus raisonnables qu'en 2023 mais toujours plus élevés qu'il y a trois ans, cette nouvelle aide sera utile pour les accédants des classes moyennes pour disposer de meilleures conditions d'emprunt et ainsi participer un tant soit peu à la relance du secteur.

Toutefois, les limites du PTZ sont connues et demeurent criantes. Contrairement à l'APL accession, éteinte en 2018, qui aidait les accédants à rembourser leur emprunt en fonction de l'évolution de leurs revenus, le PTZ ne prend en compte que les revenus au moment de l'achat du logement (et même en pratique ceux déclarés aux impôts deux ans avant). Si bien qu'un ménage voyant ses revenus augmenter fortement après l'achat sera autant aidé qu'un ménage ayant connu un destin contraire.

Ensuite, contrairement au bail réel solidaire (BRS), le PTZ a un effet inflationniste avéré[1] . Au moment de la revente du logement, c'est donc le prix du marché qui s'appliquera et le vendeur pourra même réaliser une plus-value grâce à ce prêt public avantageux. Le PTZ est donc une aide ponctuelle assez peu ciblée socialement si ce n'est qu'elle bénéficie, par définition, à des ménages capables d'accéder à la propriété, avec un risque d'effet d'aubaine fréquemment relevé, dans le sens où il n'est pas forcément l'élément déclencheur de l'achat.

Pour compenser en partie ces aides fiscales nouvelles et soutenir les finances des départements, le gouvernement a annoncé un relèvement de 0,5 % des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), prélevés sur chaque transaction immobilière. Une taxe généralement peu appréciée des économistes, qui lui reprochent de dissuader la mobilité résidentielle, alors qu'une hausse de la taxe foncière par exemple aurait permis de mettre à contribution de manière égale tous les propriétaires, et pas simplement ceux qui achètent à un moment donné.

[1] *Kevin Elie Beaudrun-Diant et Tristan-Pierre Maury, « Quels sont les effets du PTZ sur les prix du foncier ? », EDHEC Position Paper, février 2015. Cité in Cour des comptes, « Les aides de l'État à l'accession à la propriété », novembre 2016.*

• Le ZAN fragilisé

En bref, si l'on peut se réjouir que le gouvernement ait enfin réagi pour tenter de relancer la production de logements, on peut regretter qu'il n'ait pas saisi cette occasion pour promouvoir des dispositifs plus vertueux sur le plan social et écologique.

Il aurait ainsi été possible d'agir davantage sur l'offre foncière plutôt que de simplement doper la demande immobilière des classes moyennes supérieures et des ménages aisés. Pour concilier les impératifs en tension de production de logements et de maîtrise foncière en évitant l'artificialisation des terres, dans la logique du zéro artificialisation nette (ZAN), il aurait en particulier été très utile de soutenir le « fonds vert », annoncé à 2,5 milliards d'euros par an début 2024.

Créé en sortie de Covid, avec la création du « fonds friche », ce fonds vert est une aide de l'État aux collectivités locales désireuses d'adapter la ville au changement climatique, notamment en finançant des travaux de recyclage des friches, industrielles ou commerciales. Ces opérations coûteuses n'ont pas toujours de modèle économique viable sans aide publique, alors qu'elles sont déterminantes pour construire sans étaler. Les premiers appels à projet ont d'ailleurs montré un engouement fort des collectivités.

Or, au lieu d'augmenter cette aide à l'ingénierie saluée de toutes parts, le gouvernement lui a retiré 500 millions d'euros au PLF 2025, après l'avoir déjà dépossédé d'un milliard au cours de l'année 2024, au nom de la rigueur budgétaire. Au lieu d'outiller les collectivités pour respecter le ZAN tout en faisant reculer la crise du logement, comme l'avait proposé notre Fondation dans un rapport co-écrit avec la Fondation pour la Nature et l'Homme paru en 2024 , le gouvernement a fait le choix de les désarmer et de s'attaquer au ZAN, bouc émissaire facile de tous les problèmes de l'immobilier.

Des tensions se cristallisent autour du ZAN alors que l'objectif de réduction de moitié de l'artificialisation d'ici 2031 approche. Des aménagements avaient pourtant déjà été votés en juillet 2023 pour prolonger les délais de modification des documents d'urbanisme pour y intégrer les objectifs du ZAN et décompter des objectifs locaux les projets urbains dits d'envergure nationale ou européenne (PENE). Les nouvelles attaques se traduisent aujourd'hui par une proposition de loi, issue de la majorité sénatoriale, visant notamment à supprimer l'objectif fixé à 2031 et à reporter l'actualisation des documents d'urbanisme à… 2036. Déposée le 13 novembre 2024, elle devrait être examinée au premier trimestre 2025. Même si l'abrogation de l'objectif intermédiaire ne fait pas consensus au sein du gouvernement, la proposition de loi est soutenue par le Premier ministre d'alors Michel Barnier et devrait être amendée pour y intégrer d'autres assouplissements.

De même, sur le foncier, le CNR Logement avait promu des mesures de maîtrise foncière et de répartition des richesses issues de l'urbanisation. L'une des principales propositions, véritable arlésienne des débats budgétaires, consistait à in-

verser la taxation dans le temps des plus-values foncières, pour qu'un propriétaire pratiquant la rétention de terrains constructibles, au lieu d'être récompensé par des abattements fiscaux croissants dans le temps, soit de plus en plus pénalisé au fil des années. L'autre idée était d'éviter, au moment de la vente d'un terrain rendu constructible, que le propriétaire foncier accapare, sans aucun mérite, toute la plus-value liée à l'urbanisation ou au prolongement de réseaux de transports, en taxant davantage la plus-value dans ce cas. Aucune de ces idées n'a été adoptée, ni même mise en débat par les gouvernements successifs, malgré les engagements pris dans ce sens.

• Le logement social à nouveau abandonné

Outre ces diverses occasions manquées, l'outil le plus fiable depuis des décennies pour relancer le logement sans effet d'aubaine, artificialisation excessive ni risque d'alimenter la spéculation foncière reste évidemment la production Hlm. Mais cette année encore il s'agit d'un rendez-vous manqué entre le gouvernement et le logement social. Pourtant, tout plaidait pour un coup de pouce au secteur. Depuis les coupes budgétaires de 2017, avec la hausse de la TVA et la réduction de loyer de solidarité (RLS), qui ponctionne 1,3 milliard d'euros chaque année sur les organismes Hlm, la production Hlm s'écroule, passant de 124 000 agréments en 2016 à 82 000 en 2023 et sans doute encore moins en 2024. Les pires résultats depuis 20 ans . Ces mauvais chiffres ne sont pas simplement conjoncturels, liés à la remontée des taux du livret A en 2022-2023, qui coûte chaque année l'équivalent de trois RLS aux bailleurs sociaux. En effet, d'après l'étude Perspectives de la Banque des Territoires, les conditions financières actuelles, si elles n'étaient pas réformées, ne permettraient pas de financer à long terme plus de 72 000 logements sociaux par an. Et au final, faute de soutien supplémentaire, *« la projection de long terme montre que les organismes de logement social vont devoir arbitrer entre constructions neuves et réhabilitations de logements, afin de conserver une situation financière soutenable »*[2] .

Nombre de logements sociaux financés

[2] *Banque des territoires, « Perspectives, L'étude sur le logement social », édition 2024.*

Si les moyens ne sont pas au rendez-vous, les besoins en logements sociaux sont quant à eux en explosion. Ce sont désormais 2,7 millions de ménages qui attendent un logement social, un million de plus en 10 ans. De plus, la baisse du taux de rotation des locataires Hlm, en raison de leur vieillissement, de leur paupérisation, et de l'inaccessibilité croissante du parc privé, aboutit à une chute des attributions Hlm chaque année. D'après l'Ancols, moins de 400 000 logements sociaux sont attribués en 2023 (contre 500 000 en 2015). Le turn over est encore plus faible pour les logements très sociaux en zones tendues, c'est-à-dire ceux qui manquent le plus cruellement pour relancer la dynamique du Logement d'abord et sortir les 350 000 personnes sans domicile de la rue ou de l'hébergement d'urgence.

Redonner de l'oxygène aux organismes Hlm aurait ainsi été un investissement public peu risqué, de nature à produire des logements par définition locatifs en résidence principale, en grande majorité collectifs et denses, donc compatibles avec l'objectif ZAN, sans appropriation de la plus-value foncière s'agissant d'opérateurs à but non lucratif et sans grand risque de mauvaise gestion puisque les logements sociaux sont gérés par des bailleurs professionnels et très contrôlés. De plus, la relance Hlm permettrait de stimuler également les programmes mixtes publics-privés de plus en plus fréquents. Le rachat à plus grande échelle de logements privés en Véfa ne trouvant pas preneur sur le marché aurait également débloqué de nombreuses opérations.

Hélas c'est plutôt l'inverse qui s'est joué, une fois de plus. Le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) n'est plus abondé par l'État depuis 2018 ni par Action Logement à partir de 2025. Le FNAP ne conserve donc des fonds que grâce aux contributions du monde Hlm lui-même et aux reliquats des années passées, en raison du peu de logements sociaux financés en 2024. Alors que les députés avaient rétabli la TVA basse à 5,5 % et supprimé la RLS, le budget finalement adopté par le gouvernement a annulé la plupart de ces coups de pouce au monde Hlm.

La ministre du Logement Valérie Létard a toutefois obtenu la promesse d'une réduction de la RLS de 200 millions, pour s'établir à 1,1 milliard d'euros par an, en échange d'engagements des bailleurs sociaux de produire davantage de logements.

À côté de cette modeste avancée (ou moindre recul), l'année a aussi été marquée par de nouvelles coupes budgétaires sur les Hlm. À l'automne 2023, le ministre du Logement de l'époque Patrice Vergriete avait promis 1,2 milliard d'euros sur trois ans (2024-2026) pour accélérer la rénovation énergétique des Hlm, des crédits publics bienvenus pour un secteur exsangue ayant l'obligation de se mettre aux normes énergétiques pour les échéances de 2025 et 2028. Hélas, à peine quelques mois après, 222 millions sur les 400 votés pour 2024 étaient gelés par le gouvernement, au nom de la rigueur budgétaire. Pour 2025 même déception puisque ce sont seulement 200 au lieu de 400 millions d'euros qui seront accordés. Et rien n'est prévu pour 2026. Ce nouveau reniement de la parole de l'État constitue une attaque supplémentaire contre le monde Hlm, alors même que ces dépenses étaient bien fléchées, bien utilisées et apportaient de multiples bénéfices liés à la réduction de

l'empreinte carbone, de la dépendance énergétique, de la précarité énergétique et pour l'emploi dans le bâtiment. Même le rapporteur spécial des crédits logements, le député François Jolivet (Horizons), *« s'alarme des moyens insuffisants mis dans cette politique publique prioritaire, en rupture avec les engagements gouvernementaux pris auprès des bailleurs sociaux »*[3] .

L'attente était pourtant forte du côté des organismes Hlm, qui avaient fait des demandes de subventions à hauteur de 45 000 logements rénovés, pour un objectif initial de 33 000. C'est donc cette dynamique potentielle qui est freinée avant même d'avoir pu se concrétiser, à un moment où la rénovation énergétique Hlm plafonne à 115 000 logements rénovés par an, dont seulement 18 000 passoires thermiques, des chiffres en baisse par rapport à ceux de l'année record de 2021 atteints grâce à des aides publiques spécifiques.

• Encadrement des loyers : un attentisme coupable

Si la production neuve de logements fait enfin l'objet de l'attention du gouvernement, il n'en est pas de même pour le coût des logements anciens, en particulier pour les locataires. Pourtant, sur le terrain, à l'initiative d'un nombre croissant de collectivités locales, l'encadrement des loyers se diffuse et fait la preuve de son efficacité à limiter les loyers abusifs. Autorisé par les lois ALUR (2014) puis Elan (2018), l'encadrement des loyers est désormais appliqué par environ 70 communes, dans des métropoles comme Bordeaux, Lille, Lyon, Montpellier, Paris, ou dans la communauté d'agglomération du Pays-basque plus récemment.

[3] *François Jolivet, Rapport fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Crédits logement et hébergement, PLF 2025.*

L'observatoire de l'encadrement des loyers de notre Fondation montre qu'au fil des années ce plafonnement des loyers est de mieux en mieux respecté. À Paris, 30 % des annonces analysées par la Fondation dépassent le loyer-plafond légal en 2024, 5 points de moins qu'en 2021. On perçoit aussi un progrès à Lyon-Villeurbanne (29 %), Lille (32 %), Bordeaux (26 %), Est-Ensemble (25 %) et Montpellier (14 %). Au total, dans l'ensemble des villes analysées, 28 % des annonces dépassent les loyers maximaux, un chiffre en baisse de 2 points par rapport à 2023 et de 4 points par rapport à 2022. Les enjeux sont réels pour les locataires. D'après l'APUR, à Paris, ceux-ci ont économisé 1 200 euros par an en 2023 grâce à ce dispositif. Une somme qui aurait même été doublée si tous les bailleurs avaient respecté strictement l'encadrement.

Pourtant, le gouvernement fait preuve d'un grand attentisme à cet égard, voire d'une certaine irresponsabilité. En effet, ce dispositif expérimental a vu sa durée de vie prolongée par la loi 3DS jusqu'à novembre 2026. Or, à quelques mois de cette échéance, personne ne sait ce qu'il adviendra de cette politique. L'ex-ministre du Logement Patrice Vergriete s'était déclaré favorable à l'extension de l'encadrement à toutes les villes volontaires. Mais la loi n'autorise plus aucune nouvelle candidature depuis novembre 2022, même pour des territoires devenus éligibles depuis qu'ils ont été classés comme « tendus » en 2023, à l'instar de La Réunion ou de Rennes. Son éphémère successeur Guillaume Kasbarian, à l'inverse, ne cachait pas son hostilité à cette forme de régulation du marché et avait refusé d'inscrire sa prolongation dans son projet de loi avorté après le remaniement de la rentrée 2024. À ce stade, l'actuelle ministre Valérie Létard ne se prononce pas sur cet outil qui divise les parlementaires soutenant le gouvernement. Elle a simplement annoncé qu'elle lancerait son évaluation en 2025 et qu'elle pourrait la confier au Sénat, traditionnellement plutôt hostile à cette mesure. En tout état de cause, un éventuel rapport d'évaluation pourrait donc être publié seulement quelques mois avant la fin de l'expérimentation, ce qui laisserait peu de temps pour la prolonger ou la pérenniser. Faute d'anticipation, ce sont donc des millions de locataires et de bailleurs qui ne sauront pas quelles règles s'appliqueront à leurs baux et des dizaines de communes qui travaillent au respect d'un dispositif à peine installé, sans aucune perspective sur son avenir.

Outre l'effet modérateur sur les loyers, qui semble difficile à contester, le débat sur l'encadrement devrait porter sur les effets de ce dispositif sur l'offre disponible de logements locatifs. En effet, ses détracteurs l'accusent de réduire le rendement locatif et de décourager les investisseurs. Or, si la baisse de l'offre locative privée est avérée depuis trois ans, elle ne se concentre pas sur les villes encadrant les loyers mais touche autant des villes comme Toulouse, Nice ou Strasbourg[4]. Ce phénomène s'expliquerait donc par d'autres facteurs, comme la hausse des taux d'intérêt, le grippage du marché immobilier et la concurrence des locations touristiques.

[4] *PriceHubble, « Encadrement des loyers : solution ou problème pour le marché locatif ? », octobre 2024.*

• Enfin une avancée dans la régulation des meublés touristiques

De manière révélatrice, la principale avancée législative de l'année ne vient pas du gouvernement mais des députés Annaïg Le Meur et Inaki Echaniz, auteurs de la proposition de loi pour réguler les meublés touristiques. Adoptée laborieusement en novembre 2024 après des mois voire des années de blocage et de procrastination, elle donne aux collectivités locales des outils indispensables pour limiter la prolifération des meublés touristiques mis en location via des plateformes comme Airbnb, qui assèchent le marché locatif privé de longue durée.

La nouvelle loi a enfin permis de lever des obstacles législatifs auxquels se heurtaient souvent les communes pour tenter de réguler les locations touristiques. Elle renforce la procédure d'autorisation de changement d'usage en facilitant l'établissement de la preuve qu'un local avait un usage d'habitation au préalable, condition pour empêcher l'autorisation de transformation en meublé. Elle prévoit également d'aligner les règles de performance énergétique des locations touristiques sur celles des locations classiques afin d'éviter les « fuites » de la location longue durée vers les meublés touristiques qui n'étaient jusqu'ici pas soumise aux obligations de rénover. Hélas, ces obligations énergétiques ne s'imposeront qu'en 2034 pour les meublés touristiques actuels (et dès à présent en cas de demande d'autorisation d'un nouveau meublé touristique), ce qui laisse 10 années supplémentaires d'avantage compétitif aux locations saisonnières touristiques.

Désormais également, davantage de communes pourront recourir aux autorisations préalables de changement d'usage pour préserver le marché du logement sur leur territoire. Elles pourront également mettre en place des quotas de locations touristiques à ne pas dépasser en fonction des quartiers et des besoins, ce qui faisait l'objet de nombreux contentieux entre les villes et les propriétaires jusqu'à présent. Le nombre maximal de jours de location pourra être abaissé de 120 à 90 jours par les communes qui le souhaitent, comme l'a déjà fait la Ville de Paris par exemple. Enfin la loi contribue à réduire la niche fiscale sur les revenus des locations meublées.

Lors de l'adoption de la loi de finances pour 2024, le gouvernement avait retenu « par erreur », selon ses termes, l'article 45 dans sa rédaction issue de la première lecture au Sénat. Cet article prévoyait un durcissement des règles applicables aux loueurs de meublés de tourisme non classés : avec un abaissement du plafond passant de 77 700 euros à 15 000 euros et du taux d'abattement passant de 50 % à 30 %. L'administration fiscale a tenté de limiter les conséquences d'une application rétroactive de cette mesure en autorisant les propriétaires à appliquer l'ancienne législation. Mais le Conseil d'État, saisi par des sénateurs, a estimé en juillet que le gouvernement n'était pas en droit de maintenir ces conditions fiscales préférentielles.

Pour compléter ces mesures, la nouvelle loi poursuit donc le renforcement de la fiscalité des locations meublées en baissant le seuil d'application et l'abattement

des locations de meublés classés cette fois. Le micro-régime fiscal est désormais applicable pour cette catégorie de location, dans la limite de 77 700 euros, et l'abattement fiscal passe de 71 % à 50 %.

De plus, le projet de loi de finances pour 2025 a prévu un article qui va dans le bon sens, consistant à taxer davantage les plus-values en cas de cession de logements ayant bénéficié d'amortissements comptables au cours des années précédentes dans le cadre de leur activité de location meublée, pour une recette fiscale attendue de 180 millions d'euros par an pour l'État.

Toutefois, la réforme fiscale plus structurelle destinée à encourager la location longue durée, en particulier la location nue, se fait encore attendre. En effet, les travaux sur les meublés touristiques et les risques de dumping fiscal en faveur de solutions locatives précaires, ont démontré que le rendement locatif de la location nue de longue durée était souvent désavantagé fiscalement par rapport à la location de meublés touristiques et de meublés tout court. La députée Annaïg Le Meur s'est vu confier une mission sur le sujet dont le rapport envisage plusieurs scénarios permettant de rapprocher le régime de la location meublée de celui de la location nue. Ce rapport n'a pour l'instant abouti à rien ou si peu.

II) La lutte contre la précarité énergétique, entre avancées et renoncements

L'année 2024 a été celle d'une réforme ambitieuse de MaPrimeRénov', réhaussée, mieux accompagnée et mieux financée pour inciter aux rénovations performantes. Mais cette priorité politique a perdu en lisibilité au cours de l'année, au fil des coupes budgétaires, des stop and go et des renoncements.

• Ma PrimeRénov' : une réforme encourageante, mais menacée par les coupes et les lobbies

En cohérence avec l'objectif de réaliser 200 000 rénovations globales en 2024, une hausse conséquente de MaPrimeRénov' de 1,6 milliard d'euros avait été actée dans la loi de finances pour 2024. À travers cette réforme, le gouvernement affichait son ambition de renforcer l'attractivité des rénovations globales par rapport aux simples gestes, qui représentaient 90 % des 700 000 travaux de rénovation subventionnés en 2023. Pour contrer cette faiblesse, les aides ont été restructurées en deux piliers : rénovation d'ampleur (parcours « accompagné ») et rénovation par geste (parcours « décarbonation »), tout en voyant leurs barèmes de financement augmenter significativement. Désormais, un ménage très modeste propriétaire d'une passoire thermique aura un reste à charge de seulement 10 %, sur des travaux pouvant afficher des devis jusqu'à 70 000 euros hors taxes (contre 35 000 euros auparavant), et ce avant d'être complété par de potentielles aides locales ou privées.

L'accès à MaPrimeRénov' Parcours accompagné (les rénovations globales) est de plus conditionné à un accompagnement réalisé par un opérateur agréé « Mon Accompagnateur Rénov' » (MAR), renforcé et pris en charge à 100 % jusqu'à 2 000 euros pour les plus modestes, voire 4 000 euros pour accompagner des situations de précarité ou d'habitat indigne. L'évolution des aides pour une prise en compte conjointe des travaux énergétiques et d'amélioration du bâti a également été actée au sein de la nouvelle aide Ma Prime Logement Décent. Si le dimensionnement de ce dispositif demeure imparfait, c'est une évolution positive lorsqu'on sait qu'un logement insalubre présente aussi généralement des problèmes de performance énergétique. En parallèle, la réforme mettait fin aux aides à l'installation de pompes à chaleur pour les plus aisés, et ne devait plus financer un simple changement de système de chauffage pour les passoires thermiques.

Globalement, le message envoyé par le gouvernement à travers cette réforme est très positif : il faut multiplier les rénovations globales qui sont les plus efficaces économiquement et écologiquement en désincitant aux simples gestes ; la politique de rénovation doit être sociale, et donc s'approcher d'un reste à charge zéro pour les plus pauvres.

Néanmoins, le dispositif Mon Accompagnateur Rénov' ne répond pas encore aux besoins des ménages précaires. Dans sa version standard, il inclut peu de déplacements au domicile des ménages et le recours à un soutien social renforcé est peu utilisé. De plus, pour déclencher cet accompagnement, les ménages en dehors des opérations programmées sont pour le moment contraints d'avancer les sommes. Or, sans dispositifs de préfinancement pour les plus modestes, un risque de désengagement mettant en échec de nombreux projets de travaux subsistera chez ceux qui n'ont pas les moyens d'assurer cette dépense.

De plus, à cause de choix politiques, de forces d'opposition et de manque d'anticipation, l'ambition de la réforme a été revue à la baisse dès le mois de février 2024. En raison notamment du faible nombre d'Accompagnateurs Rénov' (MAR) agréés, rendus obligatoires dans le cas de rénovations d'ampleur, l'objectif de 200 000 rénovations a été abaissé à 140 000. De plus, les professionnels du bâtiment ont obtenu le rétablissement du financement de simples gestes de rénovation dans des passoires thermiques, au moins jusqu'en 2026, au nom de la simplicité et de l'activité du secteur. Mais de nombreuses organisations regrettent que cette décision ait été prise sans concertation avec l'ensemble des acteurs et sans analyse territorialisée du dispositif initialement mis en œuvre. En effet, le retour aux aides financières pour les mono-gestes, notamment l'installation de pompes-à-chaleur dans des passoires, ne peut garantir la cohérence et la qualité des projets de rénovation menés par les particuliers, lorsqu'ils ne sont pas correctement accompagnés.

Enfin, les coupes budgétaires annoncées par le ministre de l'Économie d'alors Bruno Le Maire en février 2024 ont gravement amputé le budget de MaPrimeRénov', qui est passé de 4 milliards d'euros à 3 milliards d'euros. C'est très

regrettable, alors même que le gouvernement avait largement communiqué sur une prétendue hausse de 1,6 milliard d'euros du budget de MPR dans le PLF 2024. Au global, le budget affecté à la rénovation énergétique des logements en 2024 est resté le même que celui de 2023, et l'année 2025 ne laisse pas entrevoir d'amélioration. En effet, ce retour en arrière, qui ne devait durer que quelques mois, semble perdurer, comme le prouve le nouveau coup de rabot porté au budget de MaPrimeRénov' dans le PLF 2025, qui acte une baisse de 1,5 milliard d'euros par rapport à 2024. Le gouvernement reconduit simplement le budget 2024 consommé, semblant se contenter d'une stagnation de la rénovation, alors même que la fin de l'année 2024 montrait un certain décollage, que les accompagnateurs montent en puissance (3 485 accompagnateurs au 30 septembre 2024 au sein de 1 035 structures) et que les scénarios officiels prévoient une massification des rénovations globales (600 000 par an en 2030 d'après la nouvelle stratégie nationale bas-carbone). Au final, l'État vise 85 000 rénovations globales en 2025, à peine plus que les 70 000 de 2023, comme si la réforme ambitieuse de 2024 n'avait servi à rien ou si peu.

À côté de la baisse des rénovations par gestes, il convient néanmoins de saluer la hausse des dépôts de dossiers de rénovation performante en 2024, avec un montant moyen de subvention pour les ménages, passé de 15 600 euros à 40 655 euros depuis la réforme. Au final, on prévoit environ 85 000 rénovations performantes financées en 2024. Se limiter au réalisé 2024 pour baser le budget de 2025 est donc très peu ambitieux et risque de freiner la dynamique en cours de rénovation performante si l'enveloppe allouée à l'Anah n'est pas réhaussée en cours d'année.

L'impensé de l'adaptation des logements aux vagues de chaleur

Face à des vagues de chaleur plus intenses, fréquentes et longues, de plus en plus de personnes vivent dans des logements qui se transforment en bouilloires thermiques plusieurs mois par an[5] , avec des conséquences sanitaires, économiques, écologiques et sociales graves. Les passoires thermiques mal isolées et mal ventilées se transforment également en bouilloires pendant l'été. L'exposition du logement, l'absence de protections solaires et d'espaces extérieurs, un environnement sujet aux îlots de chaleur urbains, le surpeuplement du logement, le fait de vivre en appartement, l'impossibilité d'ouvrir les fenêtres à cause de l'environnement (bruit, sécurité), y contribuent également.
En 2023, la chaleur a provoqué une sursollicitation de notre système de soins d'urgence (20 000 consultations) et a causé la mort de 5 000 personnes, dont 1 500 pendant les canicules d'après Santé publique France, en particulier des personnes âgées.
Face à ce constat, c'est toujours le degré zéro de l'action publique ou presque qui prévaut, puisque malgré de timides évolutions, nos politiques de rénovation s'in-

[5] *Fondation Abbé Pierre, « Logements bouilloires : le degré zéro de l'action publique », août 2024.*

téressent toujours principalement à la décarbonation de nos modes de chauffage et au maintien d'une température minimale dans le logement. L'adaptation des bouilloires thermiques est insuffisamment intégrée aux dispositifs de rénovation nationaux et locaux, est absente des obligations de rénovation pour les bailleurs, et continue de se heurter à des freins réglementaires et patrimoniaux qui empêchent l'installation de protections solaires ou l'application de couleurs claires en façade et en toiture. De plus, les rénovations globales et celles traitant isolation de l'enveloppe et ventilation, efficaces pour l'hiver comme pour l'été, sont toujours en nombre insuffisant. En 2024, seules une cinquantaine de rénovations globales prenant en compte la question du confort d'été ont été subventionnées par MaPrimeRénov'.
Face à l'inaction, la climatisation prolifère, emportant avec elle l'augmentation des factures d'énergie, l'aggravation de la surchauffe urbaine, et la hausse des émissions de gaz à effet de serre.
Après plusieurs mois de retard, le 3e Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (PNACC 3) a enfin été présenté par le gouvernement à la fin du mois d'octobre, laissant notamment espérer un renforcement des politiques publiques pour améliorer la résilience des bâtiments face aux risques climatiques : amélioration de la prise en compte du confort d'été dans le DPE et dans l'audit énergétique, programme CEE dédié, formation des Accompagnateurs Rénov', sensibilisation des acteurs de la filière, recommandations aux Architectes des Bâtiments de France, guides à destination des copropriétés, campagnes de communication, etc. Si ces propositions sont positives, certaines sont au conditionnel, d'autres mériteraient d'aller au-delà de la simple recommandation, et aucune traduction législative ou budgétaire n'est prévue pour le moment. Le calendrier manque également d'ambition, avec des décisions prévues en 2027 concernant l'introduction d'exigences de formation des professionnels de la rénovation, et pour 2028 en ce qui concerne le DPE.

• Les obligations de rénovations des logements au risque du renoncement

Outre les aides à la rénovation, les hésitations et les risques de retour en arrière concernent aussi les obligations de rénover les passoires à la location. Depuis le 1er janvier 2023, les pires des passoires en location, dites « G+ », sont concernées par l'obligation de rénover. Depuis le 1er janvier 2025, ce sont toutes les étiquettes G qui sont concernées, faisant souffler un vent de panique chez ceux qui ont tardé à s'y préparer (alors que les premières obligations datent de la loi de 2015). Il apparaît important de rappeler que déclarer les passoires thermiques « indécentes » n'aboutit pas en réalité à les faire sortir du marché locatif. La plupart des logements indécents restent de fait sur le marché et peu de locataires, quand ils connaissent leurs droits, osent assigner leur bailleur au tribunal. Mais au moins auront-ils la loi de leur côté pour lui demander des travaux de remise aux normes ou une modération de loyer.

De plus, cette obligation est loin d'être inflexible, en raison de nombreuses exceptions prévues : elle ne s'appliquera pas si les contraintes techniques ou patrimo-

niales l'en empêchent, ni lorsqu'une Assemblée générale de copropriété refusera de voter les travaux proposés par le bailleur. Ces nouvelles normes font tout de même l'objet d'un fort lobbying de la part des bailleurs et de leurs représentants pour les repousser. Le gouvernement semblait jusqu'ici vouloir faire preuve de fermeté, d'autant que les bailleurs sont éligibles à MaPrimeRénov' et bénéficient d'avantages fiscaux en cas de travaux. Toutefois, dans son discours de politique générale prononcé le 1er octobre 2024, le Premier ministre d'alors Michel Barnier a annoncé que le diagnostic de performance énergétique serait simplifié et son calendrier adapté, sans davantage de précisions.

Aujourd'hui pourtant, grâce à la perspective de ces obligations, les premiers résultats positifs sont visibles puisque l'intérêt des bailleurs pour la rénovation semble se renforcer. À Grenoble, l'Agence Locale de l'Énergie reçoit désormais bien plus de demandes de la part de bailleurs. À Paris, les appels de bailleurs à l'Agence Parisienne du Climat (APC) représentent 40 % des demandes d'informations, contre 5 % auparavant.

En parallèle de l'obligation de rénover les passoires thermiques, le diagnostic de performance énergétique (DPE) constitue un autre outil de protection des locataires. Désormais connu du grand public, il a pour objectif d'informer sur la consommation énergétique et les émissions carbone du logement, d'estimer ses charges énergétiques et de recommander des travaux à réaliser pour l'améliorer. Il est obligatoire en cas de vente ou de location d'un bien depuis 2007. Néanmoins, depuis son entrée en vigueur le 1er juillet dernier, une réforme du DPE a sorti artificiellement environ 140 000 petits logements du statut de « passoires thermiques » sans nécessiter de travaux, simplement en changeant le mode de calcul du DPE, accusé de pénaliser les petites surfaces.

Mesure méconnue mais pas des moindres, la loi climat et résilience du 22 août 2021 interdit à compter du 24 août 2022 toute augmentation de loyer ou complément de loyer au-dessus des plafonds des logements du parc privé classés F et G au titre du DPE. La loi précise que ces dispositions s'appliquent pour les contrats de location conclus, renouvelés ou tacitement reconduits après cette date. Toutefois, des remontées témoignent d'un non-respect fréquent de cette disposition, de nombreux locataires continuant à subir des augmentations de loyers abusives alors qu'ils vivent dans des passoires thermiques ou qu'ils n'ont pas accès à leur DPE.

Dans ce cadre conflictuel, à quelques jours de l'échéance du 1er janvier 2025, la proposition de loi transpartisane des députés Bastien Marchive et Inaki Echaniz, soutenue par le gouvernement, a prévu des assouplissements aux obligations de rénover les passoires énergétiques sans détricoter substantiellement le calendrier. Le texte précise que l'obligation de rénover s'appliquerait uniquement au moment du renouvellement ou de la reconduction du bail et pas au 1er janvier. Il confirme également la doctrine selon laquelle l'obligation ne s'applique pas non plus quand la rénovation de l'immeuble est rendue impossible par une contrainte technique, par une décision administrative (par exemple pour des raisons pa-

trimoniales) ou par un veto de l'assemblée générale de copropriété malgré la demande du bailleur. Dans ce cas, le logement ne serait pas considéré comme indécent. De même, la proposition de loi permet à des logements dont la rénovation est prévue « dans un délai raisonnable » par un vote des copropriétaires de ne pas être frappés d'indécence jusqu'à la réalisation des travaux. Il convient toutefois d'être vigilant à ce que l'esprit de cette disposition ne soit pas contourné par des intentions de travaux fictives ou très lointaines. De même, la proposition de loi estime que le bailleur ne peut pas être sanctionné si c'est son locataire qui empêche la conduite de travaux de remise aux normes énergétiques. Il faudrait veiller à ce que le bailleur ne fasse pas, plus ou moins sous la contrainte, signer à son locataire une forme de décharge pour s'éviter des travaux en faisant porter la responsabilité à son locataire. D'autant plus qu'un locataire juridiquement n'a pas vraiment les moyens de s'opposer à des travaux, si bien que cette disposition ne semble pas nécessaire.

Ces exceptions, à condition d'être bien délimitées, semblent des compromis globalement acceptables, sous réserve d'être strictement encadrées, pour une mise en œuvre réaliste des obligations de rénover, d'autant plus si elles s'accompagnent comme cela est prévu d'une minoration de loyer pour le locataire victime de cette absence de travaux. En espérant que cette baisse de loyer puisse s'obtenir facilement auprès de la commission départementale de conciliation, sans forcément avoir recours au juge. Mais l'examen de ce texte de loi, interrompu par la censure du gouvernement Barnier, apporterait des précisions qui auraient dû être discutées bien en amont et ouvrirait une brèche à un détricotage plus large du calendrier de rénovation énergétique.

Menace sur le chèque énergie

Même si la rénovation des passoires thermiques est la solution prioritaire pour lutter contre la précarité énergétique de façon durable et écologique, en attendant, des millions de ménages précaires continuent à se ruiner en essayant de chauffer ou refroidir leur logement, et souffrent du froid quand ils n'y parviennent plus.

Envoyé chaque année automatiquement dans la boîte aux lettres des 5,5 millions de ménages les plus pauvres, le chèque énergie est donc une aide indispensable au paiement des factures d'énergie. Pourtant, avec un montant moyen de 150 euros par an, il n'a pas évolué depuis 2019 et ne couvre pas l'augmentation des prix de l'énergie. Par ailleurs, les plafonds de ressources pour y être éligible sont si bas (en dessous de 11 000 euros par an pour une personne seule, soit environ les 15 % les plus pauvres) que de nombreux ménages en précarité énergétique n'en bénéficient pas.

L'aggravation sans précédent de la précarité énergétique aurait dû susciter un sursaut de la part des pouvoirs publics, à travers notamment le triplement du montant du chèque et l'élargissement du nombre de bénéficiaires (qui coûteraient dix fois moins cher que le bouclier tarifaire). Pourtant ce dispositif est

aujourd'hui menacé par une réforme qui mettrait fin à son versement automatique. Cet arbitrage gouvernemental, annoncé discrètement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025, fait courir le risque d'une aggravation de la précarité énergétique dès 2025.
En effet, malgré les alertes répétées des associations, la suppression de la taxe d'habitation empêche les services fiscaux d'identifier les nouveaux ménages éligibles au chèque énergie au sein d'un logement. Faute de mieux, en 2024, le chèque a été exceptionnellement envoyé aux mêmes bénéficiaires que l'année précédente. Mais pour un million de nouveaux bénéficiaires potentiels non identifiés, une plateforme en ligne avait été ouverte. Sans surprise, bien peu y ont eu recours, puisque à ce jour seulement 120 000 demandes ont été recensées, et 32 000 chèques attribués, soit un taux de recours d'environ 3 à 12 %, loin des 84 % de taux d'usage du chèque énergie en 2023. Malgré ces résultats accablants, le gouvernement a choisi de généraliser cette plateforme pour presque tous les ménages éligibles au chèque énergie. On est loin de la promesse d'Emmanuel Macron, qui s'était engagé en 2022 à viser le « zéro non-recours » aux aides sociales en généralisant le versement direct « à la source ». Cela est d'autant plus problématique que l'utilisation du chèque permet également aux fournisseurs d'énergie de repérer les ménages précaires et de déclencher les mesures de protection qui sont associées au dispositif, notamment la protection contre les réductions de puissance pendant la trêve hivernale.
Un amendement gouvernemental de dernière minute déposé au Sénat, suite à la mobilisation des associations, permettrait, s'il était adopté, d'identifier plus facilement les foyers fiscaux éligibles au chèque énergie s'ils sont titulaires d'un contrat d'électricité, de manière à continuer de leur envoyer leur chèque sans démarche de leur part.
Ces régressions interviennent de plus à l'heure de la mise en œuvre du nouveau marché européen du carbone pour le logement (ETS2), prévu pour 2027, qui risquerait d'alourdir les factures des ménages.

• La refonte du décret habitat : un exemple de simplification des normes délétère

Outre les normes énergétiques, le gouvernement a cherché à affaiblir des normes d'habitabilité qui semblaient pourtant bien minimales. À l'occasion de la rédaction d'un décret sur les normes d'hygiène et de salubrité, publié le 29 juillet 2023, censé harmoniser les différents règlements sanitaires départementaux (RSD), le gouvernement a ainsi décidé que seraient considérés comme habitables des logements dont la hauteur sous plafond ne serait plus de 2,20 mètres mais de 1,80 mètre, mais aussi des sous-sols trop enfouis et à peine aménagés, des locaux sombres, etc.

Autant de défauts qui ne sont pas sans conséquences sur le bien-être humain, sur sa santé physique et mentale (chocs et blessures, incidents domestiques, qualité de l'air intérieur, anxiété, dépression, etc.), comme n'ont pas manqué de le sou-

ligner le Haut Conseil de la santé publique et toutes les associations consultées. Plusieurs communes ont également demandé au gouvernement le retrait d'un texte entraînant une régression importante, fragilisant leur politique locale de lutte contre l'habitat indigne et mettant en péril de nombreux arrêtés d'interdiction d'habiter qu'ils avaient prononcés sous la réglementation antérieure.

Malgré les alertes générales, y compris au sein des agences régionales de santé, c'est cette vision très restrictive des normes minimales de confort qui l'a emporté. La motivation de l'État était de faire face à la crise du logement en remettant sur le marché des locaux considérés comme indignes hier, inhabitables par définition.

Heureusement, pour des raisons de forme, la consultation préalable du Haut Conseil de la santé publique (HCSP) n'ayant pas été menée correctement sur le texte définitif, le Conseil d'État, saisi par les associations, a partiellement annulé ce décret. Le gouvernement doit donc procéder à une nouvelle consultation de cette instance sur ces aspects. Ce serait également l'occasion pour celui-ci d'abandonner purement et simplement des dispositions portant manifestement atteinte à la santé et à la sécurité des personnes.

• Loi sur les copropriétés dégradées : un texte technique porteur de quelques avancées

La lutte contre l'habitat indigne n'a pas fait l'objet d'une priorité particulière cette année, hormis le vote d'un projet de loi le 9 avril 2024 d'accélération et de simplification de la rénovation de l'habitat dégradé à la suite de la mission « Lutz-Hanotin »[6] confiée par le gouvernement en mars 2023, portant plutôt sur le milieu urbain.

Cette loi vise à prévenir et à améliorer les outils pour traiter l'habitat dégradé et les difficultés des copropriétés. Quelques dispositions sont à souligner, comme la facilitation de l'emprunt collectif pour le financement des travaux, une meilleure visibilité des autorités sur les décisions prises par les copropriétés faisant l'objet d'un arrêté de police de sécurité et de salubrité, l'obligation pour les occupants d'être informés des procédures liées à l'habitat indigne en cours, une obligation de diagnostic structurel décennal des immeubles de plus de 10 ans situés dans des secteurs d'habitat dégradé, la sanction contre les auteurs de dégradations de locaux destinées à en faire partir les occupants et un durcissement des sanctions pénales à l'égard des marchands de sommeil.

Cette loi est loin d'avoir épuisé la question puisqu'une commission d'enquête sénatoriale a conclu ensuite à 25 préconisations[7] . Au final, si les moyens financiers

[6] *Mission relative aux outils d'habitat et d'urbanisme à créer ou améliorer pour renforcer la lutte contre l'habitat indigne, Rapport final, 23 octobre 2023.*

[7] *La paupérisation des copropriétés, mieux la connaître pour mieux la combattre, Rapport n° 736 (2023-2024), tome I, déposé le 18 juillet 2024.*

ne suivent pas, que l'expertise technique et juridique des procédures de redressement des copropriétés et de traitement de l'habitat indigne n'est pas maîtrisée par les acteurs, que les aides sociales, l'accompagnement et l'implication de tous les ménages restent négligés, les lois peineront à résoudre la masse des situations d'habitat indigne.

Une protection nouvelle pour les victimes de marchands de sommeil

La loi relative à l'immigration du 26 janvier 2024, parmi toutes ses mesures contre l'accueil des étrangers, permet néanmoins, à l'initiative de notre Fondation, aux victimes portant plainte contre un marchand de sommeil d'obtenir une carte de séjour temporaire d'un an renouvelable le temps de la procédure. Si cette disposition constitue une avancée, un meilleur accès à ce droit nouveau nécessiterait encore de faciliter le dépôt de plainte, la protection, et l'information des victimes de marchands de sommeil, de renforcer la formation des officiers de police et des magistrats sur ces infractions, d'obtenir des rendez-vous rapides en préfecture pour l'obtention du titre de séjour, et veiller à reloger en urgence les habitants concernés pour les soustraire à leur marchand de sommeil.

III) Pendant ce temps, l'urgence s'aggrave

Pendant que la crise de l'immobilier bat son plein et que la précarité énergétique s'aggrave, les urgences en bas de l'échelle sont de plus en plus criantes, et les solutions le plus souvent inaccessibles.

• L'hébergement d'urgence face à la saturation

Depuis la création de près de 40 000 places d'hébergement au moment de la crise Covid, l'engorgement du secteur de l'hébergement s'est reconstitué et a même empiré. Chaque soir, entre 5 000 et 8 000 personnes, dont 1 000 à 3 000 enfants, sont refoulées par le 115 faute de places, sans compter toutes celles qui n'arrivent pas à joindre le 115 ou qui ne l'appellent même plus. Lors de la dernière Nuit de la Solidarité parisienne par exemple, en janvier 2024, 69 % des personnes rencontrées n'appelaient plus le 115. D'après le Collectif Les Morts de la Rue, au moins 735 personnes seraient « mortes de la rue » en 2023, un chiffre jamais atteint jusque-là[8] , et en hausse de 16 % par rapport à 2021.

[8] *Collectif Les Morts de la Rue, « Dénombrer et décrire », 2024.*

Demandes non-pourvues chaque soir au 115

Face à l'ampleur de l'urgence, les associations et collectifs de parents d'élèves ou d'enseignants se mobilisent : ils occupent des écoles, lancent des cagnottes ou hébergent chez eux les familles abandonnées par l'État. À Strasbourg, 80 % des enseignants d'un collège ont fait grève en soutien à 17 élèves sans abri. Quelques jours plus tard, 80 % des parents ont retiré leur enfant du collège en signe de soutien.

Nous alertons depuis plusieurs années sur la critérisation de l'accès à l'hébergement d'urgence, pourtant censé être inconditionnel, avec l'ajout de critères de vulnérabilité en fonction de la pathologie des enfants ou du nombre de mois de grossesse des mères. La pénurie de places amène certaines préfectures à bafouer le droit à la continuité de l'hébergement, avec des durées de prise en charge de quelques jours ou quelques semaines avant le renvoi à la rue. On observe également ce durcissement des critères de la part des départements qui ont la compétence d'héberger les enfants de moins de trois ans et les mères isolées. Pendant l'été 2024 à Lyon, alors que les expulsions se multipliaient, la métropole a annoncé mettre fin aux nouvelles prises en charge des publics qui relevaient pourtant de sa responsabilité. Grâce aux nombreuses interpellations, la métropole est revenue en arrière mais a quand même renforcé les contrôles et les critères d'hébergement : une enquête doit être faite auprès des mères isolées pour s'assurer qu'il n'y a pas de père, les femmes enceintes doivent prouver leur grossesse, être domiciliées sur le territoire, etc.

D'autre part, les avancées peinent parfois à se concrétiser à cause des freins au niveau local ou de conflits entre acteurs. Fin 2023, un accord entre la Ville de Paris, la région Île-de-France et l'État avait permis l'annonce de l'utilisation de cinq lycées vides pour les transformer en centres d'hébergement. Si trois lycées ont effectivement été réaffectés à ce jour, l'ouverture du lycée Brassens dans le 19e arrondissement semble au point mort notamment à cause de la réticence de la mairie.

Parfois, au cours de l'hiver, quand la pression devient trop forte et que les morts de froid à la rue apparaissent dans les médias, le gouvernement concède une enveloppe budgétaire supplémentaire. Ce fut le cas à la fin 2022 quand il a finalement accepté de ne pas couper les 10 000 places d'hébergement prévues. Puis en janvier 2024 quand le ministre du Logement de l'époque Patrice Vergriete avait annoncé le déblocage de 120 millions d'euros supplémentaires. Une promesse réitérée par son successeur Guillaume Kasbarian quelques mois après, avant d'être tout simplement et discrètement enterrée fin 2024.

Pour la troisième année consécutive, la doctrine est donc de « sanctuariser », ou plutôt geler le parc d'hébergement à 203 000 places, *« indépendamment de l'évaluation objective des besoins prévisionnels »* pour reprendre les mots de la Cour des comptes[9] . Pourtant ces besoins, faute de vrais logements, sont bien plus élevés, comme le montre le nombre de demandes non pourvues au 115. Le ministre Patrice Vergriete, au moment de sa prise de fonction, avait pourtant assumé que le parc devrait nécessairement croître. Auditionnée par la Cour des comptes, la Dihal a même fait état d'un besoin « pouvant excéder 300 000 places » d'hébergement généraliste en 2027.

Non seulement les 203 000 places sont insuffisantes mais de surcroît elles ne sont pas réellement financées. Comme chaque année ou presque, le budget pour 2024 s'est révélé insincère, insuffisant pour couvrir l'année, si bien qu'une loi de fin de gestion a dû dégager, en décembre 2024, 250 millions d'euros pour payer les hébergeurs. Ces mauvaises pratiques budgétaires ont été durement critiquées par la Cour des comptes en septembre 2024, qui a dénoncé la gestion court-termiste de l'hébergement par l'État alors même que ce parc est là pour longtemps, et en a décrit les conséquences en termes de mauvaise gestion liée au recours à la subvention annuelle, de manque de contrôle, de coût, de précarisation des salariés et des usagers, de problèmes de trésorerie pour les associations, etc.

Outre l'insuffisance de places et leur financement insincère, leur qualité se réduit également pour des raisons budgétaires. Là encore la Cour des comptes montre que, en euros constants, corrigés de l'inflation, le coût moyen de la place d'hébergement a été réduit de 8 % entre 2017 et 2023, via la montée en puissance de places d'hébergement d'urgence *« proposant un moindre accompagnement social »*, notamment à l'hôtel, plutôt que des hébergements de réinsertion. Cette baisse de l'accompagnement des personnes hébergées va totalement à l'encontre de la logique du Logement d'abord, que le gouvernement revendique pourtant comme sa priorité.

Pour justifier ce gel des places d'hébergement, le gouvernement laisse croire qu'il serait capable de réduire à court terme la demande d'hébergement notamment en envoyant des personnes franciliennes sans domicile vers des « sas de desser-

[9] *Cour des comptes, « Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement », octobre 2024.*

rement » en province, ou en expulsant davantage de personnes exilées. Et enfin en accélérant l'accès au logement pour les personnes sans domicile qui y seraient éligibles d'autre part. Comme on va le voir, ces trois pistes sont, pour certaines, contestables, et les trois sont de toute façon très hypothétiques.

• Sas de desserrement : un bilan plus que mitigé, et loin des ambitions affichées

En 2023, les ministères de l'Intérieur et du Logement, en lien avec la préfecture d'Île-de-France, ont lancé un nouveau dispositif, les sas de desserrement, destinés à répartir à travers tout le pays l'hébergement des personnes vivant à la rue, en habitat informel ou mises à l'abri en région parisienne. Un « sas » a été ouvert dans chaque région hexagonale (à l'exception de l'Île-de-France, des Hauts-de-France et de la Corse), destiné à accueillir les personnes venues de l'Île-de-France pour une durée de trois semaines avant de les orienter en fonction de leur situation. L'intention affichée était de faciliter l'accès à un hébergement stable ou à un logement dans les régions françaises moins tendues, et d'accélérer les démarches administratives des personnes sans abri.

Sur l'ensemble de la période 2023-2024, entre 5 600[10] et 7 000[11] personnes ont été orientées en sas, soit la majorité des orientations faites lors des opérations de « mise à l'abri » menées par la préfecture d'Île-de-France.

L'année dernière, nous émettions des craintes quant au respect des promesses de ce dispositif, qui se sont assez vite confirmées. Au 23 février 2024, si 42 % des personnes en sas avaient été orientées vers le dispositif national d'asile (DNA) et 43 % vers l'hébergement généraliste, 15 % avaient quitté le sas avant la fin des trois semaines d'hébergement, seules 45 personnes obtenaient un logement, et 38 avaient fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire (OQTF).

Les sas auront au moins permis d'objectiver la réalité du sans-abrisme en Île-de-France, en déconstruisant l'idée que les personnes sans domicile franciliennes seraient majoritairement sans titre de séjour. En effet, d'après les chiffres du gouvernement, 56 % des personnes arrivant en sas sont demandeuses d'asile, 26 % bénéficient de la protection internationale, et seulement 13 % sont en situation irrégulière.

La Dihal reconnaît elle-même que beaucoup reste à faire concernant l'accès au séjour, puisque pour l'instant seule une dizaine de personnes passées par les sas ont obtenu une régularisation. À ce stade, force est de constater que les conditions essentielles à la mise en œuvre des sas ne sont pas réunies. Si le déploiement des sas a fait l'objet de financements dédiés, il n'y a pas eu de moyens supplémentaires pour créer des places d'hébergement dans les territoires des

[10] *Rapport de M. François Jolivet, rapporteur spécial, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2025.*

[11] *Chiffre rapporté par la DGEF lors d'une réunion avec les associations en décembre 2024.*

sas, condition pourtant essentielle à la fluidité du dispositif. Par conséquent, les acteurs locaux rapportent des phénomènes de concurrence entre les publics, des places étant réservées pour les personnes venant d'Île-de-France, au détriment des personnes sans abri déjà présentes. De même, le déploiement des sas sans places d'hébergement supplémentaires crée des problèmes de continuité : selon les chiffres de la Dihal, plus de 50 % des personnes orientées vers l'hébergement généraliste n'étaient plus prises en charge, et étaient donc potentiellement à la rue, l'hébergement d'urgence proposé ne durant parfois que quelques jours. En bref, des personnes sont envoyées à l'autre bout de la France en leur promettant une meilleure prise en charge, et se retrouvent de nouveau à la rue, au mépris du principe de continuité de l'hébergement.

Enfin, même si elle était améliorée, la politique des sas ne peut être l'alpha et l'oméga de la stratégie de l'État en matière d'hébergement et de logement des plus fragiles. Vu le niveau de demandes non pourvues au 115 atteint chaque soir en Île-de-France, même une politique plus qualitative de répartition territoriale (en collaboration avec les autres territoires, respectant le consentement libre et éclairé des personnes sans abri, etc.) devrait nécessairement aller de pair avec la création de places d'hébergement supplémentaires en Île-de-France. Les cas de personnes qui acceptent d'être orientées en sas et qui, quand elles reviennent, se voient refuser l'accès à l'hébergement en Île-de-France, sont très inquiétants en ce qu'ils contreviennent au principe d'inconditionnalité et à la liberté des personnes de choisir leur lieu de vie.

• Des personnes exilées dans l'impasse

La situation des personnes exilées vis-à-vis du logement ne semble pas non plus appelée à s'améliorer, tant les différents gouvernements successifs ne cessent de s'en prendre à elles et à leurs conditions de vie. Le début de l'année 2024 a été marqué par l'adoption controversée du projet de loi immigration, après un débat législatif délétère. Déjà très sévère à la sortie du Conseil des ministres, il est ressorti du vote, après les modifications du Sénat et avec les voix de l'extrême droite, dans une version ouvertement xénophobe, à peine compensée par un léger assouplissement des critères de régularisation pour les travailleurs des métiers en tension. Heureusement, sa censure partielle par le Conseil constitutionnel a évité d'instaurer une forme de préférence nationale pour l'accès aux prestations sociales, qui consistait à imposer un délai de plusieurs années de présence régulière sur le territoire aux personnes étrangères avant de bénéficier d'allocations familiales, d'APL ou d'aides à l'autonomie (APA). Mais il reste de nombreux articles rendant encore plus difficile la vie des personnes exilées comme le durcissement de l'accès aux conditions matérielles d'accueil, la suppression des contrats jeunes majeurs en cas d'OQTF ou la restriction des possibilités de renouvellement de titre de séjour. Un *« recul inédit des droits fondamentaux »* dénoncé par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) dans son avis rendu en septembre 2024. De plus, certaines voix au sein des gouvernements Barnier et Bayrou ont appelé de leurs vœux une loi reprenant les dispositions censurées un an plus tôt.

Le sort des personnes en demande d'asile, déjà peu enviable, risque de se détériorer encore. Contre toute logique, la loi de finances pour 2025 réduit de 6 000 le nombre de places d'hébergement pour demandeurs d'asile. Le nombre de ces places avait augmenté ces dernières années, mais à un rythme insuffisant pour que l'État puisse assumer ses obligations. Seuls 60 % des demandeurs d'asile étaient en effet hébergés, les autres ayant à se débrouiller par leurs propres moyens d'après le ministère de l'Intérieur.

Pour les 700 à 800 000 personnes en situation irrégulière, l'accès au logement semble encore plus difficile, et même presque impossible, au regard de la précarité de leur situation administrative. Si bien que leur maintien dans cette zone de non-droit apparaît aux yeux de tous comme un verrou à toute réussite de la politique du Logement d'abord.

La ministre en charge du Logement Valérie Létard avait reconnu sans détour devant le Sénat la nécessité de régulariser davantage de personnes pour leur permettre d'accéder au logement : *« On pourrait ainsi libérer jusqu'à 10 000 places »*, a-t-elle déclaré en novembre 2024. *« Il faudra aussi travailler sur les droits incomplets, ou encore sur une meilleure délivrance des titres de séjour : un renouvellement accompli dans les délais par la préfecture évite parfois de verser dans l'hébergement d'urgence. Je vois là d'importantes marges d'amélioration. »* La ministre ne cache d'ailleurs pas ses divergences d'approche avec le ministre de l'Intérieur d'alors Bruno Retailleau à ce sujet : *« Si je le pouvais, j'irais encore plus loin, car je suis extrêmement sensible à la situation de ces personnes »*.

Hélas, malgré cette prise de position courageuse dans le contexte, la ministre ne semble pas avoir été entendue. Au même moment, en effet, on apprenait que les préfectures avaient reçu la consigne du ministre de l'Intérieur de bloquer toute démarche d'admission exceptionnelle au séjour. Les régularisations au titre de l'emploi ou de celui de la vie privée et familiale, actuellement régies par la circulaire dite Valls de 2012, sont appelées à être durcies par une nouvelle circulaire. Cette situation vient encore complexifier un peu plus la vie des personnes exilées, déjà confrontées à une difficulté pour simplement accéder aux guichets des préfectures afin de faire valoir leurs droits, et constamment renvoyées vers une plateforme dématérialisée défaillante[12] .

• Le Logement d'abord à la recherche d'un second souffle

Face à cette situation catastrophique des 350 000 personnes sans domicile, le gouvernement gèle le nombre de places d'hébergement généraliste au nom de la montée en puissance du « Logement d'abord », censé répondre de manière plus qualitative aux problèmes des personnes sans domicile. Cette philosophie d'ac-

[12] *Défenseur des droits, « L'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers », 2024. FAS, « Personnes étrangères : accès aux droits entravé, insertion empêchée », 2024.*

tion est évidemment la bonne et la poursuite du plan Logement d'abord (LDA) depuis 2023 est une bonne nouvelle. Hélas, alors que la montée en puissance des dispositifs du LDA 1 n'avait déjà pas suffi à répondre à l'ampleur croissante de l'exclusion du logement[13] , tout laisse à craindre que le « LDA 2 » ne fasse pas mieux, loin de là.

Tout d'abord, l'ambition du plan, freinée par la rigueur budgétaire, est plus limitée. Les objectifs d'attributions Hlm aux ménages sortants de la rue ou de l'hébergement par exemple ne progressent plus. Après avoir décollé lors du premier plan LDA de 4 à 7 %, expliquant une grande partie des 110 000 personnes sorties par an vers le logement du plan précédent, cet objectif est maintenu à ce niveau.

Idem, les objectifs légaux, depuis la loi Égalité et citoyenneté de 2017, d'attributions d'un quart des Hlm hors-QPV aux ménages les plus pauvres, ne sont toujours pas respectés et même orientés à la baisse (17 % en 2017, 16,5 % en 2023), et ce, sans la moindre réaction de l'exécutif, pourtant censé faire appliquer les lois.

Attributions Hlm hors-QPV aux ménages du premier quartile ou relogés (en %)

Pourtant, la baisse de rotation du parc social et du nombre d'attributions Hlm annuelles, à taux inchangé, devrait aboutir à une baisse du nombre d'attributions aux personnes sans domicile. Aucun accord en ce sens ne semble avoir été recherché avec les grands acteurs des attributions de logements sociaux, au contraire puisque les orientations des différents gouvernements convergent vers une plus grande liberté d'attribution pour les élus locaux, comme nous le verrons dans la partie suivante.

Les objectifs de production de logements très sociaux (PLAI) ont quant à eux été abandonnés. Alors que le précédent plan ambitionnait 40 000 PLAI par an mais avait plafonné autour de 30 000 en raison notamment des coupes budgétaires, le plan actuel a omis le sujet. Des arbitrages étaient annoncés comme imminents

[13] *Fondation Abbé Pierre, « Rapport sur l'État du Mal-Logement en France », 2022.*

mais ne sont jamais arrivés. Il existe simplement un objectif de production PLAI pour l'année 2025, qui se limite à reconduire l'existant, à 32 000 PLAI agréés.

Sous-ensemble des PLAI, les PLAI « adaptés », à bas niveau de quittance et produits en maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI), incluant les pensions de famille, peinent à décoller. Alors que le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) en prévoyait 4 000 en 2024, il n'a fixé qu'un objectif de 3 500 pour 2025.

Avec 40 000 places supplémentaires lors du quinquennat précédent, les solutions d'intermédiation locative (IML) avaient quant à elles connu une réelle accélération. Mais l'objectif du plan actuel est redescendu à 30 000 places supplémentaires sur cinq ans (2023-2027). Et seul 75 % de l'objectif de création de places a été atteint entre janvier 2023 et mai 2024 (9 000 places créées au lieu de 12 000). Pour la première fois la loi de finances pour 2025 affiche une baisse du budget de l'IML à hauteur de cinq millions d'euros. Signe d'un certain attentisme sur le sujet, Loc'Avantages, le dispositif fiscal lié au conventionnement de l'Anah, devait arriver à son terme au 31 décembre 2024, sans qu'aucune suite ne soit prévue. Il a fallu un amendement à la loi de finances pour le proroger quelques jours avant l'échéance, mais sans renforcement particulier alors que, faute de promotion et d'une attractivité suffisante, le Loc'Avantages peine à convaincre suffisamment de propriétaires.

Enfin, le plan Logement d'abord 2 a le mérite d'avoir créé 500 postes au sein des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) en 2024 et de viser une relance des places en résidences sociales, avec un objectif de 25 000 places supplémentaires sur le quinquennat. Les acteurs du logement d'insertion regrettent toutefois que les moyens alloués ne suffisent pas pour faire face à la fragilisation de leur modèle économique. Les hausses des charges (factures énergétiques, taux du livret A), des coûts de construction et du foncier, provoquent une transformation d'*« un modèle dégageant une faible marge d'autofinancement en activité structurellement déficitaire »*[14] . Les résidences sociales, pensions de famille et foyers sont pourtant essentiels en ce qu'ils permettent à des personnes qui ont très peu de ressources (RSA, APL-foyer) d'avoir accès à un logement et de pouvoir bénéficier d'un accompagnement global. Mais pour que le modèle se déploie comme une alternative à l'hébergement, les gestionnaires attendent une revalorisation des aides de l'État pour la construction (via le FNAP), la rénovation (en faisant bénéficier les rénovations lourdes des mêmes avantages que pour la construction neuve) et la gestion (via l'aide à la gestion locative sociale - AGLS).

De fait, les quelques avancées du plan Logement d'abord ne sont pas de nature à inverser la tendance d'autant que, en parallèle à cette politique encore trop timide d'accès au logement, la politique d'expulsion du logement s'affirme quant à elle sans complexe.

---

[14] *SCET Banque des territoires, « Le modèle économiques des résidences sociales, Étude réalisée pour l'Unafo », juin 2023.*

• **Priorité aux expulsions : le bilan de la loi Kasbarian-Bergé**

L'année 2023 a été celle d'un nouveau record : 19 023 ménages ont été expulsés de leur logement par les forces de l'ordre, une hausse de 17 % en un an et de 150 % sur les 20 dernières années. Cela représente plus de 40 000 personnes, sans compter celles qui sont parties d'elles-mêmes (que l'on estime à au moins 80 000 personnes) pour éviter le traumatisme d'une expulsion par la police. L'ensemble des territoires note une forte dégradation de la prévention des expulsions par rapport aux années précédentes, notamment en lien avec l'instruction du 3 avril 2023 qui encourage les préfets à mettre en œuvre les expulsions avec concours de la force publique mises en suspens depuis la crise sanitaire.

On constate par exemple qu'il n'y a plus dans certains territoires de convocation au commissariat pour réaliser une enquête sur la situation sociale de la famille avant de transmettre le dossier à la préfecture pour accorder le concours de la force publique, ou encore que la préfecture de police de Paris assume de plus en plus sa volonté d'expulser, même en cas d'accord unanime pour un sursis parmi les autres instances représentées en CCAPEX.

L'État continue de plus à bafouer ses propres règles, en expulsant des ménages reconnus prioritaires au titre du DALO et en ne mettant pas ou très peu à l'abri les personnes expulsées, même les plus vulnérables, contrairement aux instructions officielles. Les associations constatent l'expulsion de personnes qui jusqu'à présent obtenaient au moins un sursis : des personnes très âgées, des personnes en situation de handicap, des familles nombreuses, etc. On pense notamment à cette femme et sa fille de trois ans, expulsées du parc social alors que le juge allait leur accorder des délais leur permettant de rester dans le logement dans l'attente d'un plan de surendettement, et qui ont dû dormir dans la cage d'escalier puis dans une voiture.

Mais le pire semble encore devant nous avec la promulgation de la loi du 27 juillet 2023, visant à « protéger les logements contre les occupations illicites », dite Kasbarian-Bergé, qui parmi ses mesures régressives, réduit les possibilités pour les locataires d'obtenir des délais de paiement de la dette de la part du juge (si le locataire n'en fait pas la demande et s'il n'a pas repris le paiement intégral du loyer avant l'audience), réduit et même supprime dans certaines conditions les délais pour quitter les lieux et les expose même à une amende pénale de 7 500 euros s'ils ne partent pas d'eux-mêmes à l'issue de la procédure d'expulsion. Depuis, on assiste à des décisions d'expulsion pour des dettes mineures ou lorsque le loyer n'a pas été totalement réglé au cours du mois précédant l'audience, à l'instar de cette locataire de Seine-Saint-Denis qui avait repris le paiement du loyer mais à qui il manquait 60 euros, ainsi qu'à des décisions accordant un échéancier au locataire mais résiliant le bail, uniquement parce que le locataire ne savait pas qu'il fallait en formuler la demande. On peut aussi s'inquiéter d'une disposition de cette loi qui prévoit que ce seront désormais les Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX), et non les CAF, qui auront à décider du maintien ou non des APL pour les ménages en situation d'impayés. On voit mal comment cet acquis de la loi ALUR de 2014, déjà difficilement et très imparfaitement mis en œuvre par les CAF et leurs milliers d'agents[15] , pourrait mieux l'être par des CCAPEX qui n'arrivent déjà pas, avec leurs maigres moyens, à examiner les signalements qui leur sont adressés.

La loi Kasbarian-Bergé a été condamnée tant par des instances nationales (Défenseur des droits, Commission nationale consultative des droits de l'homme), que par les rapporteurs spéciaux sur le logement convenable, l'extrême pauvreté et les droits de l'homme de l'ONU. Les mesures dangereuses de cette loi et leurs formulations vagues laissent libre cours à des interprétations arbitraires de la part des juges. C'est le cas du critère de « mauvaise foi », distillé à plusieurs étapes par la loi Kasbarian-Bergé, qui est de plus en plus souvent opposé au locataire, et qui peut nuire à ses futures recherches de logement. Plutôt que de s'inspirer de la pratique en matière de surendettement (dans laquelle il faut prouver une réelle intention de nuire, frauder ou dissimuler), la mauvaise foi depuis la loi Kasbarian-Bergé a par exemple pu être opposée à un locataire qui avait repris le paiement de son loyer juste avant l'audience (condition sine qua non pour obtenir des délais). Le juge a considéré qu'il aurait donc été à même de reprendre le loyer plus tôt.

Parmi les ménages accompagnés par son Espace Solidarité Habitat (ESH), notre Fondation observe que les conditions pour obtenir un échéancier pour rembourser leur dette ou des délais pour quitter les lieux ont été tellement restreintes qu'il est maintenant très difficile pour les ménages non accompagnés de les obtenir. La majorité des personnes sont expulsées sans proposition de logement ni même d'hébergement, même lorsqu'elles sont particulièrement vulnérables, et

[15] *Fondation Abbé Pierre, « Le maintien des aides au logement pour les ménages en impayé de loyer un principe remis en cause », 2024.*

lorsqu'une solution est proposée, il s'agit généralement d'un hôtel, parfois très éloigné de leur cadre de vie (emploi, scolarisation) et pour une courte durée[16]. Les expulsions sans mise à l'abri représentaient ainsi 46 % des expulsions suivies par l'ESH en 2023, et 52 % en 2024.

Parmi les rares signaux positifs du point de vue de la prévention des expulsions, on peut signaler le déploiement des équipes mobiles chargées d'aller au-devant des ménages en difficulté, mises en œuvre à partir de 2021 à la sortie du Covid. En revanche, l'engagement pris en 2023 dans le cadre du Pacte des solidarités, le second plan pauvreté des quinquennats Macron, de créer 10 espaces d'accompagnement socio-juridique des ménages menacés d'expulsion, sur le modèle de l'ESH de la Fondation Abbé Pierre à Paris, semble avoir été tout bonnement enterré. Sans explication, la centaine de salariés qui devait être recrutés dans les 10 territoires de France les plus tendus ne sont plus à l'ordre du jour, leur financement s'est évaporé, à l'heure pourtant où leur besoin se fait plus que jamais ressentir.

• Des évacuations abusives, basées sur le squat de « domiciles » et de « locaux d'habitations »

Bien que les règles régissant une procédure administrative d'évacuation de squats soient moins protectrices que celles d'une expulsion judiciaire, la loi Kasbarian-Bergé a élargi leur champ. Jusqu'alors, la procédure d'évacuation expresse qui intervient en quelques jours sur la base d'un simple arrêté préfectoral sans intervention d'un juge ne concernait que les « squats » de domiciles. La loi Kasbarian-Bergé l'a élargie à l'ensemble des squats dits de « locaux à usage d'habitation », incluant ainsi des locaux inoccupés depuis longtemps, voire inhabitables, dans lesquels les plus précaires trouvent refuge. Le contournement du principe « pas d'expulsion sans décision de justice » se justifiait initialement par l'atteinte importante à la vie privée que pouvait constituer le (très rare) « squat de domiciles ». Sauf que, contrairement à ce qui a pu être dit lors de débats politiques et médiatiques, les Françaises et les Français en étaient déjà protégés depuis 2007. Il n'était nul besoin de légiférer davantage, au risque de couvrir des situations qui ne devraient pas échapper au contrôle du juge. Cela s'est malheureusement produit.

Mais même avec une marge d'appréciation déjà très large, nous constatons quand même la prise d'arrêtés préfectoraux d'évacuation illégaux : ils ne concernent donc en pratique plus seulement les personnes « squattant » des bâtis, mais aussi des locataires avec des statuts précaires (occupant à titre gratuit, conjoint non inscrit sur le bail, bail verbal, etc.). Dans plusieurs départements, les associations ont obtenu l'annulation d'arrêtés pris illégalement : dans le Val-d'Oise, le Rhône, où un homme a été expulsé en quelques jours sans décision de justice, sur la base de cette procédure accélérée, du logement où il vivait depuis 30 ans avec sa femme partie en EHPAD, uniquement parce qu'il n'était pas inscrit sur le bail, ou encore dans le Finistère où un arrêté a été pris alors que le local visé était inoccupé depuis des années sans qu'aucun diagnostic social de la famille n'eût été réalisé au préalable. Mais ces annulations ne représentent

[16] *Fondation Abbé Pierre, Bilan de la plateforme téléphonique « Allô prévention expulsion », 2024.*

qu'une infime partie de l'ensemble des expulsions abusives et illégales facilitées par la Loi Kasbarian-Bergé, tant la brièveté des délais rend les recours difficiles.

La loi pénalise aussi beaucoup plus fortement les habitants de squats. L'installation et le maintien dans un squat sont désormais pénalement répréhensibles, suite à la création d'un nouveau délit et au renforcement du délit de violation de domicile. Ceci a un impact dramatique pour les habitants qui craignent des poursuites pénales et engendre une invisibilisation plus importante, remettant en cause l'accompagnement associatifs qui pouvait être proposé.

• Une approche de plus en plus répressive des lieux de vie informels

Outre les expulsions locatives et de squats, cet engrenage répressif s'applique aussi aux bidonvilles. Entre le 1er novembre 2023 et le 31 octobre 2024, sur tout le territoire français, l'Observatoire des expulsions de lieux de vie informels a recensé 1 484 expulsions, en hausse de 34 % par rapport à l'année précédente. Ces expulsions ont concerné plus de 108 000 personnes (certaines sont comptées plusieurs fois si elles ont été expulsées plusieurs fois au cours de l'année). Plus de la moitié de ces expulsions ont eu lieu sur le littoral Nord, dans le Calaisis et le Dunkerquois, où la politique de lutte contre les « points de fixation », en vigueur depuis près de 10 ans, consiste à expulser les lieux de vie informels à un rythme très régulier, la plupart du temps sans base légale, ni hébergement, ni concertation, et généralement en confisquant ou détruisant les effets personnels des personnes.

Par rapport aux années précédentes, la hausse des expulsions s'est concentrée en-dehors du littoral Nord, avec 608 expulsions, contre 382 l'année précédente. Cette hausse témoigne d'une approche de plus en plus répressive, en dépit des instructions de la Dihal de 2012 et 2018, qui visent à résorber les bidonvilles par l'accès aux droits et au logement. En fonction des contextes locaux, certains préfets en lien avec les habitants, les associations et les collectivités locales peuvent mettre en œuvre des politiques de résorption plus constructives, comme à Montpellier ou Nantes. Cependant, beaucoup d'autres multiplient les opérations contre les bidonvilles, dans le Pas-de-Calais et le Nord en premier lieu mais aussi en Île-de-France, notamment dans les semaines ayant précédé les Jeux Olympiques, ou à Mayotte (+261 % de personnes expulsées en un an) et dans le Rhône (+60 %).

Sur l'ensemble des expulsions de lieux de vie informels recensées cette année, 68 % sont réalisées sans base légale, c'est-à-dire sans décision judiciaire ou administrative, et 94 % sans diagnostic social ou recensement préalable des habitats. Plus de la moitié ont lieu au cours de la trêve hivernale. Dans 88 % des cas, aucune solution n'est proposée. Les propositions de mise à l'abri n'ont lieu que dans 11 % des expulsions et celles de relogement une fois sur cent.

Les conséquences humaines de ces expulsions à répétition sont déplorables : rupture de soins, déscolarisation, éloignement des centres, perte de confiance envers les institutions, rejet vers des zones encore plus dangereuses pour la santé ou la sécurité.

IV) Face à la crise du logement, les risques de reculs supplémentaires du gouvernement

Face à la crise du logement qui s'approfondit, la France s'est longtemps distinguée par la diversité et l'ancienneté de ses outils destinés à faire respecter le droit au logement. Mais les gouvernements successifs les ont dangereusement fragilisés au cours des dernières années, au nom des économies budgétaires, de l'adaptation au marché ou par la recherche de boucs émissaires, au premier rang desquels les ménages en difficulté sociale ou les personnes exilées.

Les APL et les Hlm ont été durement visés depuis 2017. Tout d'abord, les gouvernements se sont attaqués régulièrement aux aides au logement, en les désindexant, les réduisant, les supprimant même pour les accédants à la propriété. Au bout du compte, ces coupes budgétaires sans précédent représentent quatre milliards d'euros par an en moins, avec des effets sur les impayés et l'inaccessibilité du parc privé mais aussi social pour les ménages les plus pauvres. En euros constants, les APL ont baissé de 25 % entre 2017 et 2023[17] .

Secteur envié par nos voisins européens, le logement social à la française est également profondément ébranlé, avec dès 2017 une hausse de la TVA et une ponction annuelle de 1,3 milliard d'euros dite « réduction de loyer de solidarité » (RLS). C'est donc le seul segment non lucratif dans le monde de l'immobilier qui a été visé par Emmanuel Macron, pourtant élu pour « combattre les rentes ».

source : USH

[17] *Jean-Baptiste Blanc, Rapport fait au nom de la commission des finances du Sénat, Mission Cohésion des territoires, PLF 2025.*

Outre ces deux acquis attaqués depuis huit ans, l'année 2024 a été marquée par de nouvelles offensives gouvernementales contre des outils importants de notre modèle de protection sociale dans le domaine du logement, dans le cadre du projet de loi « relatif au développement de l'offre de logements abordables » (DOLA) du ministre délégué Guillaume Kasbarian d'alors, présenté au printemps 2024. Loi SRU, bas loyers et priorités d'attributions Hlm sont en effet sérieusement menacés par ce texte de loi aujourd'hui interrompu dans son parcours législatif par la dissolution de l'Assemblée nationale.

• Menaces sur la loi SRU au profit du logement intermédiaire

Dans sa déclaration de politique générale, le 30 janvier 2024, le nouveau Premier ministre d'alors Gabriel Attal avait suscité la surprise en annonçant un affaiblissement de la loi SRU, qui impose 20 ou 25 % de logements sociaux dans chaque commune concernée. Désormais, l'obligation était appelée à inclure également, dans ce quota, les logements locatifs dits « intermédiaires » (LLI). Cet élargissement changerait profondément l'esprit de la loi puisque ces logements intermédiaires s'adressent à une cible sociale très différente.

Les loyers de ces logements sont en effet bien supérieurs aux logements sociaux, environ 10 à 20 % en-dessous du marché seulement, avec des loyers fréquemment de 1 500 voire 2 000 euros par mois. En termes de plafonds de ressources, les bénéficiaires sont également très différents. À Lyon ou à Lille, par exemple, un couple avec deux enfants peut se voir attribuer un LLI s'il gagne jusqu'à 7 500 euros par mois. Il est assez clair que ces produits, contrairement à ce que disait le Premier ministre de l'époque, ne sont pas destinés aux classes moyennes mais aux classes moyennes supérieures, par exemple un couple de cadres avec enfants. À noter également que, à l'heure où le gouvernement pointait du doigt les locataires Hlm dépassant les plafonds de ressources, il n'existe aucun mécanisme de surloyer ou de fin de bail pour les ménages riches demeurant en LLI.

Le développement du LLI n'est pas une mauvaise nouvelle en tant que tel, s'il s'agit de logements supplémentaires, en plus des logements sociaux. En revanche, et c'est en cela que ce projet de loi est inquiétant, si ces LLI remplacent les logements sociaux, ce sont les mal-logés qui en seront les premières victimes. Le gouvernement s'en défend en plaidant pour des formes de synergie entre logements sociaux et LLI au sein de mêmes programmes immobiliers. Mais l'étude d'impact du projet de loi elle-même parle d'un « effet de substitution » des LLI qui seraient produits à la place des PLUS et les PLS.

Ce ciblage apparaît à contre-courant des besoins réellement exprimés. En effet, sur les 2,7 millions de ménages en attente d'un logement social 71 % sont sous les plafonds PLAI (prêt locatif aidé d'intégration), c'est-à-dire gagnent moins d'un SMIC pour deux par exemple pour un couple, avec des problématiques de mal-logement bien plus graves que celles des ménages en attente d'un LLI.

Source : USH et SNE, 2023.

Lecture : en 2023, 61 % des locataires Hlm et 71 % des demandeurs Hlm avaient des revenus inférieurs aux plafonds PLAI, alors que 34 % des logements sociaux agréés leur étaient réservés.

Focaliser l'attention sur les cadres est donc totalement à contre-sens. À tel point que de nombreux logements intermédiaires ne trouvent pas preneurs ; leurs loyers sont tant élevés que leurs bénéficiaires potentiels n'expriment pas le besoin de logements aidés (les cadres se tournent généralement rapidement vers l'accession à la propriété). L'analyse d'Emmanuel Macron, qui avait déclaré dans *Challenges* en mai 2023 qu'il fallait « *développer beaucoup plus de logements locatifs intermédiaires pour baisser les prix, parce que la crise du logement se situe là* », constitue donc un total non-sens au regard des besoins réels en logement des Français.

Cette réforme serait donc une bonne nouvelle pour les maires récalcitrants à la loi SRU, mais bien mauvaise pour les mal-logés. Face aux protestations assez unanimes, le gouvernement avait tenu dans son projet de loi à limiter cette annonce mais, malgré les limites proposées, la mesure aurait tout de même des effets massifs.

D'une part, les communes pouvant comptabiliser ces LLI seraient simplement celles qui sont à moins de 10 points en dessous de leur objectif SRU, c'est-à-dire disposant de plus de 10 ou 15 % de Hlm. Cela concerne tout de même 569 communes, soit 55 % des 1 031 communes qui étaient soumises au bilan triennal en 2022, et qui pourraient donc produire du LLI pour combler leur retard dans la loi SRU si le projet de loi Kasbarian était adopté ; 95 d'entre elles sont même

en situation de carence, ce qui signifie que le préfet a sanctionné leur mauvaise volonté pour la période 2020-2022.

569 communes SRU pourraient combler leur retard avec du LLI grâce à la loi Kasbarian

Autre limite posée par le projet de loi : pour être comptabilisée, la part de LLI produite ne pourrait pas dépasser 25 % de l'objectif de logements sociaux à produire sur la période triennale. D'après l'étude d'impact du projet de loi, pour la période 2023-2025, ce sont tout de même 27 000 LLI qui pourraient ainsi être pris en compte dans les communes SRU à la place de logements sociaux.

Une ville comme Boulogne-Billancourt par exemple, qui dispose de 15,3 % de logements sociaux, pourrait produire du LLI à la place de logements sociaux alors qu'elle a atteint son précédent objectif triennal à hauteur de seulement 13 %, faisant d'elle la pire ville de plus de 100 000 habitants de France. Avec cette loi, elle aurait pu financer 771 LLI à la place des logements sociaux qui lui étaient assignés sur la période 2020-2022.

Le développement du logement locatif intermédiaire s'inscrit dans une volonté de faire du logement « aidé » à durée déterminée, dont la vente au bout d'un certain nombre d'années participe pleinement au modèle économique. Concrètement, un programme de LLI peut être revendu pour moitié de ses logements au bout de 11 ans et en totalité au bout de 16 ans, pour un engagement de mise en location de 20 ans. Ensuite, il n'existe plus aucune contrepartie sociale à respecter, plus de plafond de loyer ni de ressources, il est fait don de ces logements ayant bénéficié d'une aide publique au marché libre. Le projet de loi Kasbarian prévoyait même la possibilité de revente de tout un programme LLI au bout de 11 ans, et non plus seulement la moitié.

Cet engagement social à durée déterminée relativement courte se retrouve également dans le logement social, avec le développement de l'usufruit locatif social (ULS), qui consiste à confier un logement privé à un bailleur social pour quelques

années, en échange d'avantages fiscaux, avant de le libérer de toute servitude sociale. On retrouve cette logique dans des logements sociaux classiques, depuis que la loi Elan (2018) autorise les ventes de logements sociaux dits PLS au bout de seulement 15 années à des sociétés privées.

• La disparition annoncée des très bas loyers Hlm ?

L'article 8 du projet de loi DOLA a été peu commenté alors même qu'il représenterait une atteinte grave au droit au logement. Il autoriserait en effet les organismes Hlm à augmenter les loyers, lors d'un changement de locataire, pour les amener au maximum autorisé pour des logements sociaux neufs. Or, les loyers des Hlm neufs trop élevés les rendent souvent inaccessibles aux ménages les plus pauvres. Les loyers des Hlm récents sont ainsi supérieurs de 17 % en moyenne à l'ensemble des loyers Hlm (et même de 28 % en Île-de-France). Ce projet de loi signerait donc la disparition accélérée du parc Hlm à très bas loyer (autour de 5 euros/m²), héritage des Trente Glorieuses.

Avec cet article, un ménage payerait de plus le même loyer pour un vieil Hlm dans un quartier dégradé que pour un logement social neuf. Ces bas loyers, hérités des grandes années de production Hlm (les deux millions de HBM et Hlm-O), sont les dernières chances pour les ménages pauvres d'accéder au logement social (voir graphique ci-dessous). Une grande partie des HBM/Hlm-O est en effet encore sous les loyers-plafonds pris en charge par les APL (70 %) ou proches de ce niveau (20 %), ce qui permet à leurs locataires d'être bien solvabilisés par les APL. Du moins, jusqu'à ce projet de loi. En les ramenant progressivement, au gré des relocations, au niveau des loyers Hlm neufs, les sans-domicile, les ménages au RSA ou à très bas revenus, n'auront concrètement plus accès à ces logements.

Quelles seraient les conséquences de cette mesure si elle était mise en œuvre ? D'après l'étude d'impact du projet de loi, l'article 8 pourrait représenter, « à terme », 0,7 à 1,1 milliard d'euros par an de hausse des loyers en France. D'après une simulation menée par l'OFCE, le Haut Comité pour le droit au logement et notre Fondation, si cet article avait été intégralement appliqué à tous les logements sociaux au moment de leur relocation depuis 12 ans, les loyers Hlm seraient aujourd'hui plus élevés de 1,5 milliard d'euros, impactant 1,6 million de logements sociaux[18] . Au final, le nombre de logements très sociaux, accessibles au quart de ménages demandeurs Hlm les plus modestes, passerait ainsi de 2,8 à 2,3 millions de logements, c'est-à-dire moins de la moitié du parc Hlm.

Et ce ne sont pas les APL, rognées depuis des années, qui suffiraient à compenser ces hausses de loyers. Après avoir promis que les ponctions imposées depuis 2018 aux organismes Hlm (TVA et RLS) ne pèseraient pas sur les locataires, la vérité

[18] *OFCE, FAP, HCDL, « Article 8 du projet de loi DOLA : vers une hausse massive des loyers Hlm ? », juin 2024*

apparaît aujourd'hui : les bailleurs devront prélever sur les locataires ce qui leur a été pris, s'ils veulent maintenir leurs ressources. Comme prévu, le piège risque de se refermer sur les locataires du parc social, puisque les bailleurs sociaux auront du mal à renoncer à cette recette nouvelle.

Source : USH-SNE.

Lecture : 70 % des 1 902 000 logements HBM-Hlm-O du parc social ont des loyers inférieurs à 96 % du loyer plafond des APL.

• Les dangers des attributions Hlm aux maires

L'article 2 du projet de loi Kasbarian donnait également des pouvoirs accrus aux maires pour attribuer les logements sociaux. Sur les premières attributions de Hlm neufs, le maire aurait un droit de veto sur un des trois demandeurs proposés par le réservataire et il pourrait proposer à la commission d'attribution un classement des trois candidats proposés par tous les réservataires. Les maires présideraient également toutes les commissions d'attribution. Le préfet pourrait même, pour ces premières attributions, déléguer complètement au maire son contingent préfectoral. En commission, les sénateurs étaient même allés plus loin en donnant aux maires un droit de veto sur toutes les attributions Hlm de leur commune.

Ces dispositions vont à rebours de la « reconquête du contingent préfectoral », pensée pour permettre à l'État de mieux jouer son rôle de garant du droit au logement. Elles constituent également un retour en arrière par rapport à la tendance qui depuis 20 ans consistait à penser les politiques d'attribution à l'échelle intercommunale, pour éviter l'entre-soi, l'absence de mixité sociale et le clientélisme. Les pouvoirs accrus des maires dans les attributions risquent en effet d'accroître

encore les tendances à la préférence communale, au détriment de l'égalité des demandeurs, et le passe-droit au détriment de la transparence.

Surtout, ce sont les ménages précaires et considérés comme « indésirables » qui risquent d'en payer les frais, tant il est démontré par toutes les études que les attributions par les maires sont moins favorables aux ménages dits « prioritaires », DALO ou sans domicile, que celles effectuées par le préfet. En effet, les maires attribuent beaucoup moins de Hlm aux ménages prioritaires (21 %) que l'État (89 %), comme le montrent des chiffres pour 2022 de la préfecture en Île-de-France. Donner la main aux maires, c'est donc prendre le risque de sacrifier le relogement de dizaines de milliers de mal-logés.

Dans la même logique de désarmement des outils du droit au logement, l'article 10 du projet de loi permet au préfet de déléguer tout ou partie de son contingent préfectoral à Action Logement. Cette délégation constituerait un grave danger pour le relogement des personnes prioritaires. L'objectif d'Action Logement est de favoriser le relogement des salariés, ce qui pose la question des ménages prioritaires non-salariés, chômeurs ou retraités notamment, ainsi que de tous les salariés de petites structures qui ne cotisent pas auprès d'Action Logement. Par ailleurs, alors que l'État n'arrive pas à faire respecter à Action Logement ses objectifs de relogement de prioritaires, il est étrange de lui demander de faire mieux le travail de l'État.

Aujourd'hui, la plus grande incertitude demeure sur l'avenir de ce texte. La ministre du Logement Valérie Létard à l'automne 2024 a exprimé son intention de porter un projet de loi nouveau, qui ne repartirait pas forcément du projet de loi DOLA porté par son prédécesseur mais pourrait en reprendre certains points « positifs », notamment la place accrue des maires dans les attributions Hlm. Des déclarations qui nécessitent en tout état de cause de maintenir une vigilance du côté de la défense des personnes mal-logées.

Conclusion : la tentation des boucs émissaires

Finalement, alors que la France s'enfonce dans la crise du logement et que la chute de l'activité immobilière touche de nouveaux acteurs et couches de la population, les pouvoirs publics actuels sont tentés de chercher des boucs émissaires plutôt que des solutions.

Les coupables désignés des blocages sont de plus en plus souvent les normes écologiques et les politiques de défense des mal-logés. De même que sont accablés de tous les torts les ménages les plus pauvres qui accumulent parfois des impayés, qui squattent des locaux vides pour s'y abriter faute de mieux, qui survivent en situation irrégulière ou non sous des tentes ou des abris de fortune. Celles et ceux qui défendent leur cause sont accusés de ralentir le marché, de décourager l'investissement et d'effrayer les propriétaires.

Les normes de rénovation énergétique ou les objectifs de sobriété foncière entraînent effectivement des contraintes : de fait elles complexifient les procédés de construction, le choix des matériaux, la disponibilité des terrains sans effort, etc. La loi SRU, les quotas de production de logements très sociaux et d'attribution Hlm aux plus modestes, les recours DALO et le droit à un hébergement inconditionnel sont eux aussi contraignants, par définition. Mais tous ont été votés après des années de constat qu'une partie des acteurs locaux et nationaux évinçaient les ménages les plus pauvres, les situations les plus complexes, reportaient les efforts écologiques impliquant des efforts techniques ou financiers. Renoncer par facilité à ces obligations sociales et environnementales aboutirait donc à abandonner ces enjeux importants au seul bon vouloir des décideurs locaux, avec des résultats tristement prévisibles, dont les plus précaires seraient les premières victimes.

TABLEAU DE BORD

Les manifestations du mal-logement

1re DIMENSION. L'absence de logement personnel

2e DIMENSION. Les difficultés d'accès au logement

3e DIMENSION. Les mauvaises conditions d'habitat

4e DIMENSION. Les difficultés pour se maintenir dans son logement

5e DIMENSION. Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

1re dimension du mal-logement :

27 000 personnes sans abri en 2016, sans doute près de 40 000 aujourd'hui 181

Près de 330 000 personnes sans domicile aujourd'hui, un doublement en 10 ans 184
- Les contours de la population sans domicile se modifient 185
- La domiciliation, un droit inégalement respecté 186

Un accueil en hébergement qui s'accroît mais reste insuffisant et se dégrade 187
- La dégradation de l'accueil d'urgence 188
- La dépendance du secteur de l'hébergement aux nuitées d'hôtel 190
- L'enjeu de la qualité de vie dans les structures d'hébergement 192
- Demandeurs d'asile : un dispositif national d'accueil bien peu accueillant 193

Habitations de fortune, locaux impropres à l'habitat, squats, bidonvilles… : un dégradé d'habitats précaires 196
- Les « squats » : dans l'angle mort de la statistique publique 197
- Des dizaines de milliers de personnes dans les bidonvilles, entre résorption et harcèlement 197
- L'habitat permanent au camping 198

590 000 personnes hébergées chez des tiers en 2013 199
La difficile mise en œuvre du « Logement d'abord » 201
- Des pensions de famille et résidences sociales encore insuffisantes 203
- Un déploiement progressif de l'intermédiation locative 204

2e dimension du mal-logement :

Un accès au logement difficile et discriminant 207
- La demande Hlm toujours en hausse 207
- Aux marges de la location « classique » : meublés, colocations, sous-locations, hôtels 209
- Discriminations : des pratiques courantes 210
- Garanties des risques locatifs : des dispositifs multiples et en évolution mais qui restent insuffisants 212

Une offre de logement insuffisante et inadaptée 212
- Construction de logements : des chiffres insuffisants 213
- Des incitations à l'investissement locatif privé sans contrepartie sociale 215
- Une progression trop lente du parc Hlm disponible 217
- Le financement des logements sociaux : toujours loin des objectifs 218
- Des logements sociaux pour partie inadaptés aux besoins des ménages 221
- Le financement insuffisant du logement en Outre-mer 222
- Le logement étudiant n'atteint pas ses objectifs de production 224
- La production de PLAI adaptés en hausse mais encore loin des objectifs 225
- Des attributions Hlm en question 226

La difficile mise en œuvre du droit au logement opposable 227
- Le DALO : un révélateur des situations passées entre les mailles du filet 228
- Une loi DALO peu respectée 229
- Une faible mobilisation du parc privé au profit des ménages pauvre 231
- L'intensification de la lutte contre la vacance 231
- Conventionnement du parc privé : des niveaux très bas 234

3e dimension du mal-logement :

De l'inconfort sanitaire à la mauvaise qualité des logements 237
- Habitat indigne, insalubre, non décent 238
- L'habitat indigne en Outre-mer 240
- La lutte contre l'habitat indigne 243
- Face à la hausse des copropriétés fragiles ou en difficulté, une intervention souvent laborieuse 247

12 millions de personnes en « précarité énergétique » 250
- Rénovation énergétique : des avancées insuffisantes 255
- Un chèque énergie pour remplacer les tarifs sociaux 263
- Foyers de travailleurs migrants : des conditions d'habitats souvent rudimentaires, une réhabilitation inachevée 264

La persistance du surpeuplement 264
Les habitations mobiles, entre choix et contrainte 266
- Zoom sur le mal-logement chez les Gens du voyage 266
- Un droit à l'habitat et à la mobilité trop souvent bafoué pour les Gens du voyage 268

4e dimension du mal-logement :

L'augmentation des taux d'effort 271
- L'effort financier excessif pour se loger 273

La hausse non régulée du coût du logement 274
- L'observation des loyers du secteur privé 275
- L'encadrement des loyers dans le parc privé 275

Des aides personnelles essentielles, et fragilisées 277
- Des aides qui ne couvrent plus les dépenses réelles des ménages 279
- Des taux d'effort des allocataires qui restent élevés 280
- Des FSL sous pression 281

Des impayés en hausse 282
- Le surendettement des ménages 284
- La hausse des expulsions locatives 284
- La difficile prévention des expulsions locatives 286

5e dimension du mal-logement :

Les blocages de mobilité résidentielle 289
- Une mobilité résidentielle en baisse 289
- Les parcours résidentiels à l'origine de fortes inégalités 291

Les territoires face aux besoin sociaux :
un droit à la ville encore lointain 293
- Loi SRU : une loi qui fait ses preuves malgé une application inégale 293
- Les quartiers de la politique de la ville et le risque d'« assignation à résidence » 297
- Solidarités territoriales et mécanismes de péréquation financière 301

Quelle intervention dans les territoires détendus ? 303
- Territoires ruraux et revitalisation des centres-bourgs 303
- Redynamisation des villes moyennes 304

Décentralisation et gouvernance de la politique du logement 305
- La montée en compétences des EPCI 306
- Des départements « appuil » 309
- Des régions inégalement impliquées 310

Conclusion 311
- Le financement des politiques de logement 311
- Ce que le logement rapporte à la collectivité 312

Tableau 1 : Pauvreté et exclusion sociale, données de contexte

	2008	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Pauvreté													
Taux de pauvreté à 60 %	**12,9**	**13,9**	**13,5**	**13,7**	**13,9**	**13,7**	**13,8**	**14,5**	**14,3**	**13,6[1]**	**14,5**	**14,4**	**-**
Taux de pauvreté des familles monoparentales	30	34,2	32,7	33,6	34,9	34,8	33,6	35,3	32,8	-	32,3	31,4	-
Taux de pauvreté des enfants	17,3	20,3	19,6	19,8	19,9	19,8	20,1	21	20,2	19,3	20,6	20,4	-
Taux de pauvreté à 40 %	**3,2**	**4**	**3,5**	**3,7**	**3,4**	**3,5**	**3,5**	**3,4**	**3,7**	**3,4**	**3,9**	**3,7**	**-**
Inégalités													
Indice de Gini des niveaux de vie des individus	**0,289**	**0,302**	**0,288**	**0,289**	**0,292**	**0,288**	**0,289**	**0,298**	**0,289**	**0,277**	**0,294**	**0,294**	**-**
Précarité													
Demandeurs d'emploi catégories A, B, C (France entière) en milliers	**3 283**	**4 757**	**5 114**	**5 382**	**5 709**	**5 766**	**5 913**	**5 963**	**5 836**	**5 783**	**5 577**	**5 435**	**5 080**
Part des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an (catégories A, B, C)	32%	36%	41%	43%	45%	44%	42%	47%	48%	48%	49,60%	45,90%	43,60%
Taux de chômage au sens du BIT (France entière)	**7,8**	**10,1**	**10,1**	**10,5**	**10,3**	**10**	**9,7**	**9,1**	**8,3**	**9**	**7,9**	**7,3**	**7,4**
Dossiers de surendettement déposés auprès de la Banque de France (en milliers)	188	220	223	231	217	194	181	163	133	98	121	113	121
Bénéficiaires des minima sociaux (en milliers)													
RSA	-	1 687	1 812	1 899	1 946	1 863	1 853	1 904	1 916	2 063	1 941	1 887	1 850
AAH	849	997	1 022	1 040	1 062	1 090	1 129	1 194	1 185	1 198	1 206	1 295	1 353
ASS	324	410,5	452,9	471,7	472,7	454,2	427	379	352	355	262	276	253
ASPA/ASV	575	564	558	554	554	553	553	568	602	635	654	691	723
Autres minima *(ASI, ATA, ADA, AV/ASPA, AER-R/RSO)*	1 453	178	175	162	114	189	187	200	123	185	87	191	181
TOTAL	**3 298**	**3 837**	**4 020**	**4 127**	**4 149**	**4 149**	**4 222**	**4 246**	**-**	**4 294**	**4 226**	**4 174**	**-**

le taux de pauvreté en 2020 présente des fragilités en raison de la crise Covid

1re DIMENSION. L'absence de logement personnel

D'après l'enquête nationale Logement 2013, plus de cinq millions de personnes ont connu au moins un épisode sans logement personnel au cours de leur vie. Cet épisode est passager pour certaines, mais dure plusieurs mois voire années pour d'autres : **plus de deux millions de personnes ont ainsi déclaré avoir connu une absence de logement personnel pendant au moins un an, et 440 000 d'entre elles pendant plus de cinq ans.** Dans la majorité des cas, les solidarités privées sont largement mobilisées (hébergement chez des amis ou de la famille), mais les différentes formules d'hébergement institutionnel jouent aussi un rôle fondamental : plus de 800 000 personnes y ont fait appel à un moment de leur parcours. En dernier recours, les personnes se réfugient dans des lieux non prévus pour l'habitation : 340 000 personnes ont déclaré en 2013 avoir vécu à un moment de leur vie dans la rue, un véhicule, un hall d'immeuble ou un abri de fortune.

Dormir dans la rue constitue la manifestation la plus criante de l'absence de logement personnel. Pour l'Insee, **une personne est « sans abri » dès lors qu'elle ne dispose d'aucun lieu couvert pour se protéger des intempéries et dort à l'extérieur (dans la rue, un jardin public, etc.) ou dans un lieu non prévu pour l'habitation (cave, cage d'escalier, chantier, parking, centre commercial, tente, métro, gare, etc.). L'estimation réelle du nombre de personnes sans abri est difficile à réaliser, faute d'enquêtes dédiées récentes.** L'enquête Sans-domicile auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distributions de repas menée en 2012 identifiait 12 700 personnes dans cette situation. Le recensement de la population estimait quant à lui en 2016 à 27 000 le nombre de personnes sans abri . Il s'agissait en 2012 majoritairement d'hommes (79 %), vivant dans une ville de plus de 200 000 habitants (57 %) ; 12 % avaient moins de 18 ans et 18 % avaient plus de 50 ans. Plus récemment, la Cour des comptes estimait le nombre de personnes sans abri à environ 40 000 en 2019 . La dernière enquête nationale Maraudes de la Fédération nationale des Samu Sociaux dénombrait 55 939 personnes différentes rencontrées à la rue en 2022 au cours des maraudes (dont 23 % de femmes, 80 % de personnes isolées,

Insee Première n°1455, « L'hébergement des sans-domicile en 2012 », juillet 2013.

Catherine Rougerie, « Difficultés de logement ; les situations de logement appréciées selon les dimensions proposées par le Conseil national de l'information statistique », Document de travail, Insee, 2020.

Cour des comptes, « L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020 », novembre 2020.

7 % de mineurs, etc.), sans que l'on puisse distinguer si ces personnes sont hébergées ou sans abri.

Chaque année, le Collectif Les Morts de la Rue (CMDR) rappelle que près de deux personnes en moyenne décèdent chaque jour des conséquences de la vie sans domicile personnel (à la rue ou en hébergement) : avec au minimum 826 décès, 2023 constitue l'année avec le plus grand nombre de décès signalés au CMDR ; parmi eux, 735 personnes « sans chez soi » et 91 « anciennement à la rue », mortes des conséquences des années passées à la rue. Ce chiffre a augmenté régulièrement de 2002 à 2016 avant de se stabiliser. Mais depuis 2020, la tendance semble repartie à la hausse. Parmi les personnes sans domicile décédées de la rue en 2023, 30 % étaient en situation de rue, 25 % étaient hébergées. Ces décès ont concerné majoritairement des hommes (86 %), âgés de 49 ans en moyenne, soit 30 ans plus tôt que l'âge moyen du décès en population générale. La mortalité des personnes sans domicile touche plus fréquemment des personnes nées à l'étranger (52 %) ; 32 % des décès recensés ont eu lieu sur la voie publique. Pour 46 % des personnes sans chez soi décédées en 2023, le Collectif a pu estimer le temps d'errance depuis la perte d'un logement : 38 % avaient passé au moins un an à la rue, dont 16 % plus de 10 ans. En 2023, 24 mineurs sont morts de la rue, dont 12 avaient moins d'un an.

En se référant à l'étude 2008-2010 du CépiDc - Inserm (qui croise les données du Collectif Les Morts de la Rue et celles de la base nationale des causes médicales de décès), le nombre réel de décès de personnes sans domicile entre 2012 et 2016 serait près de six fois supérieur au nombre de décès connus par le Collectif (soit plus de 13 000 décès).

De fait, les conditions de vie à la rue sont particulièrement difficiles : hygiène défectueuse, promiscuité, traumatismes, carences nutritionnelles, violences, etc. L'étude nationale Maraudes menée les 12-13 janvier 2021 par la Fédération nationale des Samu Sociaux (FNSS) et la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) a montré que 42 % des personnes sans domicile enquêtées étaient en mauvaise santé, voire en très mauvaise santé pour 16 % d'entre elles ; 45 % des personnes en mauvaise santé présentaient des problèmes psychiques et 56 % une problé-

Fédération nationale des Samu Sociaux, Fédération des acteurs de la solidarité, « Étude nationale maraudes et Samu Sociaux sur le sans-abrisme, 2023 ».

Le CMDR utilise la définition de « sans chez soi » qui recoupe toute personne ayant principalement dormi au cours des trois derniers mois précédant le décès dans un lieu non prévu pour l'habitation et/ou dans une structure d'hébergement.

Collectif Les Morts de la Rue, 12e rapport sur la mortalité des personnes sans chez soi en France pour l'année 2023.

Cécile Vuillermoz et coll., « Estimation du nombre de décès de personnes sans domicile en France, 2008-2010 », in BEH n°36-37, État de santé et conditions de vie des populations sans domicile, novembre 2015.

Fédération nationale des Samu Sociaux, Fédération des acteurs de la solidarité, « Étude nationale maraudes et Samu Sociaux sur le sans-abrisme, 2021 ».

matique d'addiction, particulièrement chez les jeunes. En 2022, le Samusocial de Paris et l'UNICEF ont mis en lumière les conséquences de l'exclusion liée au logement sur la santé mentale des enfants .

Pour pallier le déficit de connaissances du nombre de personnes sans abri et sans domicile à l'échelle des territoires, plusieurs villes ont organisé leur dénombrement. En janvier 2024, lors de la septième édition de la **Nuit de la Solidarité parisienne, 3 491 personnes sans abri ont été recensées**, dont 323 dans le métro et les gares. Le nombre de personnes sans abri recensées est en hausse de 476 personnes (+16 %) par rapport à la 6e édition du 26 au 27 janvier 2023 . Il faut par ailleurs considérer ce chiffre comme une estimation *a minima*. D'une part, le décompte est effectué pendant la période hivernale, période où l'on compte le maximum de personnes hébergées et où les expulsions locatives cessent. D'autre part, la méthodologie employée peut conduire à occulter certaines personnes : zones non enquêtées en raison de leur dangerosité (certains talus du périphérique par exemple) ou de leur inaccessibilité (cours et halls d'immeubles), décompte d'une seule personne par tente en cas de non-réponse et de non-visibilité de ses occupants, etc.

Les personnes seules représentent 63 % des personnes rencontrées ; 32 % appartiennent à des groupes de cinq personnes ou plus (contre 15 % en 2023 et 14 % en 2022) et 5 % sont des couples ou des familles (contre 6 % en 2022 et 7 % en 2021). Avec 304 concernées, les femmes représentent 12 % des personnes rencontrées à Paris, un chiffre stable par rapport aux deux années précédentes, malgré l'ouverture de places d'hébergement dédiées ; 29 % des personnes rencontrées déclarent être à la rue depuis plus de cinq ans, contre 15 % depuis moins de trois mois.

34 % des personnes se disent à la rue depuis leur arrivée à Paris sans avoir pu trouver un logement, 14 % à la suite d'une perte d'emploi, et 12 % en raison d'une séparation familiale. Près d'un tiers des personnes disent avoir été hébergées pour la dernière fois il y a plus d'un an (29 %), tandis que 27 % n'ont jamais été hébergées ; 69 % des personnes interrogées n'appellent pas ou plus le 115, contre 75 % en 2023. Il a par ailleurs été constaté que plus les personnes sont à la rue depuis longtemps, plus elles renoncent à appeler le 115 et moins elles accèdent aux structures d'hébergement .

Pour la troisième fois, la Nuit de la Solidarité parisienne a eu lieu à l'échelle de la Métropole du Grand Paris. Elle n'a concerné toutefois qu'un nombre limité de communes volontaires , couvrant le plus souvent un périmètre restreint de leur territoire faute

Samusocial de Paris et Unicef, « Grandir sans chez soi - Quand l'absence de domicile met en péril la santé mentale des enfants », octobre 2022.

Apur, « Les personnes sans abri à Paris, la nuit du 25 au 26 janvier 2024 ».

Fédération nationale des Samu Sociaux et Fédération des acteurs de la solidarité, « Étude nationale maraudes et Samu Sociaux sur le sans-abrisme, 2021 ».

32 communes sur les 131 que compte la Métropole du Grand Paris.

d'un nombre suffisant de bénévoles. Au total, 785 personnes ont ainsi été recensées (en plus des 3 492 à Paris). La première expérimentation estivale de la Nuit de la Solidarité parisienne s'est tenue dans trois arrondissements parisien la nuit du 27 juin 2023 ; 817 personnes ont été recensées, soit une hausse de 15,5 % par rapport au décompte hivernal sur le même périmètre (8e, 12e et 20e arrondissements).

L'État cherche à soutenir et essaimer ce type de démarches à travers la mise en place d'une coordination (confiée à la Dihal depuis 2022), la production d'un guide méthodologique et l'organisation d'une nouvelle Nuit nationale de la Solidarité. L'édition 2024 a mobilisé, en plus de la ville de Paris et de son agglomération, 14 villes et a permis de recenser 1 848 personnes sans abri en-dehors de l'Île-de-France, hors squats et bidonvilles, ce qui reste une estimation manifestement encore très en deçà de la réalité. À Marseille, par exemple, 442 personnes sans-abri ont été recensées le 16 avril 2024, en hausse de 29 % par rapport à l'édition précédente organisée en janvier 2023.

D'après l'Insee, une personne est dite sans domicile si elle a passé la nuit précédant dans un lieu non prévu pour l'habitation ou dans un service d'hébergement (hôtel ou logement payé par une association, chambre ou dortoir dans un hébergement collectif, lieu ouvert exceptionnellement en cas de grand froid).

D'après sa dernière enquête en date sur ce sujet , l'Insee avait estimé à près de 143 000 le nombre de sans-domicile en France hexagonale en 2012 . Parmi eux, 112 300 avaient fréquenté les services d'hébergement et de distribution de repas dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, soit 82 200 adultes et 30 100 enfants. Entre 2001 et 2012, le nombre de personnes sans domicile dans ces agglomérations a augmenté de 58 % en moyenne, avec une progression beaucoup plus importante concernant les enfants (+85 %). À cela s'ajoutaient quelque 8 000 personnes dans les communes rurales et petites agglomérations, ainsi que 22 500 dépendant du dispositif national d'accueil pour les demandeurs d'asile et réfugiés. Ce recensement reste une estimation a minima qui exclut notamment les personnes sans domicile n'ayant pas recours aux dispositifs d'hébergement ou de restauration.

Aix-en-Provence, Bordeaux, Dijon, Dunkerque, Lyon, Marseille, Montpellier, Nancy, Nice, Quimper, Rouen, Saint-Pierre, Toulouse, Tours.

Bénédicte Mordier, « Introduction de cadrage. Les sans-domicile en France : caractéristiques et principales évolutions entre 2001 et 2012 », in Économie et statistique n°488-489, 2016.

Le nombre de sans-domicile en 2012 n'est pas directement comparable à celui de l'enquête Sans-domicile de 2001 (qui établissait à 86 000 le nombre de personnes sans domicile). Si l'on se limite aux mêmes types de services qu'en 2001, le nombre d'adultes sans domicile (francophones et non-francophones) dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants a progressé de 44 % entre 2001 et 2012.

D'après l'enquête Logement 2013, 5,1 millions de personnes de 15 ans ou plus, qui vivent à présent dans un logement ordinaire, ont été dans le passé privées de logement personnel de manière durable et non choisie : huit sur dix ont été hébergées une partie du temps par la famille ou des amis, plus d'1,1 million se sont retrouvées sans domicile (voir tableau 1.1). Par ailleurs, 60 % de ces personnes ont été privées de logement personnel pendant au moins un an, et près de 30 % pendant au moins trois ans.

Tableau 1.1 : Les personnes ayant connu un épisode sans domicile

Personnes ayant eu recours à un…	Total
… logement ou chambre d'hôtel payés par une association ou un autre organisme d'aide	216 000
… centre d'hébergement pour demandeurs d'asile ou réfugiés (CADA, accueil d'urgence…)	228 000
… autre centre d'hébergement (centre d'urgence, de stabilisation, d'insertion, centre maternel…)	392 000
… lieu non prévu pour l'habitation (rue, véhicule, hall d'immeuble, abri de fortune)	340 000
TOTAL (sans double compte)	**1 107 000**

Source : Insee, ENL 2013. Exploitation FAP.

NB : une personne peut avoir connu plusieurs situations.

Après celles de 2001 et 2012, la prochaine enquête Sans-domicile est prévue par l'Insee en 2025 dans l'Hexagone. Faute d'étude actualisée du nombre de personnes sans domicile à l'échelle nationale, on peut toutefois observer que, fin 2023, près de 203 000 personnes vivaient en hébergement d'urgence ou d'insertion généraliste et près de 130 000 au sein du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile ou d'hébergement des réfugiés , soit a minima 333 000 personnes sans domicile au sens de l'Insee. Si l'on y ajoute les milliers de personnes vivant à la rue, dans les bois ou en bidonvilles, on peut estimer le nombre de personnes sans domicile à au moins 350 000 . Toutes ces estimations montrent que ce chiffre a sans doute plus que doublé depuis 2012 (143 000), et quadruplé par rapport à 2001.

D'après la DREES les personnes sans domicile hébergées fin 2021 (en hébergement « généraliste » ou dans le dispositif national d'accueil) étaient majoritai-

Cour des comptes, « Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement », octobre 2024.

Dans un rapport de novembre 2020, la Cour des comptes, reprenant cette méthode, retenait le chiffre de 300 000 personnes sans domicile fixe (Cour des comptes, « L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020 », novembre 2020).

DREES, « 200 000 personnes accueillies en centre d'hébergement début 2021 », Les dossiers de la DREES, octobre 2023.

rement des hommes (57 %), seuls et sans enfants (46 % des adultes hébergés, contre 11 % dans l'ensemble de la population). Les femmes, en revanche, sont plus souvent accompagnées d'enfants. Les mineurs représentent près d'un tiers (32 %) des personnes hébergées contre 11 % dans l'ensemble de la population, 77 % des adultes accueillis sont ressortissants d'un pays hors de l'Union européenne. Parmi les adultes hébergés, 15 % ont une activité professionnelle, 24 % sont au chômage et 46 % sont dans l'impossibilité médicale ou administrative de travailler. De plus, 15 % des adultes hébergés n'ont aucun revenu, tandis qu'un cinquième perçoit le RSA. Les principaux motifs d'admission sont la sortie d'une autre structure d'hébergement (28 %), l'arrivée sur le territoire français (25 %) et le fait de vivre à la rue (16 %).

Une féminisation de cette population s'observe depuis plusieurs années. Au 31 décembre 2020, 46 % des personnes hébergées dans des structures d'hébergement généraliste et 38 % de celles accueillies au sein du dispositif national d'accueil étaient de sexe féminin. Parmi elles, la proportion de femmes seules et de mères isolées a fortement augmenté. Sur la base d'enquêtes menées par les services ou opérateurs de l'État auprès des personnes hébergées ou formulant des demandes d'hébergement, un rapport du Sénat publié en octobre 2024 estime que le nombre de femmes sans domicile a doublé en dix ans. Elles seraient aujourd'hui plus de 120 000, dont 3 000 sans-abri.

La domiciliation, préalable essentiel pour faire valoir ses droits et prestations, est un service gratuit permettant aux personnes sans hébergement stable de bénéficier d'une adresse administrative afin de recevoir leur courrier, dès lors qu'elles ont un lien avec un territoire. D'après la loi, elle est obligatoirement assurée par les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, mais des structures agréées la prennent également en charge, faute de moyens suffisants des CCAS/CIAS ou dans le cadre de partenariats spécifiques.

Au total, 328 097 personnes étaient domiciliées en décembre 2018 dont 57 % par des organismes agréés et 43 % par des organismes non visés par un agrément préfectoral. En décembre 2022, la préfecture de la région Île-de-France recensait 175 550 attestations de domicile en cours de validité, ce qui correspond à 242 513 personnes, soit 2 % de la population francilienne. Parmi elles, deux tiers étaient prises en charge par des organismes agréés, et un tiers par les CCAS/CIAS. Cette évolution marque une augmentation de 34 % par rapport à 2019, soit presque 45 000 personnes supplémentaires.

Sénat, « Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur les femmes sans abri », octobre 2024.

Direction générale de la cohésion sociale, « État des lieux de la domiciliation », enquête de 2019.

DRIHL Île-de-France, « Porter à connaissance : domiciliation », novembre 2023.

Cependant, malgré ces évolutions, son inscription dans la loi et son importance, le droit à la domiciliation n'est pas effectif pour tous sur de nombreux territoires. Par exemple, 47 % des personnes rencontrées à la rue lors de la dernière Nuit de la Solidarité parisienne en 2024 n'étaient pas domiciliées. Les personnes accompagnées par diverses associations franciliennes rencontrent de graves difficultés de domiciliation : 72 % des structures agréées indiquent ainsi que ces personnes ne parviennent guère à se faire domicilier auprès des CCAS , les refus de domiciliation étant par ailleurs rarement notifiés. Cette réalité s'inscrit dans un contexte de saturation de l'offre et d'augmentation du nombre de demandes depuis la crise sanitaire pour près de 40 % des CCAS/CIAS (dont près d'un quart estiment cette hausse supérieure à 30 %) d'après une consultation nationale menée par l'UNCCAS auprès de 679 structures en 2023 .

Le Pacte des solidarités présenté en septembre 2023 prévoit notamment de garantir l'accès à une domiciliation à 127 000 personnes de plus chaque année grâce au financement de près de 100 associations supplémentaires et au soutien expérimental à 100 CCAS/CIAS en difficulté. Ces moyens restent cependant insuffisants pour renforcer la mise en œuvre de ce droit, qui pèse encore de manière trop importante sur le secteur associatif.

L'ensemble du secteur de l'hébergement et de l'habitat temporaire comptait plus de 600 000 places fin 2023 , dont :
- 159 704 places d'accueil d'urgence (en CHU et autres places d'urgence, chambres d'hôtel, lits halte soins santé, résidences hôtelières à vocation sociale) ;
- 46 827 places d'hébergement d'insertion (CHRS, centres maternels) ;
- 116 300 places destinées aux demandeurs d'asile dans les CADA, HUDA, CAES ainsi qu'aux réfugiés statutaires dans les CPH ;
- 279 533 places en logements adaptés (résidences sociales, pensions de famille, foyers de travailleurs migrants ou foyers de jeunes travailleurs, intermédiation locative).

Compte tenu de la forte mobilité des personnes au sein des structures, principalement due au non-respect de la continuité de la prise en charge, un nombre beaucoup plus élevé de personnes sont accueillies au cours de l'année. L'hébergement reste pour elles un « filet de sécurité », faute de logement pérenne.

Enquête inter-associative sur la domiciliation administrative en Île-de-France, 2021.

UNCCAS, « La domiciliation en CCAS, porte d'accès aux droits », septembre 2023.

Sont prises en compte ici les capacités d'hébergement en service à l'année. Ne sont en revanche pas prises en compte les capacités supplémentaires mises en service l'hiver, ni les personnes hébergées aux frais des collectivités territoriales faute de recueil national d'informations.

Tableau 1.2 : Capacités d'accueil en hébergement et logement temporaires (nombre de places)

	Au 31.12.2023
Hébergement d'urgence	**159 704**
Places en centres d'hébergement d'urgence (CHU), stabilisation ou insertion (hors CHRS) (1)	82 144
Hôtels (1)	63 761
Places d'accueil d'urgence dans les CHRS (2)	10 106
Lits halte soin santé (LHSS) (3)	2 151**
Résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) à la disposition de l'État (1)	1 542
Hébergement d'insertion et de stabilisation	**46 827**
CHRS (hors urgence) (2)	40 627
Centres maternels (4)	6 200**
Dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile (DNA) (5)	**116 300**
CADA	48 947
HUDA	45 309
CAES	5 825
PRAHDA	5 351
CPH	10 868
Logement accompagné et d'insertion (2)	**279 533**
Places financées par l'ALT hors structures d'hébergement	19 472
Intermédiation locative	80 750
Résidences sociales « classiques » (hors pensions de famille et résidences accueil)	150 423
Foyers (FJT, FTM) voués à être transformés en résidences sociales	28 888
Total général	**602 364***

**Données 2022 **Données 2021*

(1) Suivi du parc d'hébergement – Dihal ; (2) PLF 2025 ; (3) DGCS, enquête AHI ;

(4) DREES, enquête Établissements sociaux ; (5) Rapport annuel de performance 2023. Le budget pour 2024 prévoyait 122 582 places dans le DNA puis 113 258 places pour 2025.

Ne sont pas comptabilisées ici les 23 930 places en pensions de famille et maisons relais disponibles au 31.12.2023 (Dihal) qui correspondent à des formules de logement durable.

L'accueil d'urgence peine à remplir pleinement ses missions. Le taux de réponses des SIAO aux demandes d'hébergement apparait très insuffisant : en juillet 2024, on dénombrait en moyenne plus de 8 000 demandes quotidiennes d'hébergement d'urgence (hors demandes de renouvellement), dont 64 % n'ont pu être

SE-Finances, Affaires économiques et Affaires sociales, Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables - Réponse ministérielle à la question parlementaire N°015.

satisfaites. Cette incapacité à répondre à la demande s'inscrit dans une tendance préoccupante, marquée depuis 2022 par une augmentation constante du nombre de sollicitations, parallèlement à une hausse du taux de demandes non pourvues : celui-ci s'établissait à 58 % en juillet 2022, soit 6 points de moins qu'en 2024 à la même période. En conséquence, de très nombreuses personnes sont contraintes de dormir à la rue ou dans un abri de fortune, faute de places dans les structures d'hébergement d'urgence.

Si les places continuent de manquer pour les personnes isolées, jugées moins prioritaires, les familles sont également de plus en plus concernées et le phénomène tend à s'aggraver. D'après les chiffres du 115 relevés par la FAS et l'Unicef le 19 août 2024, le nombre de personnes en demande non pourvue (DNP) au 115 faute de places d'hébergement était de 6 473 dont 2 043 mineurs (468 ayant même moins de trois ans). Malgré les engagements successifs des gouvernements à « ne laisser aucun enfant à la rue », le nombre d'enfants sans solution d'hébergement après avoir sollicité le 115 a augmenté de 120 % en l'espace de quatre ans.

L'analyse des réponses du 115 ne doit pas occulter le nombre considérable de personnes sans abri qui n'y ont même plus recours. D'après l'enquête « une nuit donnée » de 2019 de la DRIHL et la FAS, seule la moitié des personnes rencontrées à la rue ont appelé le 115 dans les six mois précédant la période hivernale . À Lyon, une personne sur deux rencontrée à la rue en mars 2019 n'appelle plus ou n'a jamais appelé le 115 . À Paris, lors des Nuits de la Solidarité, elles étaient 69 % en 2022, 76 % en 2023, et 69 % en 2024, dont 35 % déclarant n'avoir jamais eu

Unicef, FAS, « Baromètre enfants à la rue », août 2024.

DRIHL, « Les personnes accueillies dans le dispositif hivernal en Île-de-France. Résultats de l'enquête 2019 "une nuit donnée" dans les structures de renfort hivernal », Lettre des études, décembre 2019.

MRIE, Grand Lyon, Fondation Abbé Pierre, « Qualifier les besoins, plutôt que dénombrer les personnes », Enquête auprès des personnes sans abri, 1ers résultats.

recours au 115 . Plus de la moitié des personnes rencontrées lors de l'étude Maraudes FNSS-FAS en janvier 2021 n'a jamais eu recours au 115, et 83 % des personnes rencontrées n'ont pas appelé le 115 le jour de l'enquête . Les personnes en non-recours à l'hébergement ont plus souvent des problèmes de compréhension ou d'expression en français, d'accès aux soins et ne perçoivent pas de ressources (salaire ou prestations sociales).

Les personnes font également part de leur méconnaissance du 115 et des difficultés à le joindre (absence de réponse, absence de téléphone, difficultés en français), de l'absence de places (et d'acceptation de leurs animaux de compagnie) et des mauvaises conditions d'accueil en hébergement .

Le recours en urgence à l'hébergement en hôtel est devenu de plus en plus fréquent depuis la fin des années 2000, progressant de 428 % entre 2010 et 2020, avant de régresser légèrement. Au 31 décembre 2023, 63 761 nuitées hôtelières étaient recensées (Dihal), dont 72 % en Île-de-France, soit une baisse de 8 % par rapport à 2021, coïncidant avec la fin de l'état d'urgence sanitaire durant lequel les nuitées hôtelières avaient été multipliées.

Apur, « Les personnes en situation de rue à Paris la nuit du 25-26 janvier 2024 ».

Fédération nationale des Samu Sociaux, Fédération des acteurs de la solidarité, « Étude nationale maraudes et Samu Sociaux sur le sans-abrisme, 2021 ».

Édouard Gardella, Amandine Arnaud, « Le sans-abrisme comme épreuves d'habiter. Caractériser statistiquement le non-recours aux hébergements sociaux », ONPES et Observatoire du Samusocial de Paris, février 2018.

L'hôtel apparaît comme une variable d'ajustement face à la saturation des dispositifs d'accueil. Pour autant, **ce mode d'hébergement est inadapté à la vie familiale, a fortiori quand il se prolonge dans le temps**. L'étude « Enfants et famille sans logement en Île-de-France » réalisée en 2013 par l'Observatoire du Samusocial de Paris met au jour la médiocrité de ces chambres : absence de lieux où cuisiner (21 % des situations), absence de toilettes ou de douches dans la chambre (29 %), un seul lit pour parents et enfants (41 %), absence de connexion wifi, etc. Ces familles sont également contraintes à une mobilité forcée (rupture dans l'hébergement, changement d'hôtel, etc.), qui a des répercussions sur la scolarité des enfants, les carences alimentaires, l'accès aux services, le non-recours aux droits, les difficultés pour accéder aux soins et à un accompagnement social. Des récits de vie recueillis en 2020 par le Secours Catholique illustrent finement ces conditions de vie extrêmes .

Une étude du Samusocial de Paris et du Défenseur des droits sur les « adolescents sans logement » montre que le « nomadisme hôtelier », qui survient souvent après un parcours migratoire, est à l'origine d'un fort sentiment d'insécurité chez les adolescents, privés d'ancrage et d'intimité, avec des effets négatifs sur leur sociabilité, des ruptures de scolarisation répétées et parfois longues.

La DRIHL met en œuvre depuis 2020 une réforme de l'accompagnement social prodigué aux personnes hébergées à l'hôtel, qui s'est traduite par la création d'une « plateforme d'accompagnement social à l'hôtel (PASH) ». Pour autant, en 2023, seulement 7 700 ménages (25 250 personnes) ont été accompagnés par ces plateformes, soit moins d'une personne sur deux vivant à l'hôtel (39 %).

En plus d'être très insatisfaisant pour les personnes concernées, le recours à l'hôtel génère des coûts élevés : entre 18 et 21 euros par jour en moyenne selon un rapport de la Cour des comptes , qui précise que ce coût peut doubler, voire tripler, lorsque les places sont ouvertes « en urgence ». Cette situation contribue à une explosion des dépenses globales : si l'on considère l'ensemble des places d'hébergement d'urgence, le niveau des dépenses a presque quintuplé, passant de 305 millions d'euros en 2012 à 1,27 milliard en 2025.

Christophe Hargoues, « Dans l'enfer de l'Hôtel », secours-catholique.org, 3 septembre 2020.

Samusocial de Paris et Défenseur des droits, « Adolescents sans logement. Grandir dans une chambre d'hôtel », février 2019.

Cour des comptes, « Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement », octobre 2024.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des projets annuels de performance.

La volonté de mettre fin à la gestion « au thermomètre » de l'hébergement et à la remise à la rue de personnes hébergées à la fin de l'hiver s'est traduite par la création de plus de 65 000 places d'hébergement d'urgence entre 2015 et 2022. Pour l'année 2025, le parc d'hébergement généraliste devrait être maintenu à 203 000 places.

En 10 ans, les crédits affectés au programme 177 (hébergement et parcours vers le logement) ont doublé, et ceux affectés à l'hébergement d'urgence ont presque triplé, pour atteindre 2,9 milliards d'euros, soit 6 millions de plus que l'an dernier au regard du budget prévu, mais 270 millions de moins si on les compare avec le budget réellement exécuté en 2024 (3,2 milliards d'euros) .

Lancé en 2008, le programme d'humanisation des centres d'hébergement répond à la vétusté et au vieillissement du parc d'hébergement. Il vise l'individualisation des chambres, la délocalisation ou la division sur site des grandes structures en petites unités et l'adaptation aux besoins particuliers des populations accueillies (par exemple, les personnes accompagnées d'animaux). Entre 2008 et 2022, le programme a permis de financer la création de 8 933 places et la rénovation de 23 319 places, dont 494 en 2022, pour un montant total de 428 millions d'euros.

Le plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (PTFTM) construits dans les années 1950-1960, a été lancé en 1997, s'appliquant aux 688 foyers de

Documents budgétaires du programme 177.

travailleurs migrants recensés, accueillant environ 110 000 travailleurs. Ce plan vise à transformer les anciens foyers en résidences sociales, composées de logements autonomes, assurant ainsi aux résidents un logement décent, ainsi qu'un accompagnement social adapté. Au 31 décembre 2023, 96 foyers restent en attente de traitement, soit un taux de réalisation du PTFTM approchant les 82 % ; 478 foyers ont été traités ou sont en cours de traitement, 90 ont été démolis, vendus ou ont changé de statut. Depuis le lancement national du PTFTM en 1997, le coût global des opérations de traitement s'élève à 2,9 milliards d'euros .

Si le passage du foyer à la résidence a été annoncé comme vecteur d'accès aux droits, des travaux sur la mise en œuvre du plan et ses effets mettent en lumière certaines conséquences négatives de la résidentialisation. On peut notamment citer la diminution, voire la suppression, des espaces de vie partagés, le maintien du ciblage, l'augmentation de la redevance ou la mise à mal de la tradition d'hospitalité opérée par les occupants en titre en raison de l'impraticabilité de l'hébergement dans les nouveaux espaces .

En dehors du seul bâti, la qualité de l'accueil se mesure également par le personnel employé. Or, il apparaît qu'en 2016, le taux d'encadrement en ETP (équivalent temps plein) rapporté au nombre de places dans les CHRS, CADA, CPH, AT-SA et EAME a nettement diminué depuis 2008. Il est passé de 22 % en 2008 à 15,5 % en 2016 (et de 9,9 % à 6,8 % pour les CADA) .

L'année 2024 a également vu la poursuite du déploiement de plusieurs dispositifs spécifiques mis en place en 2021 pour répondre à des besoins précis, tels que des dispositifs d'hébergement avec un accompagnement renforcé pour les personnes en situation de grande marginalité (1 000 places). Ces derniers ont fait l'objet d'une évaluation qui confirme l'utilité du modèle . Depuis 2020, on note également la création de 3 000 places d'hébergement pérennes pour les femmes victimes de violences conjugales. D'après la Dihal, au **31 décembre 2023, on dénombre 10 700 places dédiées.**

L'accueil digne des demandeurs d'asile est une obligation pour la France rappelée par la Convention européenne des droits de l'homme. La directive européenne du 26 juin 2013 impose un seuil minimal de conditions matérielles d'accueil (CMA)

Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI), rapport d'activité 2022.

Claire Lévy-Vroelant, Aïssatou Mbodj-Pouye, « Un continuum foyer-résidence et des discriminations qui perdurent », Plein droit, 2022 (n° 132).

Pierre-Yves Cabannes, « Le personnel des centres d'hébergement pour adultes et familles en difficulté sociale », 2019.

PLF 2025, programme 177.

comprenant une allocation pour demandeur d'asile (ADA) et un hébergement. Dans les faits, une part croissante des demandeurs d'asile se trouve privée de toute aide matérielle. Selon des estimations de Forum réfugiés , cette situation concernait près d'un quart des demandeurs d'asile en 2022.

Différents dispositifs ont pourtant été créés pour répondre à ces obligations, loin du droit commun et du logement. Le dispositif national d'accueil est organisé en « étapes », correspondant au parcours administratif de la demande d'asile. Après être passés par une structure d'orientation, les demandeurs d'asile qui bénéficient d'un hébergement sont orientés notamment vers des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou en hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) censés délivrer, outre un hébergement, un accompagnement social. Ces structures ne sont pas toutes prévues pour assurer un accompagnement adapté des personnes accueillies : absence de nourriture, de personnel médical, d'informations juridiques, d'accompagnement social effectif.

La dégradation des conditions de vie des exilés en région parisienne (qui concentre près de la moitié des demandes d'asile enregistrées chaque année) est régulièrement soulignée. En 2021, une enquête réalisée auprès de personnes fréquentant des structures d'accueil à Paris fait état des difficultés auxquelles elles sont confrontées pour accéder à leurs droits et subvenir à leurs besoins de base : passage inévitable par la rue pour la quasi-totalité d'entre elles (96 %) ; inégalité et défaut d'accès à l'information et donc à la demande d'asile ; insuffisance et illisibilité des conditions matérielles d'accueil, de l'accompagnement social et juridique ; situation de précarité persistante même après l'obtention d'un statut (32 % des exilés vivent encore à la rue un an après l'obtention de leur statut, et la même proportion ne dispose d'aucune ressource) .

À la suite d'un arrêté du 7 avril 2021, les demandeurs d'asile peuvent être répartis, sans possibilité de choix, entre les régions en fonction des places d'hébergement disponibles. Cette mesure, loin de garantir une prise en charge digne et équitable, fragilise encore davantage les droits des demandeurs, les exposant à des conditions d'accueil inégales en raison des disparités existantes entre les territoires.

« Près d'un quart des demandeurs d'asile ne disposent pas des conditions matérielles d'accueil ». Forum réfugiés, 13 juillet 2022.

Fédération des acteurs de la solidarité, Secours Catholique, Armée du Salut, France Horizon, Action contre la Faim, Aurore, Watizat, Samusocial de Paris, Emmaüs Solidarité, « Les oubliés du droit d'asile », décembre 2021.

Sources : Commission des finances, rapport d'activité 2022 OFII, Cour des comptes, rapports et projets annuels de performance. RAP 2023. Fin 2020, les places en AT-SA et dans les CAO ont été supprimées ou transformées au bénéfice de l'hébergement d'urgence classique (HUDA).

En 2023, la demande d'asile a enregistré une hausse de 8 % par rapport à l'année précédente, atteignant ainsi 142 649 demandes. Malgré une hausse du nombre de places dédiées (116 300 en 2023 contre 82 362 en 2017), les capacités restent structurellement insuffisantes puisque seuls 61 % des demandeurs d'asile y trouvent refuge le temps de la procédure en 2023 (52 % en 2020) . Pour autant, le PLF 2025 prévoit une diminution de 6 000 places pour les demandeurs d'asile et les bénéficiaires de la protection internationale. À cela s'ajoute la suppression du financement de 2 895 places initialement prévues pour 2024. Au final, le projet de loi de finances pour 2024 prévoyait 122 582 places dans le dispositif national d'accueil (DNA) puis 113 258 places pour 2025.

Les 56 000 demandeurs d'asile qui ne sont pas hébergés dans le DNA sont renvoyés vers l'hébergement d'urgence généraliste ou vers l'errance, et voient donc leur droit à un accompagnement social et à des moyens de subsistance bafoué. La France a d'ailleurs été condamnée en décembre 2022 par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pour son refus d'appliquer les décisions de justice l'obligeant à héberger trois familles de demandeurs d'asile.

Pour subvenir à leurs besoins alors qu'ils n'ont pas l'autorisation de travailler, les demandeurs d'asile perçoivent une allocation pour demandeur d'asile (ADA) dont le montant n'a pas été revalorisé depuis 2015 et apparaît donc largement

Budget général programme 303, Immigration et Asile.

insuffisant : en 2022, le montant mensuel moyen versé s'établissait à 397 euros par ménage. Fin 2023, 102 196 personnes étaient bénéficiaires de l'allocation, soit une baisse de 16 % par rapport à 2021, qui s'explique par une baisse du nombre de personnes éligibles au versement de l'ADA (-32 %). Cette allocation de subsistance peut être supprimée ou suspendue, notamment, si le demandeur refuse la proposition d'hébergement qui lui est faite ou s'il dépose une demande d'asile plus de trois mois après son arrivée en France. Dans son dernier rapport sur la situation de l'asile en France et en Europe , Forum réfugiés montre que la proportion de demandeurs d'asile bénéficiant de l'ADA demeure relativement stable, passant de 70,4 % à la fin de l'année 2022 à 69,9 % à la fin de l'année 2023. Néanmoins, cette proportion reste nettement inférieure à celle observée entre 2018 et 2020, où elle excédait les 90 %. En outre, depuis novembre 2019, la carte support de paiement de l'ADA est devenue une carte de paiement, engendrant des difficultés quotidiennes, faute de pouvoir retirer de l'argent liquide.

Parmi les personnes bénéficiaires de la protection internationale, en 2022, 10 886 sont sorties vers un logement avec l'aide de l'État.

Diverses formes d'habitat précaire se sont développées aux marges de l'hébergement et du logement. Selon le recensement de l'Insee, la catégorie des « habitations de fortune » renvoie à toutes sortes de constructions provisoires : baraques de chantier, Algeco, habitations légères de loisirs (bungalows ou mobil-homes), logements détruits par une catastrophe, bidonvilles ou squats dans des maisons en ruines, wagons désaffectés, locaux agricoles reconvertis, etc. En 2016, **100 000 personnes étaient recensées dans des habitations de fortune** , contre 88 000 en 2011, soit une augmentation de 18 %. La majorité sont des hommes (58 %), de nationalité française (81 %), qui résident dans des communes rurales (35 %) ou de moins de 20 000 habitants (26 %). Plus d'un tiers ont moins de 30 ans (et 20 % moins de 18 ans) et la part d'actifs occupés est élevée (40 %). S'il existe une diversité de situations initiales et de trajectoires amenant des ménages à entrer dans ce type d'habitat, un rapport de la Fondation Abbé Pierre publié en 2023 montre que leurs parcours ne témoignent pas tant de la recherche d'une vie « aux marges de la société », mais plutôt d'une expérience de la réponse institutionnelle à un moment donné (expulsion sans relogement, absence de proposition adaptée, etc.) .

Forum Réfugiés, « L'asile en France et en Europe. État des lieux 2024 », juin 2024.

Catherine Rougerie, « Difficultés de logement ; les situations de logement appréciées selon les dimensions proposées par le Conseil national de l'information statistique », Document de travail, Insee, novembre 2020.

Fondation Abbé Pierre, « Exploration Habitat(s) Précaire(s) : regard sur la situation de ménages invisibles en Auvergne-Rhône-Alpes », 2023.

Solutions de survie pour des personnes en situation de grande précarité, les squats constituent bien souvent une alternative à la rue. Aucune donnée statistique ne permet aujourd'hui de mesurer l'ampleur du phénomène, en raison principalement de son caractère illégal. L'enquête nationale Logement 2013 indique toutefois que 90 000 personnes actuellement logées ont déclaré avoir séjourné dans un logement sans autorisation du propriétaire ou sans autorisation légale, à un moment de leur vie où elles étaient sans domicile personnel. Si les squats « politiques » ou « culturels » — plus visibles et revendicatifs — sont relativement connus, ce sont bien les squats « de pauvreté » qui semblent majoritaires.

Dans une forme d'invisibilité sociale, les occupants échappent en bonne partie aux dispositifs d'aides classiques. Leur habitat précaire, illégal et transgressif, les expose à des risques d'expulsions régulières, souvent brutales. Depuis la loi DALO de 2007, en cas de squat d'une résidence principale, l'expulsion peut avoir lieu en quelques jours sans jugement. La loi Asap (accélération et simplification de l'action publique) votée en 2020 étend cette procédure aux cas de squats de résidences secondaires. En juillet 2023 est entrée en vigueur la loi « visant à protéger les logements contre l'occupation illicite » dite « anti-squat ». Sous prétexte d'une meilleure protection du propriétaire d'un bien, elle étend encore la procédure administrative d'évacuation de bâtiment squatté sans jugement, durcit les sanctions à l'encontre des personnes mal logées qui se mettent à l'abri dans des bâtiments vides, en créant un délit de squat de bâtiment vacant puni de deux ans d'emprisonnement. De surcroît, elle réduit les délais de la procédure d'expulsion locative en cas d'impayés, réduit le pouvoir des juges de suspendre d'office l'expulsion et d'octroyer des délais de paiement et condamne à une amende pouvant aller jusqu'à 7 500 euros pour les locataires qui se maintiendraient dans le logement après la condamnation à l'expulsion.

Les squats de domiciles sont pourtant marginaux : seuls 101 cas dénombrés en 2022 et 170 en 2021 selon les chiffres du ministère du Logement. Alors que ces expulsions exposent de nombreuses personnes au risque de sans-abrisme, le ministère fait état d'un triplement de leur nombre depuis l'entrée en vigueur de la loi Bergé-Kasbarian, dite « loi anti-squat ». D'après le ministère du Logement, entre septembre 2023 et mai 2024, 356 arrêtés d'expulsion de squats ont été prononcés au titre de l'article 38 de la loi DALO, trois fois plus que l'année précédente.

Depuis plusieurs années maintenant, les bidonvilles ont fait leur réapparition dans le paysage français : à la périphérie des centres urbains, et parfois au cœur des villes mêmes, sur des terrains vagues, des friches industrielles, sous des échangeurs autoroutiers, etc.

D'après la Dihal, qui recense les personnes en bidonvilles et « grands squats » en métropole, 10 100 ressortissants européens vivaient au 31 décembre 2024 dans 227 bidonvilles (de 10 personnes ou plus). Ce chiffre est en légère baisse par rapport à l'année précédente (11 200 personnes sur 239 sites). En y incluant les populations extra-européennes, ce sont en tout 15 200 personnes qui vivraient sur 400 sites en décembre 2023, soit une baisse de 3 158 personnes par rapport à 2023.

Le 25 janvier 2018, le gouvernement avait pourtant publié une instruction destinée à organiser l'accompagnement des personnes le plus en amont possible en visant un objectif de résorption globale des bidonvilles ; puis il a doublé en 2020 les crédits alloués à la résorption des bidonvilles, portés à huit millions d'euros par an, permettant d'accentuer certaines tendances positives. D'après la Dihal, la politique de résorption des bidonvilles a en effet concerné plusieurs milliers de personnes en 2023 : 1 451 personnes ont été relogées, 3 704 enfants scolarisés, et 1 248 personnes ont trouvé un emploi. Cette instruction est cependant restreinte à une action envers les seuls ressortissants européens, en France métropolitaine.

Faute de moyens et bien souvent de volonté politique, les actions de résorption et relogement restent néanmoins limitées. La 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 2010. Elle se poursuit et reste majoritaire, malgré son inefficacité avérée. D'après l'Observatoire des expulsions collectives de lieux de vie informels créé par un collectif d'associations, entre le 1er novembre 2023 et le 31 octobre 2024, 1 484 expulsions ont été recensées en France (contre 1 111 l'an passé, soit une hausse de 34 %), ce qui représente 108 456 expulsions de personnes, pour certaines plusieurs fois dans l'année ; plus de la moitié de ces expulsions ont eu lieu pendant la trêve hivernale, et celles-ci sont toujours peu anticipées (les diagnostics ou simples recensements préalables ne sont effectués que pour un tiers des expulsions hors littoral Nord, et jamais sur ce territoire). Dans 88 % des cas, aucune solution n'a été proposée pour au moins une partie des personnes expulsées. En 2024, les quatre communes du littoral Nord concentrent 59 % des expulsions signalées.

Le recours aux terrains de camping pour se loger toute l'année fait partie des formes d'habitat précaire qui se sont développées au cours des 20 dernières années. Les professionnels du secteur en témoignent, même si le phénomène reste difficile à quantifier : refus de réponse des gérants de campings, risque de réponses fausses, voire décision de mettre fin à ces locations dans la crainte d'un contrôle, etc.

Observatoire des expulsions collectives de lieux de vie informels, rapport annuel 2024.

Seul le système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE) permet de recenser chaque année une partie de ces résidents : à fin 2023, 3 327 ménages en camping étaient inscrits comme demandeurs d'un logement social. Le sociologue Gaspard Lion, à partir d'un échantillon de personnes vivant en camping et suivies dans le cadre de sa thèse, estime que le taux de recours à la demande Hlm pour ce public est inférieur à 10 %, et en déduit que plusieurs dizaines de milliers de personnes vivraient en camping à l'année. Des chiffres à prendre avec précaution mais qui proposent un ordre de grandeur du phénomène.

Les remontées des acteurs de terrain et des associations insistent sur la grande diversité des populations qui ont recours à cette solution : des jeunes qui s'installent sur ces terrains pour une période d'études ou de travail estival, des couples (avec ou sans enfants) qui espèrent mettre de l'argent de côté pour accéder ensuite à un logement ordinaire, des personnes seules suite à une rupture (chômage, divorce, veuvage, etc.) à la recherche d'une solution de repli, des retraités – de plus en plus nombreux – qui choisissent d'habiter à l'année dans ce qui fut leur résidence secondaire , etc.

La précarité du logement se mesure à l'insécurité du statut d'occupation : expulsion possible à tout moment sans préavis, augmentation des tarifs au bon vouloir du gérant, etc. L'accès à l'eau et à l'électricité est souvent prohibitif et les visites peuvent même être interdites dans la mesure où le terrain est privé. De plus, il n'est pas permis d'élire domicile dans un camping à l'année et de faire ainsi valoir les droits attachés au logement.

L'hébergement chez des tiers est une autre solution palliative mobilisée par des milliers de personnes sans domicile. Invisible dans l'espace public, cette solution peut poser de nombreux problèmes de cohabitation au quotidien, tant pour les personnes hébergées que pour celles qui les accueillent : surpeuplement, occupation précaire, bruit, promiscuité, manque d'intimité, etc. Ces conditions de vie peuvent être particulièrement préjudiciables pour les enfants, engendrant du stress, des problèmes de concentration, des difficultés à faire leurs devoirs, etc. **Solution de dépannage et d'attente, l'hébergement chez des tiers devient d'autant plus pénalisant à mesure qu'il se prolonge.**

D'après l'exploitation de l'enquête Logement de 2013 par l'Insee , **près de 440 000 personnes seraient hébergées de façon contrainte chez un tiers ou de la famille**, faute de ressources suffisantes pour se loger de manière in-

Gaspard Lion. Vivre au camping. Un mal-logement des classes populaires. Le Seuil, 2024, 320 p.

Ces données correspondent à une ré-exploitation de l'enquête Logement par l'Insee pour le compte de l'ONPES (« Mal-logement, mal-logés, rapport 2017-2018 », p.129). Elles diffèrent des premières exploitations de l'ENL 2013, en raison de la prise en compte d'un nouveau module du questionnaire permettant d'affiner le périmètre des personnes en hébergement contraint.

dépendante. On peut distinguer parmi elles **un « noyau dur » de 70 600 personnes** (hors étudiants) âgées de 17 à 59 ans et sans lien de parenté direct avec leur hébergeur. Ce chiffre augmente avec les non-étudiants âgés de plus de 25 ans qui ont dû revenir au domicile parental, pour d'autres raisons que la fin des études, après avoir occupé un logement indépendant, soit 320 800 personnes. Il convient enfin d'ajouter les personnes âgées de plus de 60 ans hébergées chez des tiers avec lesquels elles n'ont pas de lien de parenté direct, soit 45 500 personnes, pour un total de 436 900 personnes concernées par cette situation d'hébergement contraint chez un tiers. **La Fondation Abbé Pierre ajoute à ce décompte une autre catégorie : celle des majeurs de plus de 25 ans vivant chez leurs parents et dans l'impossibilité de décohabiter** pour des raisons financières, soit 153 000 individus. Ainsi, au total, on peut estimer que **ce sont plus de 590 000 personnes qui sont contraintes à l'hébergement chez un tiers en 2013.**

Tableau 1.3 : Personnes hébergées chez un tiers ou de la famille

	2001	2013	Évolution entre 2001 et 2013
« Noyau dur » des hébergés contraints de moins de 59 ans sans lien de parenté direct avec l'occupant	85 000	70 600	-16,9%
Personnes de plus de 25 ans revenues vivre au domicile parental faute de logement (hors étudiants)	280 000	320 800	+14,6 %
Personnes âgées de plus de 60 ans	49 000	45 500	-7,1 %
Total	**414 000**	**436 900**	**+5,5 %**

Source : enquêtes nationales Logement. Exploitation ONPES.

En 2024, la Fondation Abbé Pierre a porté un coup de projecteur sur la situation des cinq millions de jeunes majeurs qui sont hébergés chez leurs parents d'après l'ENL 2020 (soit 250 000 de plus qu'en 2013) . Si cette formule peut correspondre à une solution naturelle et confortable, notamment pour les plus jeunes qui sont en train de terminer leurs études ou d'entrer dans la vie active, **elle concerne aussi 871 000 personnes entre 25 et 34 ans et même 384 000 de plus de 35 ans** dont la vie active a largement commencé . Après un épisode de logement indépendant, ces situations peuvent être vécues comme une régression,

Fondation Abbé Pierre, « Les «Tanguy» : le retour. Quand les jeunes ont du mal à quitter le nid. », 2024.

Un tiers des jeunes hébergés ont un emploi (55 % parmi les 25-34 ans), y compris en CDI pour une bonne partie d'entre eux, sans que leurs ressources permettent toujours d'accéder à un logement indépendant.

d'autant plus douloureuse que les circonstances sont délicates : rupture familiale, perte d'emploi, problèmes financiers, de santé, de logement (insalubrité, logement trop petit, mal situé, expulsion, etc.). En 2013, plus de 450 000 personnes étaient retournées vivre au domicile parental pour ces raisons .
Témoin de l'aggravation des difficultés en matière de logement, le nombre de personnes hébergées par leurs enfants, des amis ou des membres de leur famille (hors parents) a augmenté de 15 % entre 2013 et 2020, s'élevant ainsi à 590 368 personnes selon une exploitation de la dernière enquête nationale logement (ENL 2020) réalisée par la Fondation.

La politique du Logement d'abord vise à assurer une orientation prioritaire vers un logement ordinaire (avec le cas échéant un accompagnement social) aux personnes sans domicile, plutôt qu'un « parcours en escaliers » au sein des différentes strates de l'hébergement. Saluée sur le principe par l'ensemble des acteurs, sa mise en œuvre est toutefois loin d'être effective aujourd'hui, en l'absence notamment d'une volonté politique suffisamment forte adossée à des moyens financiers cohérents en mesure de développer une offre suffisante de logements sociaux à loyers accessibles et de renforcer la mobilisation du parc privé à des fins sociales .

Le gouvernement a présenté en septembre 2017 un plan quinquennal pour le Logement d'abord 2018-2022, dont l'objectif est d'orienter rapidement les personnes sans domicile vers un logement durable, condition première à l'insertion de la personne, grâce à un accompagnement adapté, flexible et pluridisciplinaire. Lors de l'annonce de ce plan, le président de la République s'est engagé à produire 40 000 logements très sociaux par an, 10 000 places en pensions de famille et 40 000 places supplémentaires en intermédiation locative au cours du quinquennat (dont la moitié en mandat de gestion et l'autre en location/sous-location).

Ce sont d'abord 23 collectivités volontaires, sélectionnées dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt de l'État, qui se sont engagées à le mettre en œuvre de manière accélérée. En septembre 2020, un nouvel appel à manifestation d'intérêt a porté ce nombre à 44 collectivités engagées.

Le bilan quinquennal du plan Logement d'abord témoigne d'efforts significatifs en matière d'accès au logement des personnes hébergées ou sans abri. Entre 2018 et 2022, au moins 440 000 personnes hébergées ou sans abri ont accédé au logement social ou à une solution de logement adapté (intermédiation locative, pensions de famille), et plus de 44 800 logements sociaux ont été attribués à des ménages se

Erwan Pouliquen, « Depuis 2000, la part des 18-29 ans habitant chez leurs parents augmente à nouveau », Insee première n°1686, janvier 2018.

Fondation Abbé Pierre, « Pour 300 000 personnes sans domicile, le Logement d'abord reste encore une promesse à tenir », Rapport sur l'état du mal-logement, 2022.

déclarant sans abri ou en habitat de fortune. Dans le même temps, le taux d'attribution de logements sociaux à des personnes sans domicile est passé de 3,9 % à 6,6 % (et 7,6 % en novembre 2024).

Source : Dihal.

L'atteinte des objectifs en matière de production de logement social ou de places adaptées est en revanche moins satisfaisante. Fin 2022, la production de PLAI passait difficilement la barre des 30 000 logements (28 000 PLAI en 2020, environ 30 744 en 2021, 30 576 en 2022 contre 34 000 en 2016) pour un objectif de 40 000 logements annuels. Plus de 2 700 places en pensions de famille manquaient par rapport à l'objectif initial de 10 000 places sur le quinquennat (7 210 nouvelles places de pensions de famille ont été ouvertes entre janvier 2017 et décembre 2022, soit 72 % de l'objectif quinquennal). L'objectif de création de places en intermédiation locative (IML) a en revanche été presque atteint (40 088 places nouvelles d'intermédiation locative ouvertes entre janvier 2018 et décembre 2022, pour un objectif de 43 000 places).

Le gouvernement a présenté en juin 2023 un deuxième plan quinquennal pour le Logement d'abord (période 2023-2027). S'inscrivant dans la continuité directe du précédent plan, il prévoit notamment la création de 30 000 places en IML, 10 000 en pensions de familles, et 25 000 logements en résidences sociales. Certains premiers résultats sont encourageants, à l'instar des 500 ETP recrutés en 2024 dans le secteur de la veille sociale (SIAO, accueils de jour, équipes mobiles), mais de nombreuses limites demeurent. La production de PLAI notamment se réduit, pour atteindre 28 000 agréments en 2023.

Source : Dihal.

Avec un objectif de création porté à 10 000 places en pensions de famille, le premier plan Logement d'abord a renforcé les ambitions de la circulaire du 20 avril 2017 , qui visait la création de 7 500 places en cinq ans, dont 4 000 spécifiquement fléchées pour les personnes ayant des troubles psychiques. Cet objectif a été confirmé et reconduit dans le cadre du second plan. Cependant, malgré une relance des projets depuis 2017, ces structures restent encore insuffisantes pour répondre aux besoins : au 31 décembre 2023, 23 930 places étaient recensées dans plus de 1 000 pensions de famille, soit 16 % des capacités en résidences sociales.

L'atteinte des objectifs de production, à l'instar du premier plan, demeure complexe : entre le 1er janvier et fin novembre 2024, 2 490 places avaient été produites, sur les 3 300 nouvelles places prévues pour la période 2023-2024 (1 250 en 2023, 1240 durant les 11 premiers mois de 2024). Pour accélérer la réalisation des ambitions fixées, la Dihal identifie deux leviers principaux : le renforcement du soutien aux opérateurs et la sensibilisation des élus afin de surmonter le blocage récurrent lié au manque d'adhésion à cette démarche de production d'une partie d'entre eux.

Circulaire interministérielle du 20 avril 2017 relative à la mise en œuvre du plan de relance 2017-2021 des pensions de famille.

Tableau 1.4 : Évolution du nombre de places disponibles en pension de famille

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
12 702	14 038	14 843	15 446	16 521	17 792	19 029	19 846	21 121	22 659	23 930

Source : DGCS enquête AHI, ministère de la Cohésion des territoires.

Par ailleurs, au 31 décembre 2023, 1 614 résidences sociales (hors pensions de famille) offrent plus de 150 000 places, auxquelles s'ajoutent 28 888 places en foyers de travailleurs migrants et foyers de jeunes travailleurs, destinés à moyen terme à devenir des résidences sociales. Conformément au second plan Logement d'abord, qui prévoit la création de 25 000 places en résidences sociales sur la période 2023-2027, 5 033 agréments PLAI ont été délivrés pour des logements en résidence sociale, soit 20 % de l'objectif quinquennal. De plus, l'État a débloqué pour les gestionnaires de résidences sociales 38 millions d'euros au titre de l'année 2022 pour les aider à faire face à la hausse des tarifs de l'énergie.

Le programme Logement d'abord vise également à accélérer la mobilisation du parc privé à vocation sociale par le biais de l'intermédiation locative, qui s'est développée localement à partir des années 1980 avant d'être encouragée par la loi Besson du 31 mai 1990. L'intermédiation locative a fait l'objet d'un programme emblématique engagé par l'État en 2017, dans le cadre du plan Logement d'abord. Son déploiement a permis d'atteindre le chiffre global de 74 050 places d'intermédiation locative gérées à fin 2022, et même 82 600 places en novembre 2024, ce qui représente environ 35 000 logements. Au total, 40 088 places ont été ouvertes durant le premier plan, soit 93 % de l'objectif. La part du mandat de gestion a augmenté depuis 2017 en dehors de l'Île-de-France (+199 %) et représente 23 % du total des logements captés en 2022. En Île-de-France, le dispositif Solibail reste exclusivement sur un modèle de location/sous-location.

Tableau 1.5 : Nombre de places gérées en intermédiation locative (IML) financées par l'État

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
IML en location /sous-location et en bail glissant	15 034	18 803	22 181	24 510	28 128	31 259	37 851	44 309	50 423	56 741	
IML en mandat de gestion	3 344	2 840	3 394	4 146	5 770	7 788	9 346	11 442	15 922	17 309	
Total IML	**18 378**	**21 643**	**25 575**	**28 656**	**33 898**	**39 047**	**47 197**	**55 751**	**66 345**	**74 050**	**80 656**

Source : DGCS enquête AHI.

Avec un objectif de 30 000 nouvelles places, l'effort de captation de logements a été maintenu dans le cadre du second plan Logement d'Abord. Entre janvier 2023 et novembre 2024, 12 500 places ont été créées, légèrement au-dessus de l'objectif

pour la période 2023-2024. En 2023, 19 % des places créées en IML en France l'ont été en mandat de gestion.

Enfin, les deux plans Logement d'abord ont accentué la dynamique du dispositif Un chez soi d'abord, qui permet à des personnes sans abri d'accéder directement à un logement malgré des pathologies mentales sévères après un parcours de rue, avec un accompagnement médical et social ajusté. À fin 2024, 39 sites généralistes sont ouverts, soit 2 955 places, auxquels s'ajoutent six dispositifs dédiés aux jeunes pour 220 places.

2e DIMENSION. Les difficultés d'accès au logement

Les difficultés sont particulièrement aiguës pour les ménages les plus modestes, les personnes isolées, les jeunes en difficulté d'insertion, les femmes seules avec enfant(s) disposant de faibles ressources… Mais elles le sont aussi pour de nombreux ménages des classes moyennes. Le marché du logement fonctionne en effet comme une « centrifugeuse » qui sélectionne les candidats les plus solvables, et refoule les autres vers des solutions précaires ou inadaptées, ou vers les réponses apportées par la puissance publique, notamment vers un parc Hlm insuffisant pour répondre à l'ensemble des besoins.

En 2023, on comptabilisait 2,607 millions de demandes de logement social dans le système national d'enregistrement (SNE), dont la moitié en attente depuis plus d'un an. Le nombre de demandes a augmenté de 7,6 % en un an. La part des « demandes de mutation » est de 32 %. Au 30 juin 2024, l'USH annonçait même 2,7 millions de demandes Hlm en cours.

Tableau 2.1 : Évolution de la demande Hlm

	2001		2006		2013		2020*		2023	
	Nombre de ménages (en milliers)	%	Nombre de ménages (en milliers)	%	Nombre de ménages (en milliers)	%	Nombre de ménages (en milliers)	%	Nombre de ménages (en milliers)	%
Ensemble des demandeurs	**1 043**		**1 208**		**1 406**		**2 157**		**2 607**	
Dont demandeurs logés à l'extérieur du parc social	5 46 1	52 %	663	55 %	697	48 %	1 428	66 %	1 763	68 %
Dont demandeurs déjà logés dans le parc social (demande de mutation)	497	48 %	545	45 %	709	52 %	729	34 %	844	32 %
Demandeurs depuis plus d'un an	nc	nc	553	45,8 %	687,8	48,8 %	1 002	50 %	1 326	51 %

* changement de source.

Source 2001-2013 : ENL. France métropolitaine, résidences principales.

Source 2020-2023 : SNE, non comparable avec la source précédente.

Tableau 2.2 : Motifs de la demande Hlm (y compris demande de mutation)

	Nombre de ménages	%
Logement non adapté	902 950	35
Besoin de disposer d'un logement à soi	52 554	2
Raisons familiales	320 303	12
Raisons de santé/perte d'autonomie ou liées au handicap	192 515	7
Souhait de changer d'environnement	17 430	1
Raisons liées à l'emploi	184 243	7
Obligation de quitter son logement	183 614	7
Violences familiales	47 850	2
Autres (logement indigne ou indécent, renouvellement urbain, ...)	705 588	27

Source : SNE. Données du 15/03/2024 sur l'année 2023.

D'après le SNE, 392 972 ménages auraient vu leur demande aboutir en 2023, soit moins d'un sixième des demandeurs (15 %, en baisse de deux points par rapport à 2022) ; 22 % de ces demandes ont été formulées il y a deux ans ou plus.

Au 31 décembre 2023, l'ancienneté moyenne des demandes en cours était de 24 mois (contre 20 mois fin 2016), avec des disparités importantes selon les territoires : de 10 mois en Lozère à 44 à Paris.

Dans un contexte de sélectivité accrue des marchés de l'habitat (notamment dans les zones tendues) et de précarité de plus en plus grande, les personnes les plus modestes sont contraintes de se tourner vers des solutions précaires : sous-location, colocation, location saisonnière ou meublée… Ces réponses se sont développées dans le paysage de la location , correspondant à autant d'« arrangements » individuels, plus ou moins subis ; elles les exposent aussi à une « vulnérabilité résidentielle » liée à des régimes locatifs dérogatoires à la loi du 6 juillet 1989 :

- **La location meublée**, dont la durée du bail est courte (un an, voire moins depuis la création du « bail mobilité » en 2018), apparaît comme une solution pour de nombreuses personnes en situation de mobilité. Mais elle peut aussi constituer une solution « par défaut » pour des ménages disposant de faibles ressources ou de garanties insuffisantes aux yeux des bailleurs dans un marché tendu. D'après l'enquête Logement de 2020, 711 000 ménages sont locataires d'un meublé (contre 599 000 en 2013), soit plus d'un million de personnes, principalement des personnes seules (70 %) et jeunes (49 % ont moins de 30 ans). Les meublés progressent, passant ainsi à Paris de 5 à 27 % de l'offre locative privée entre 1990 et 2020 , au détriment des locations nues car ils accordent aux bailleurs des avantages fiscaux, des loyers plus élevés et une plus grande flexibilité, au détriment bien souvent de la stabilité pour les locataires. De nombreux abus ont été mis en évidence : logements déclarés « meublés » alors qu'ils ne présentent pas le minimum des équipements nécessaires à la vie courante, clauses abusives dans les contrats de location, baux mobilité proposés hors des conditions légales, etc. Les ménages vivant dans ces logements sont en outre davantage confrontés à certains défauts (manque de luminosité, petite taille/inadaptation à la taille du ménage, prix élevé, bruit, indécence).

- **La sous-location**, d'après l'ENL 2013, concerne a minima 40 000 ménages (89 000 personnes), avec une surreprésentation des ouvriers et employés (52 %). La majorité des ménages en sous-location (54 %) sont de jeunes ménages âgés de moins de 35 ans. L'absence d'autorisation de sous-louer par le propriétaire peut engendrer une procédure d'expulsion du locataire et du sous-locataire.

- **La cohabitation**, d'après le recensement de la population de 2020, pourrait concerner jusqu'à 1,2 million de personnes habitant ensemble sans relation fami-

La part des meublés, sous-locations et hôtels ou garnis est passée de 1,7 % des résidences principales en 2006 à 2,4 % en 2013 d'après l'ENL.

Florence Bouillon, Agnès Deboulet, Pascale Dietrich-Ragon, Yankel Fijalkow et Nadine Roudil, « Les vulnérabilités résidentielles en questions », Métropolitiques, 17 juin 2015.

Annaïg Le Meur, « Propositions de réforme de la fiscalité locative », mai 2024.

liale ou de couple . D'après l'Observatoire de la colocation établi à partir des données des usagers du site LocService sur l'année 2024 , l'âge moyen des candidats à la colocation s'établit à 28 ans et 41 % d'entre eux sont actifs (54 % étudiants et 5 % retraités ou sans activité). Le loyer moyen d'une chambre en colocation s'élève à 476 euros ; il atteint 744 euros à Paris.

Dans un contexte de forte tension du marché, les difficultés d'accès au logement sont aggravées par des pratiques discriminantes de la part de bailleurs, agences immobilières ou élus locaux. En 2023, 335 réclamations liées au logement dénonçant des discriminations ont été enregistrées par la Défenseure des droits, soit 5 % des 6 703 réclamations reçues en matière de discrimination. Sur ces discriminations au logement, les principaux critères avancés étaient la vulnérabilité économique (17 %), le handicap (7 %), l'origine réelle ou supposée (7 %) et l'âge (6 %). Sur les réclamations reçues entre 2005 et 2014, le logement constitue l'un des trois contextes dans lesquels la perception des discriminations est la plus forte (46 %), avec la recherche d'emploi (47 %) et le contrôle de police (50 %). Parmi les personnes ayant recherché un logement à louer au cours des cinq dernières années, 14 % rapportent une expérience de discrimination. Toutes choses égales par ailleurs, les personnes perçues comme non-blanches ont une probabilité cinq fois plus élevée que les autres d'avoir connu une expérience de discrimination dans leur recherche. La probabilité est plus de trois fois supérieure pour les personnes en difficulté financière et plus de deux fois supérieure pour les personnes en situation de handicap. Une famille monoparentale est deux fois plus exposée à la discrimination dans la recherche d'un logement qu'une famille biparentale .

En 2019, SOS Racisme, en partenariat avec la Fondation, a réalisé plusieurs testings sur l'ampleur des discriminations liées à l'origine réelle ou supposée en Île-de-France dans l'accès au logement des jeunes . Il en résulte des constats particulièrement inquiétants : les chances d'obtenir un logement locatif privé sont près de 40 % plus faibles pour un jeune d'origine ultramarine ou subsaharienne. La discrimination est particulièrement importante sur les plateformes de mise en relation entre particuliers, mais les agences ne sont pas en reste : plus d'une sur quatre accepte de faire une sélection sur des critères discriminatoires lorsque cela est demandé par le propriétaire. Un autre testing de SOS Racisme en 2022 confirme le rôle des agences immobilières : on y apprend notamment que

Le recensement 2020 évoque 1,2 million de « ménages complexes sans noyau familial », qui rassemblent plusieurs personnes sans lien parent-enfant ni relation de couple entre elles.

« Observatoire LocService de la colocation 2024 : Des loyers qui grimpent, surtout en Île-de-France », Étude réalisée à partir des données issues de LocService.fr, sur un échantillon de 8 184 offres et demandes de colocation.

Défenseur des droits, Enquête sur l'accès aux droits. Volume 5 : Les discriminations dans l'accès au logement, décembre 2017.

« Discriminations raciales au logement, ça suffit ! », l'enquête de SOS Racisme, mai 2019.

49 % des agences testées (66 sur 136), acceptent ou choisissent de discriminer des candidats aux profils dits « arabes » ou « noirs » (52 % lors du testing de 2019) ; 25 % des agences ne retiennent pas les candidatures de personnes noires ou d'origine maghrébine qui remplissent pourtant les conditions requises. Enfin, 24 % des agences laissent aux propriétaires la possibilité de faire ce tri discriminant eux-mêmes .

La composition familiale est également un critère de discriminations. Une étude réalisée par testing en 2017-2018 dans le parc privé parisien montre que les femmes seules avec enfants ont moins de chance d'obtenir des T3-T4 que les hommes seuls avec enfants, et que les couples avec enfants, toutes choses égales par ailleurs. Le statut de femme seule avec enfants est en effet fréquemment associé à une instabilité financière .

Depuis quelques années, le **parc locatif social** fait lui aussi l'objet d'études plus approfondies . En 2013, une étude de l'Insee a montré que les ménages d'origine étrangère hors Union européenne mettaient plus de temps à obtenir un logement social que les ménages européens, à conditions sociales égales .

Une étude du laboratoire Lab'URBA publiée en 2015 a mis en lumière une phase précoce de discrimination en amont du processus d'attribution : certains agents trient en effet les dossiers à présenter en commission d'attribution pour répondre aux stratégies de certains bailleurs ou élus locaux, qui peuvent avoir tendance à limiter la présence de certains profils au sein de leur parc (familles monoparentales, familles nombreuses, ménages prioritaires, ménages supposés immigrés), sans que cela ne soit nécessairement formalisé. Un testing de la Fondation Abbé Pierre réalisé en 2023 au niveau des guichets d'enregistrement de la demande de logement social dévoile quant à lui des dysfonctionnements dans l'accès à l'information et des pratiques discriminatoires pour les demandeurs. Sur 1 875 guichets testés, près de la moitié ne répondent pas aux demandes d'informations, plus d'un tiers affichent une sélectivité basée sur les origines, et seulement 24 % des guichets répondent équitablement aux candidats .

SOS-Racisme, « Testing sur la complicité de discrimination dans le secteur de l'immobilier », 2022.

Laetitia Challe, Julie Le Gallo, Yannick l'Horty, Loïc Du Parquet, Pascale Petit. « Parent isolé recherche appartement : discriminations dans l'accès au logement et configuration familiale à Paris », 2019.

Marine Bourgeois, « Tris et sélections des populations dans le logement social : une ethnographie comparée de trois villes françaises », thèse de doctorat, IEP de Paris, 2017.

« Inégalités d'accès au logement social : peut-on parler de discrimination ? », Insee, Économie et Statistique, avril 2014, n°464-465-466.

Une partie de l'écart constaté (40 %) n'est pas expliquée par les variables observées (en particulier le type de logement demandé, la taille du ménage ou la CSP).

Lab'URBA– Université Paris Est, « Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux à La Camy, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole », Rapport final juin 2015. Appel à projets de recherche commun ACSE – PUCA –DDD, « Accès au logement social : délai d'attente et profils des demandeurs de logement ».

Fondation Abbé Pierre, « Discriminations ethno-raciales dans l'accès au logement social : un test des guichets d'enregistrement », mars 2023.

Face aux discriminations dans l'accès au logement, depuis plus de 20 ans, des dispositifs multiples ont été expérimentés pour garantir les risques locatifs pour les populations fragiles, sans pour autant réussir à porter leurs fruits à grande échelle.

Ambitieuse mais jugée trop coûteuse, la garantie universelle locative (GUL) prévue par la loi ALUR en 2014 afin de protéger l'ensemble des bailleurs et des locataires contre les impayés de loyers a été abandonnée au profit d'un Visa pour le Logement et l'Emploi (VISALE), financé par Action Logement et mis en place en 2016. Destiné depuis juin 2018 à tous les jeunes de moins de 30 ans, le dispositif, gratuit, cible également les titulaires d'un bail mobilité ou en IML, et, depuis 2021, tous les salariés du secteur privé et agricole gagnant jusqu'à 1 500 euros nets par mois, sans limite d'âge , puis aux saisonniers depuis juin 2024.

Depuis 2018, la garantie est étendue à toute la durée du bail y compris après renouvellement et, depuis 2019, à la prise en charge des frais de remise en l'état du logement en cas de dégradations imputables au locataire, dans la limite de deux mois de loyer + charges.

Après un démarrage poussif, le rythme de contractualisation du dispositif s'est accéléré avec 147 000 garanties accordées en 2020, 227 000 en 2021,282 600 en 2022, et 319 107 en 2023 (soit une hausse de 13 % par rapport à 2022). Au total, plus d'1,5 million de ménages ont bénéficié de VISALE depuis son lancement en 2016 . En 2023, les ménages aidés par VISALE étaient principalement des jeunes (91 %). Les principaux bénéficiaires, en 2022, étaient majoritairement des étudiants (55 %), suivis des autres jeunes (36 %), des salariés de 30 ans (7 %) et des ménages en intermédiation locative (2 %). D'après l'ANIL , la garantie VISALE ne couvrait cependant que 2,5 % des logements loués en France en 2020, contre 15 à 20 % pour les assurances loyers impayés et 41 % pour le cautionnement par des proches. La convention quinquennale 2023-2027 entre l'État et Action Logement prévoit la massification du dispositif avec un objectif de deux millions de contrats sur la période, et l'extension de VISALE aux travailleurs indépendants.

L'accès au logement est contrarié par les difficultés rencontrées par certains publics qui se trouvent trop souvent exclus du marché ou du parc social. Mais la principale difficulté tient à une pénurie structurelle de logements

UNCLLAJ, Pas de garant, pas de logement ?, 2020.

Action Logement.

Avis de la députée Claire Pitollat (commission des affaires sociales) sur le projet de loi de finances 2021, octobre 2020.

abordables et bien situés. Alors que la population et plus encore le nombre de ménages ont fortement progressé en France (vieillissement de la population, séparations conjugales, recompositions familiales, etc.), le niveau de construction depuis un quart de siècle n'a pas permis de couvrir l'ensemble des besoins. Surtout, cette production s'est révélée particulièrement inadaptée aux ménages à bas revenus.

En décembre 2023, l'INSEE et le SDES ont actualisé leurs projections sur l'évolution du nombre de ménages en France métropolitaine. Selon le « scénario central », le nombre de ménages augmenterait de 3,5 millions entre 2020 et 2050, avec une croissance annuelle moyenne de 215 000 ménages jusqu'en 2030, puis de 134 000 dans la décennie 2030, et 33 000 pour la décennie 2040 .

D'après le rapport de la commission pour la relance durable de la construction de logements , basé sur les travaux de l'Insee, de la DHUP et du Cerema, la simple augmentation du nombre de ménages en France devrait générer un besoin de 210 000 à 325 000 logements par an d'ici à 2030.

Si le nombre moyen de logements produits ces dernières années est supérieur à ces estimations, celles-ci ne tiennent pas compte des besoins actuels liés au mal-logement ou au non-logement qui concerneraient 1,3 million de ménages, une estimation a minima. Il faut par ailleurs considérer que les logements produits ne le sont pas nécessairement là où s'expriment les besoins. Les nouvelles projections de population ont conduit à une révision des estimations des besoins en logements, pour loger les nouveaux ménages et réduire le déficit actuel de logements. Selon la DHUP cela établit un besoin de 323 000 logements neufs par an sur la période 2021-2030 dans le « scénario central » de l'Insee et du SDES, allant jusqu'à 384 000 dans leur scénario haut.

Ce sont donc plutôt 400 000 logements neufs au moins par an dans les années à venir qui seraient nécessaires pour résorber le mal-logement, loger les ménages supplémentaires à venir et détendre le marché des zones tendues, avant une décélération après 2035 pour suivre le ralentissement démographique français en cours. À noter que d'autres chiffrages d'acteurs indiquent des fourchettes plus hautes, comme l'USH qui appellent la production de 518 000 logements par an pendant 15 ans .

SDES, « Projections du nombre de ménages à horizon 2030 et 2050 : Analyse des modes de cohabitation et de leurs évolutions », décembre 2023/ Insee, « De 2 à 6 millions de ménages supplémentaires en France entre 2018 et 2050 », janvier 2024.

Rapport de la commission pour la relance durable de la construction de logements, 2021.

HTC, 2023, « Quels besoins en logements sociaux à l'horizon 2040 ? », rapport pour l'USH présenté au 83e Congrès Hlm.

Or, ce niveau a rarement été atteint dernièrement. Entre 2012 et 2016, moins de 400 000 logements ont été mis en chantier chaque année. La tendance s'est ensuite améliorée (près de 434 200 logements mis en chantier en 2017) avant de subir un retournement en 2018 (-8 %) et 2019 (-4 %). Après une chute à moins de 370 000 mises en chantier en 2020 sous l'effet de la crise du Covid-19, le nombre de mises en chantier est revenu au niveau de 2019, en le dépassant (410 300 logements en 2021 et 393 500 en 2022). L'année 2023 a ensuite connu une chute impressionnante de la production de logements, finissant l'année à 295 900 logements mis en chantier. Cette chute se poursuit en 2024, avec 259 000 logements mis en chantier (à la fin novembre 2024 sur les 12 derniers mois).

Tableau 2.3 : Nombre de logements mis en chantier

Année	Logements individuels	Logements collectifs	Logements en résidence	Total
2011	212 800	191 500	25 900	430 200
2012	185 400	174 900	21 900	382 300
2013	171 300	165 400	21 200	357 900
2014	144 700	166 500	25 900	337 100
2015*	141 700	172 300	27 300	341 400
2016	152 400	188 000	30 200	370 500
2017	173 600	227 200	34 600	435 500
2018	162 000	210 700	30 600	403 300
2019	158 300	199 700	29 700	387 700
2020	150 800	186 500	31 600	368 800
2021	173 900	198 200	38 200	410 300
2022	174 300	181 100	38 200	393 500
2023	125 000	139 600	31 300	295 900
2024**	96 300	133 400	28 700	258 500

Source : Construction de logements (France entière hors Mayotte).

* À compter des résultats 2015, de nouveaux indicateurs retracent les autorisations et les mises en chantier à la date réelle de l'évènement. Ces nouvelles séries améliorent le diagnostic conjoncturel produit à partir de la base Sit@del2, en corrigeant notamment les éventuels défauts de collecte.

** Chiffres à fin novembre 2024 sur les 12 derniers mois.

De nombreux dispositifs en faveur de l'investissement locatif à destination des bailleurs individuels privés se sont succédé voire juxtaposés depuis 1984. Le montant annuel de l'ensemble de ces réductions d'impôt sur le revenu (Périssol, Besson, Borloo, Robien, Scellier, Pinel, Cosse, Denormandie) a progressé, passant de 606 millions d'euros en 2009 à 1,8 milliard d'euros en 2024. Une tendance appelée à se poursuivre, compte tenu de l'étalement dans le temps des aides, dont certaines durent 15 ans à partir de la mise en location du logement.

Le projet de loi de finances pour 2025 estime le coût du dispositif Pinel-Duflot pour 2023 à 1 396 millions d'euros, 1 529 millions d'euros en 2024 et 1 498 millions d'euros en 2025. Le coût générationnel par logement est d'environ 32 000 euros et son coût fiscal total sur la période (2014-2023) est estimé par la Cour des comptes à 7 milliards d'euros . Le dispositif Pinel arrivera à échéance le 31 décembre 2024 (après avoir été prorogé de trois ans) alors que Denormandie a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2027.

D'après la Cour des comptes, le coût annuel pour les finances publiques d'un logement bénéficiant de l'avantage Pinel est deux à trois fois supérieur à celui d'un logement social comparable, pour des durées de locations (6 à 12 ans) et à des conditions sociales (plafonds de loyers et de ressources) bien moindres. Toutefois, en comptabilisant toutes les aides dont disposent les logements sociaux, il s'avérait, selon les calculs du ministère, qu'un « Pinel » coûtait un peu moins cher, en

Cour des comptes, « L'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel », septembre 2024.

2015, qu'un logement social. Six ans plus tard, avec la disparition des crédits d'État en aides à la pierre pour Hlm et la hausse de la TVA, un Pinel coûtait désormais plus cher à l'État qu'un PLS et presque autant qu'un PLUS (voir tableau ci-après).

Tableau 2.4 : Aides moyennes en 2022 par logement

	PLAI	PLUS	PLS	Pinel
Montant moyen TTC financé	161 705	170 177	174 180	200 000
Nombre de logements	22 880	37 032	16 723	44 000
	AIDES			
Subvention État (y compris surcharge foncière)	11 016	671	331	0
Réduction TVA	22 225	15 471	15 835	0
Exonération TFPB	14 605	14 605	14 605	0
Subventions Collectivités et autres	14 827	10 322	4 390	0
Réduction d'impôt (coût générationnel)				32 000
TOTAL DES AIDES	**62 673**	**41 069**	**35 161**	**32 000**

Bilan des logements aidés 2022 (Pinel = chiffres 2020).

Or, l'effet modérateur sur les loyers attendu de ces aides fiscales apparaît très limité, notamment du fait de la moindre production de ces logements aidés dans les zones les plus tendues. La Cour préconise ainsi de maîtriser ces dépenses et de mesurer davantage leurs effets, dans un contexte où le contrôle des contreparties demandées à ces réductions d'impôt est « largement illusoire », la moitié des dossiers fiscaux ne comprenant aucune information sur les locataires bénéficiaires, l'autre moitié comportant des informations lacunaires . Mais les évolutions successives sont allées en sens inverse, avec par exemple depuis 2015 la location possible à un ascendant/descendant sans remise en cause de l'avantage fiscal « Pinel ».

Avec la fin de la loi Pinel, le gouvernement met désormais l'accent sur le développement du logement locatif intermédiaire (LLI) porté par des investisseurs institutionnels. Ces logements, prévoyant des loyers et des plafonds de ressources entre le logement social et le marché, visent à faciliter l'accès au logement dans les zones tendues pour les ménages modestes, non éligibles au parc social.

Les LLI représentent également une dépense fiscale pour l'État, étant donné qu'ils sont assortis d'avantages fiscaux (TVA à 10 %). Le gouvernement souhaite actuellement développer ce type de produits, notamment via la Société pour le logement intermédiaire (SLI) lancée par l'État et gérée par CDC Habitat ; 29 136 logements intermédiaires ont été agréés en 2023 (contre 16 255 en 2022, 17 914 en 2021 et 13 408 en 2020). Selon le PLF 2025, ce produit représente une

Cour des comptes, « La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement. Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale », 2019.

USH, « Observatoire de la Production Locative : bilan 2023 », 21 février 2024.

dépense fiscale de 125 millions d'euros en 2023, 160 millions d'euros en 2024 et 205 millions d'euros en 2025 au titre de la réduction de TVA . En mars 2024, le gouvernement a signé un objectif de production de 75 000 logements intermédiaires (neufs et anciens) sur trois ans.

Une fois déduits les ventes de logements, démolitions et changements d'usage, le parc social s'accroît chaque année : il est estimé début 2023 à 5 367 000 logements par le CGDD, soit 47 200 logements de plus que l'année précédente (+0,9 %) . Le nombre de mises en location nouvelles s'est établi à 72 400 en 2023 ; 91 % sont des logements neufs (dont 42 % acquis en Véfa) et 9 % des logements existants acquis dans le parc privé, dont 45 % ont nécessité des travaux de réhabilitation.

Tableau 2.5 : Évolution du parc Hlm en France métropolitaine (en milliers de logements)

	Total du parc social (1)	Nouvelles mises en location annuelles	Logements vendus	Logements démolis	Croissance annuelle du parc
2013	**4 728**	82	12	20	49
2014	**4 686**	89	10	14	75
2015	**4 761**	92	9	12	79
2016	**4 840**	86	9	11	75
2017	**4 915**	78	10	10	89
2018	**5 004**	80	11	11	86
2019	**5 090**	76	13	10	64
2020	**5 154**	67	12	8	57
2021	**5 028**	76	14	15	60
2022	**5 268**	71	12	12	56
2023	**5 324**	72	11	16	47
2024	**5 367**				

Source : CGDD. RPLS.

(1) au 1er janvier de chaque année.

Tableau 2.6 : Évolution de l'offre Hlm disponible (en milliers de logements)

	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Offre totale attribuée	**455**	**469**	**484**	**491**	**480**	**482**	**509**	**507**	**497**	**489**	**480**	**412**	**445**	**425**	**390**
Dont parc existant	374	396	403	416	403	402	423	423	421	412	402	345	383	370	332
Dont logements neufs ou acquis améliorés	81	73	81	75	77	80	86	84	76	77	78	67	62	55	58

Source : USH, les Hlm en chiffres 2024.

Budget général 2025 pour la mission Cohésion des territoires, annexé au PLF 2025, Programme 135.

CGDD - SOeS, « Le parc locatif social au 1er janvier 2024 », décembre 2024.

La loi Elan du 23 novembre 2018 avait prévu l'assouplissement du cadre règlementaire régissant la vente Hlm, afin d'atteindre l'objectif gouvernemental de 40 000 ventes par an. Le gouvernement y voyait le moyen de compenser la mise en place de la réduction de loyer de solidarité (RLS) et de maintenir ainsi les capacités d'investissement des organismes Hlm. En 2023, 11 400 ventes Hlm ont eu lieu.

Le président François Hollande avait fixé en 2012 l'objectif d'atteindre 500 000 constructions neuves par an, dont 150 000 logements sociaux. Après une progression régulière du nombre de Hlm financés de 2002 à 2010 (jusqu'à 131 000), l'évolution a été plus erratique ensuite. Après un bon résultat en 2016 (124 000), la tendance s'est inversée, notamment sous l'effet de la mise en œuvre de la RLS, pour tomber à 87 501 logements sociaux financés en 2020, et 82 184 en 2023 (soit une baisse de 26 % par rapport à 2016).

En mars 2021, l'ancienne ministre du Logement Emmanuelle Wargon a signé un protocole en faveur de la relance de la production de logements sociaux fixant un objectif de 250 000 logements sociaux à l'horizon 2022, dont 90 000 PLAI. Mais à l'instar de l'année 2021, le nombre d'agréments Hlm en 2022 a été inférieur à 100 000, dont 31 000 PLAI. En 2023, la chute s'est accentuée pour tomber à 82 200 logements sociaux agréés, le niveau le plus bas depuis 2005. En 2024, le modeste objectif global de production fixé par le Fonds national des aides à la pierre (FNAP), de 100 000 LLS dont 31 000 PLAI, n'a même pas été atteint. Les premières estimations pour l'année s'établissent autour de 84 000 logements d'après l'USH, encore une fois à un niveau très bas, qui aurait été encore moindre sans les opérations de rachats de programmes immobiliers en Véfa mis en œuvre par Action Logement et la Caisse des dépôts.

Tableau 2.7 : Nombre de logements sociaux financés en France métropolitaine (hors ANRU)

	PLAI	PLA PLUS	PLUS CD (hors ANRU)	PLS agréés	**Total général**	Part des PLS	Part des PLAI
2001	5 427	39 513	2 711	8 648	**56 299**	15 %	10 %
2005	7 538	44 225	1 519	23 708	**76 990**	31 %	10 %
2010	25 802	58 981	273	45 016	**130 072**	34 %	20 %
2011	23 483	51 412	130	40 864	**115 889**	35 %	20 %
2012	23 409	48 476	244	30 599	**102 728**	30 %	23 %
2013	29 734	54 788		32 543	**117 065**	28 %	25 %
2014	28 449	51 490		26 475	**106 414**	25 %	27 %
2015	27 634	51 224		30 063	**108 921**	28 %	25 %
2016	34 351	57 909		31 966	**124 226**	26 %	28 %
2017	30 458	50 833		31 750	**113 041**	28 %	27 %

2018	32 747	48 776	27 089	**108 612**	25 %	30 %
2019	31 777	45 002	28 674	**105 453**	27 %	30 %
2020	27 751	35 586	24 164	**87 501**	28 %	32 %
2021	30 744	39 058	24659	**94 775**	28 %	32 %
2022	30 576	38 272	26 790	**95 679**	28 %	32 %
2023	27 847	29 379	24 958	**82 184**	30 %	34 %

Source 2001-2017 : infocentre SISAL.

Source 2018-2022 : bilans des logements aidés.

* Sont comptabilisées depuis 2009 les places en structures collectives dans le décompte des PLAI.

NB : le tableau ci-dessus rend compte des financements accordés en vue de la production de logements sociaux. La mise à disposition effective de ces logements aux ménages intervient avec un certain décalage : un délai de 30 mois en moyenne sépare le temps du financement de celui de la mise en location. De plus, tous les logements sociaux agréés ne sont pas construits in fine.

Source : ministère de la Cohésion des territoires.

Créé en 2016, le fonds national des aides à la pierre (FNAP) rassemble l'ensemble des subventions nationales à destination du logement social, soit un total de 256 millions d'euros en 2024 (dont 150 millions prélevés par l'État sur Action Logement et 75 millions des bailleurs sociaux, le reste venant essentiellement des prélèvements effectués sur les communes carencées au regard de la loi SRU). Depuis 2019, la contribution de l'État a été supprimée.

En 2025, le financement du FNAP par Action Logement n'est pas reconduit (la contribution d'Action Logement s'élevait à 300 millions d'euros en 2023 et 150 millions d'euros en 2024). Par conséquent, la trésorerie du FNAP, ainsi que les reports de fonds de concours disponibles sur le programme 135, seront mobilisés

pour financer les objectifs de production neuve tout en garantissant le paiement des opérations déjà engagées. Pour 2025, l'objectif officiel reste encore très modeste, de 100 000 logements sociaux dont 32 000 PLAI, 41 000 PLUS et 27 000 PLS.

La forte augmentation du coût moyen de production d'un logement social et la diminution de la subvention unitaire moyenne de l'État contraignent les collectivités locales à augmenter leur effort financier et les bailleurs à s'endetter davantage. D'après l'USH, entre 2000 et 2023, la part des subventions de toute nature dans les plans de financement s'est nettement resserrée, passant de 14 % à 7 %. Malgré une progression continue de la dette des organismes Hlm (de 84 à 164 milliards d'euros entre 2006 et 2022), la part des prêts a diminué dans le plan de financement d'un logement social neuf (de 81 % à 77 %), tandis que celle des fonds propres a progressé de 11 points, pour atteindre 16 %.

L'équilibre des opérations est également de plus en plus assuré en proposant des loyers de sortie plus élevés. Ceci est possible au regard de la réglementation qui autorise les bailleurs, dans certaines zones géographiques, à excéder les loyers-plafonds de 15 %. La Cour des comptes constate que ces majorations sont souvent considérées comme des loyers planchers par les bailleurs. Résultat : en 2018, dans deux régions tendues (PACA et Île-de-France), les loyers moyens des logements mis en service excédaient de 18 % les loyers maximaux.

Outre la suppression des subventions de l'État pour la production Hlm, le modèle de financement du logement social est ébranlé par la ponction de l'État, votée dans la loi de finances pour 2018, sous la forme d'une baisse de loyers imposée aux bailleurs sur leurs locataires bénéficiaires des APL, afin de pouvoir réduire, presque d'autant (à 98 %) leurs APL. C'est ce que le gouvernement appelle la « réduction de loyer de solidarité » (RLS). Elle est d'un montant de 780 millions d'euros en 2018, 873 millions en 2019, avant une montée en charge à 1,3 milliard par an de 2020 à 2024. Elle s'accompagne d'une hausse de la TVA sur les bailleurs sociaux de 5,5 % à 10 % sur les PLUS et les PLS, alourdissant la ponction annuelle de 500 millions supplémentaires.

Ces ponctions répétées grèvent, à moyen ou long terme, la capacité des bailleurs sociaux à maintenir leur niveau d'investissement dans la production, l'entretien ou la rénovation, et encore plus à les porter à la hauteur des besoins. Avec des hypothèses relativement optimistes, la Caisse des Dépôts prévoit ainsi une capacité de production à long terme de 72 000 logements sociaux par an et 80 000 réhabilitations.

Passé de 76 800 euros à 166 800 euros TTC par logement entre 2000 et 2023 (USH).

USH, « Les Hlm en chiffres », 2024.

Cour des comptes – Référé n° S2019-1252, « Les aides à la pierre : retrouver la finalité des loyers modérés », 22 mai 2019.

Banque des territoires, « Perspectives, L'étude sur le logement social », édition 2024.

Les logements sociaux financés depuis 2001 sont non seulement insuffisants en nombre mais également pour une large part inadaptés aux ressources des ménages. Le nombre de logements sociaux « haut de gamme » (PLS) financés a augmenté dans des proportions plus importantes que les véritables logements sociaux entre 2001 et 2023 : il a été multiplié par 2,9, contre 1,2 pour les PLUS et PLAI, alors que les PLS sont inaccessibles aux ménages modestes . En 2023, la part de PLAI a atteint 33 % (30 % pour les PLS). Cependant, cet effort devrait être largement accru pour répondre à la demande, qui émane essentiellement de ménages sous plafonds PLAI (65 % en 2023) .

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, même pour des PLUS, voire des PLAI. En 2023, 46 % des logements du parc social dépassent d'au moins 5 % les loyers-plafonds APL. Cela concerne 43 % des PLAI et 79 % des PLUS, qui sont les Hlm les plus récents , avec une tendance à la hausse (41 % des logements sociaux concernés en 2018) et des variations importantes selon les territoires. L'Ancols a analysé la tendance des logements sociaux à proposer des loyers jusqu'au maximum du plafond réglementaire : au 1er janvier 2021, 48 % des logements loués avaient un loyer supérieur à 98 % du plafond. Ce taux atteint 80 % des nouveaux logements mis en service, quelle que soit la zone de tension, et concerne 60 % des logements remis en location, contre 40 % avant le départ de l'ancien ménage locataire . À quoi s'ajoute un montant parfois important des charges (en moyenne 3 €/m² de surface habitable), qui représentait en 2014 la moitié du loyer principal moyen (5,8 €/m²) d'après l'Ancols . Rappelons que les attributaires d'un logement social en 2022 vivent environ pour moitié sous le seuil de pauvreté .

Quant aux caractéristiques physiques du parc social, elles ne correspondent pas assez aux besoins des ménages. En 2021, on dénombre seulement 6 % de T1 (9 % dans le parc récent) et 13 % de T2 (30 % dans le parc récent), alors que les personnes isolées représentaient 41 % des locataires et 48 % des demandeurs (56 %

Au 1er janvier 2019, 56 % des ménages français ont des niveaux de ressources qui se situent au-dessous des plafonds PLUS, 25 % au-dessous des plafonds PLAI et 73 % au-dessous des plafonds PLS (ministère de la Cohésion des territoires).

SNE. Données au 15/03/2024 sur l'année 2023.

Pour un logement de 70 m², les loyers mensuels moyens constatés en 2023 s'échelonnent entre 370 euros et 690 euros selon le type de financement, USH « Les Hlm en chiffres », 2024.

Ancols, « Le rapprochement des loyers vers leur plafond : un phénomène tendanciel toujours en cours », février 2023.

Ancols, « Étude des coûts locatifs des logements des organismes Hlm et SEM au regard des ressources des locataires en France métropolitaine », 2016.

USH, « Les Hlm en chiffres », SNE, 2024.

hors demandes de mutation, soit les potentiels nouveaux entrants dans le parc social). On comptabilise également peu de grands logements (8 % de T5 et plus, contre 35 % sur l'ensemble des résidences principales) , et le taux de rotation de ce type de logements est faible.

Les difficultés d'accès au logement sont accentuées en Outre-mer, du fait de revenus inférieurs, d'aides sociales moins solvabilisatrices qu'en métropole, et d'un habitat privé fortement dégradé.

Le logement, à l'exception des territoires ultramarins, est financé par la ligne budgétaire unique (LBU). Gérée par le ministère du Logement initialement, la LBU a été transférée en 1997 au budget du ministère de l'Outre-mer, dans le souci d'assurer une visibilité accrue et une meilleure adaptation territoriale de la politique du logement. Ces crédits ne concernent que les DROM, puisque, dans les COM et en Nouvelle- Calédonie, le logement relève de la compétence des collectivités. La LBU finance :

- le développement du locatif social (PLS et LLS) et très social (LLTS) et leur réhabilitation (SALLS) ;

- l'accession sociale – via le logement évolutif social (LES), mais également le PTZ et le PSLA – ainsi que l'amélioration de l'habitat des propriétaires-occupants via l'aide à l'amélioration de l'habitat (AAH) ;

- la résorption de l'habitat insalubre (RHI) et spontané (RHS) ainsi que l'aménagement et la viabilisation des terrains en vue d'assurer la constitution de réserves foncières grâce au FRAFU .

En 2021, 5 267 logements sociaux ont été financés dans les DOM, avant de redescendre à 4 710 en 2022, puis 3 791 en 2023. Le montant moyen des financements par logement (sur la LBU) s'établit à environ 32 000 euros par LLS/LLTS .

Ibid.

Le fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) coordonne les interventions financières de l'Union européenne, de l'État, des collectivités territoriales, en vue d'assurer la constitution de réserves foncières et la réalisation d'équipements.

Bilan des logements aidés 2022.

Source : Bilan des logements aidés.

Malgré des objectifs ambitieux renouvelés à l'occasion du Plan logement Outre-mer (PLOM) 2015-2020, de la loi EROM et du nouveau Plan logement Outre-mer 2020-2022, les moyens budgétaires affichés ont été stables au cours des dernières années, avant une hausse en 2024 (292 millions d'euros) et une baisse prévue en 2025 (260 millions d'euros), soit une diminution de 11 %.

Tableau 2.8 : Évolution de la LBU (en autorisations d'engagement)

	FRAFU, RHI	Production Hlm, amélioration du parc social	Accession sociale à la propriété, amélioration de l'habitat privé	Total
LBU 2018	21 %	68 %	11 %	225 M€
LBU 2019	21 %	74 %	5 %	222 M€
LBU 2020	19 %	65 %	16 %	208 M€
LBU 2021	23 %	60 %	16 %	213 M€
LBU 2022	21 %	63 %	16 %	234 M€
LBU 2023	23 %	61 %	16 %	239 M€
LBU 2024	26 %	62 %	12 %	292 M€
LBU 2024	26 %	62 %	12 %	292 M€
LBU 2025	24 %	64 %	12 %	260 M€

Source : PLF.

De manière générale, les objectifs portés par les différents projets de loi de finances illustrent l'écart entre les ambitions affichées et les moyens alloués. Alors que le PLOM affichait un objectif de production ou amélioration de 150 000 logements en 10 ans (15 000 par an), celui-ci n'a jamais été traduit dans les budgets. Pour 2025, le gouvernement prévoit 4 100 logements sociaux neufs 4 280 logements sociaux améliorés.

À noter que le Plan logement Outre-mer 2020-2022 du gouvernement, prolongé d'un an jusqu'en 2023, plutôt que sur un objectif de production met l'accent sur l'adaptation des objectifs aux besoins de chaque territoire, en distinguant les types de produits (LLS, LLTS) et d'opérations (constructions neuves/réhabilitations). Un nouveau PLOM pour l'ensemble des DROM 2024-2027 est en cours d'élaboration. Les priorités de 2024 incluent une accentuation de la construction neuve, un renforcement des actions de réhabilitation et d'adaptation au vieillissement du parc de logement privé et locatif social, ainsi que le maintien du soutien aux opérations de résorption de l'habitat insalubre.

Entre 2013 et 2022, plus de 63 000 logements étudiants ont été produits. Après une année 2020 marquée par une production en baisse (5 539), 5 598 logements ont été agréés en 2021, 7 137 en 2022 (dont 88 % de PLS), 6 600 environ en 2023 et autour de 8 000 en 2024 d'après les annonces du ministère. Pour 2025, le FNAP s'est fixé un objectif en légère hausse, à 9 000 logements étudiants.

Alors que le gouvernement s'était engagé à poursuivre le plan initié sous le quinquennat Hollande en 2013 de 40 000 logements étudiants, en portant même ses ambitions à 60 000 logements pour la période 2017-2022, l'objectif a été atteint à hauteur seulement de 50 %. Le gouvernement a lancé, en 2023, un plan d'action visant à construire 35 000 logements d'ici 2027, en utilisant des propriétés foncières de l'État, en transformant des bureaux en logements, et en renforçant les colocations. La rénovation de 12 000 logements Crous devra également être achevée d'ici 2027.

Les acteurs du logement social dénoncent des difficultés accrues pour sortir ce type de produit, dues à la rareté du foncier disponible et aux ressources des bailleurs, mises à mal par la RLS (réduction de loyer de solidarité). Les besoins, dans un contexte de forte précarité étudiante et de hausse du nombre d'étudiants, sont pourtant criants. Les Crous ne gèrent que 174 700 logements pour 719 000 étudiants boursiers à loger en priorité en 2023/2024 , et au global près de trois millions d'étudiants, dont plus de la moitié qui ne logent plus chez leurs parents .

Crous.

Isabelle Rey-Lefebvre, « Le gouvernement mal parti pour tenir sa promesse de 60 000 logements pour les étudiants », Le Monde, 19 septembre 2019.

Source : ministère du Logement. 2023-2024 : estimation sur le total des logements étudiants financés.

Un programme de logements très sociaux à bas niveau de quittance, les « PLAI adaptés », a été institué par la loi du 18 janvier 2013 pour améliorer le financement du PLAI de droit commun, grâce à une subvention complémentaire de l'État et alimentée par la majoration des prélèvements effectués sur les communes carencées au titre de la loi SRU (38 millions d'euros en 2022). Cependant, ce programme a peiné à se développer : 4 605 logements ont été programmés entre 2013 et 2019, loin de l'objectif de 3 000 logements par an. L'assouplissement de la procédure de sélection a progressivement conduit à une augmentation du nombre de projets : 1 213 logements ont été agréés en 2019, 2 176 en 2020, 2 460 en 2021 et 2 689 en 2022. En 2022, la part des logements en structures (pensions de familles, résidences sociales) était de 61% contre 52% de logements en 2019 . Le FNAP avait programmé 4 000 Plai adaptés en 2024, mais seulement 3 500 en 2025.

Ces résultats en progression sont toutefois inférieurs à l'engagement de 4 000 PLAI adaptés par an pris en 2018. Le contexte de baisse des subventions au PLAI limite effectivement l'effet levier du complément de subventions du PLAI adapté, dont le montant est dégressif à partir de trois logements produits. Car cette aide spécifique est destinée à encourager de petites opérations, en diffus, plus complexes et coûteuses, portant l'exigence d'un loyer sous plafonds APL (ce que la moitié des PLAI classiques ne respectent pas).

Ministère chargé du Logement.

Bilan des logements aidés 2022.

Le SNE comptabilise 393 000 attributions en 2023, dont 26,8 % de ménages en mutation. Les attributions ont diminué de 6 % en 2023, contribuant à une diminution globale de 19 % entre 2016 et 2023. En moyenne, 15 % seulement des demandeurs de logement social ont obtenu satisfaction en 2023. Cependant, cette moyenne cache des disparités importantes en fonction des revenus du candidat, de la région d'attribution et de ses conditions de logement précédentes. Si le taux de demande satisfaite s'élève à 33 % en région Bourgogne-Franche-Comté, il est nettement inférieur en Île-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur (respectivement 8,1 % et 10,5 % en 2023). En outre, si les chances d'attribution sont de 8 % pour les personnes ayant des revenus inférieurs à 500 euros mensuels par unité de consommation, elles montent à 18 % pour les personnes percevant entre 1 000 et 1 499 euros, et 16 % entre 1 500 et 1 999 euros .

En 2020, un collectif associatif a mis en lumière les difficultés d'accès au parc social des ménages pauvres (soit environ 996 000 demandeurs de logement social en 2017). L'analyse des données 2017 du SNE a permis de montrer que, parmi les demandeurs « à faibles ressources », toutes choses égales par ailleurs, les plus pauvres ont moins de chances que les autres d'accéder à un logement social. Les ménages dont le revenu mensuel est compris entre 342 et 513 euros par unité de consommation (UC) ont environ 30 % de chances de moins d'obtenir un logement social dans l'année que ceux dont le revenu mensuel par UC est compris entre 1 026 et 1 368 euros (voir graphique ci-après).

Source : SNE - Attributions 2017 - France entière (y.c. DOM).

USH, « Les Hlm en chiffres 2024 ».

« Les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources », rapport inter-associatif, juin 2020.

Une étude publiée par la Défenseure des droits révèle que, contrairement aux ménages demandeurs ayant des revenus plus élevés, ceux déclarant un niveau de vie inférieur à 600 euros (17 % des demandes) sont sous-représentés parmi les attributaires (13 % des attributions). Toutes choses égales par ailleurs, les demandeurs pauvres ont moins de chance d'obtenir un logement social que les candidats un peu plus aisés . En outre, selon l'USH, les ménages très pauvres, gagnant moins de 500 euros par mois, ont vu leur taux de succès passer de 22 % en 2017 à 8 % en 2023. Malgré la mise en place du Logement d'abord (LDA), les sans-abri maintiennent un taux de succès inchangé (15 % en 2018 contre 14 % en 2023) .

Des dispositions récentes de la loi Égalité et citoyenneté de janvier 2017 obligent les bailleurs sociaux à attribuer 25 % des Hlm hors QPV au quart des candidats les plus pauvres. Cependant, on constate une difficulté pour les ménages les plus pauvres à accéder au parc social. En 2023, cette part n'est que de 16,5 %, en recul d'un point par rapport à 2021, et se retrouve au même niveau qu'en 2017, au moment du vote de l'obligation. D'après l'Ancols , seuls 8 % des EPCI/EPT concernés par la réforme atteignaient le seuil de 25 % fixé par la loi. Ce chiffre tombait même à 4 % sur les territoires en zones tendues (A, A bis et B1).

Les EPCI ont la possibilité d'organiser un dispositif de « cotation » des demandes de logement social, à savoir une méthode de calcul d'un nombre de points pour chaque demandeur, en fonction de critères déterminés, pour prioriser les demandes. Conformément à la loi Elan, ce dispositif de cotation de la demande de logement social devait devenir obligatoire au 1er septembre 2021, mais cette échéance a finalement été repoussée au 31 décembre 2023, alors qu'en juillet 2024, seulement 30 % des EPCI (soit 126 au total) avaient mis en œuvre une cotation en vigueur conforme à la réglementation, un chiffre insuffisant mais qui avait triplé en un an.

Depuis 2008, la loi instituant le droit au logement opposable (DALO) permet à six catégories de ménages de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département pour accéder à un logement ou à une place d'hébergement . Les ménages reconnus prioritaires doivent alors

Pierre Madec, Maxime Parodi, Xavier Timbeau, Xavier Joutard, Edgar Aubisse, Pauline Portefaix, « Éclairages - Quelles difficultés d'accès des ménages les plus pauvres au parc social ? », Défenseure des droits, 2023.

USH, « Les Hlm en chiffres », 2024.

Ancols, « Les attributions de logements sociaux en dehors d'un quartier prioritaire aux ménages demandeurs les plus modestes : bilan entre 2017 et 2019 », septembre 2020.

Le recours à l'hébergement au titre du droit au logement opposable est possible pour toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée.

recevoir une proposition de la part du préfet et peuvent, à défaut, déposer un recours contentieux contre l'État auprès du tribunal administratif.

Depuis cette date jusqu'à fin 2023, 1 359 859 recours ont été déposés en vue d'obtenir un logement. En 2023, 109 546 nouveaux recours « logement » ont été déposés, un chiffre en hausse de 4,5 % par rapport à 2022.

Ces chiffres cachent de fortes disparités entre départements : 36 départements ne représentent que 2,6 % des recours logement. À l'inverse, 49,7 % des recours ont été enregistrés en Île-de-France (principalement à Paris et en Seine-Saint-Denis).

Source : InfoDALO TS1 et statistiques annuelles des Bouches-du-Rhône pour 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012.

Le suivi des motifs de recours fait apparaître de nombreuses situations de mal-logement auxquelles aucune réponse n'a été apportée en amont. Plus d'un tiers proviennent de ménages dépourvus de logement ou hébergés chez un particulier (38 % des ménages requérants en 2023). On recense aussi une part importante de ménages dans des logements sur-occupés ou non décents, en présence d'une personne mineure ou handicapée (30 %), ainsi que des personnes hébergées dans des structures ou en logement de transition (48,7 %), et des demandeurs Hlm qui n'ont pas reçu de proposition au-delà de délais d'attente « anormalement longs » (32,5 %) . Le critère d'inadaptation du logement à la situation de handicap est invoqué par de plus en plus de ménages. Cependant, le taux de relogement lié à

DHUP.

ce critère reste particulièrement faible, reflétant un manque d'offre adaptée. Les ménages reconnus prioritaires pour ce motif ne représentent en effet que 2,8 % des relogements ou hébergements effectués.

En 2023, seulement 34 % des décisions prises par les commissions de médiation ont été favorables aux requérants (contre 45 % en 2008) . Ce taux est inférieur là où sont déposés la majorité des recours, signe que les décisions ont tendance à être prises au regard de l'offre de logements disponibles, au détriment de la situation des personnes et de la loi, en raison d'une interprétation parfois restrictive des critères de reconnaissance par les commissions de médiation. En outre, le comité de suivi DALO remarque l'hétérogénéité des pratiques des commissions de médiation selon les territoires et les années (demande de pièces justificatives abusives, etc.).

Le nombre de ménages logés chaque année suite à un recours DALO est globalement en hausse depuis 2008, malgré un ralentissement sur la période récente. Fin 2023, ce sont 276 555 ménages qui ont été logés sur l'ensemble de la période à la suite d'un recours DALO. Mais la loi est très loin d'être respectée. En 2023, ce sont 22 % des ménages reconnus prioritaires depuis 2008, soit 95 725 ménages, qui sont toujours en attente d'un logement, certains depuis 14 ans.

Tableau 2.9 : Suivi d'activité du DALO de 2008 à 2023

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Recours déposés	59 607	61 758	61 319	60 833	71 861	80 898	86 148	86 049	86 259	90 220	94 685	99 787	90 553	106 236	105 100	109 546	**1 350 859**
Décisions prises	33 652	49 053	54 386	57 323	68 288	86 990	85 799	87 992	85 322	86 980	94 374	100 519	83 882	104 997	103 142	107 991	**1290 690**
Décisions favorables	14 888	19 353	19 960	20 256	24 642	32 472	28 047	25 597	25 241	27 721	32 014	34 467	29 193	35 848	34 417	36 532	**440 648**
Taux de décisions favorables	44 %	39 %	37 %	35 %	36 %	37 %	33 %	29 %	30 %	32 %	34 %	35 %	35 %	35%	34 %	34 %	**35 %**
Bénéficiaires logés suite à offre	3 203	8 882	10 701	10 990	13 013	17 177	19 248	20 424	20 926	20 949	21 484	21 942	18 572	23 490	23 889	21 665	**276 555**
Bénéficiaires restant à loger (selon l'année du recours DALO des ménages)	945	2 526	3 273	2 736	3 063	3 615	3 065	2 862	3 121	4 029	5 539	7 648	7 562	11 471	15 615	18 650	**95 720**

Source : InfoDALO.

2 % des décisions réorientent un recours « logement » vers un hébergement, un taux proportionnellement plus élevé dans les 18 départements à forte activité et qui affecte spécifiquement les ménages allocataires du RSA.

Le DALO vise également à garantir la mise en œuvre du droit à l'hébergement de toute personne, quel que soit son statut administratif. Le nombre de recours demeure assez faible ; en augmentation depuis 2008, il avoisine les 10 000 recours par an depuis 2013, avec une diminution au cours des trois dernières années, 8 340 recours ayant été enregistrés en 2023, en hausse de 15,6 % par rapport à 2022 ; 81 % de ces recours ont donné lieu à une décision favorable des COMED en 2023. Hélas, le taux d'accueil des ménages ayant obtenu une décision favorable après un recours hébergement ou une réorientation de leur recours logement est seulement de 4,5 % en 2023.

Le non-respect par l'État des décisions des COMED peut entraîner des recours contentieux devant les tribunaux administratifs en vue d'enjoindre le préfet à exécuter ces décisions. Après une diminution régulière depuis 2014 (6 609 en 2017, contre 9 854 en 2014), ces « recours en injonction » progressent de nouveau et atteignent 9 067 en 2023. Ils restent néanmoins très inférieurs au nombre de ménages restant à reloger.

Tableau 2.10 : Nombre de contestations des décisions des COMED

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Recours gracieux contre les décisions de Comed	3 271	4 148	5 584	7 347	8 738	8 441	nc	8 947	9 517	8 708	7 103	nc	nc
Recours pour excès de pouvoir	2 542	2 826	2 560	3 042	3 606	3 357	3 027	2 956	3 126	3 657	3 381	3 101	3 180
Recours en injonction	5 625	5 732	7 372	9 854	7 797	6 711	6 609	7 301	8 553	8 860	8 834	8 727	9 067
Recours indemnitaires	36	531	783	1 102	1 512	1 484	1 433	1 544	1 467	1 963	1 948	2 311	2 642

Source : Conseil d'État pour les années 2011-2013 ; DHUP (ministère de la Cohésion des territoires) pour les années 2014-2020.

Les condamnations de l'État pour non-respect de son obligation de relogement de personnes reconnues au titre du DALO entraînent le paiement d'une astreinte : pour le premier semestre 2022, trois millions d'euros d'astreintes ont été liquidés, un montant en forte baisse par rapport aux années précédentes (28 millions d'euros en 2018, 18 millions en 2019, 17 millions en 2020 et 6 millions en 2021).

Les différentes options de relogement pour les ménages prioritaires DALO restent en deçà des possibilités et des obligations légales. Si le contingent préfectoral est le plus mobilisé (80 % des relogements DALO en 2023), les logements concernés ne sont pas toujours bien identifiés. Selon le Haut Comité pour le Droit au Logement (HCDL), depuis 2011, plusieurs milliers d'attributions de l'État sont enregistrées manquantes pour le logement des ménages mal-logés et certains

Dont le montant est déterminé en fonction du loyer moyen du type de logement ou du type d'hébergement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation.

bailleurs sociaux . Le contingent d'Action Logement est mobilisé en-dessous de ses objectifs légaux. En 2023, ce sont 1 101 ménages qui ont été relogés sur ce contingent, ce qui reste loin de l'objectif fixé par le droit en vigueur (25 % des logements d'Action Logement sont censés être attribués au titre du DALO). Pour l'année 2022, l'Ancols indique que le taux d'attribution à des ménages DALO sur le contingent Action Logement était de 6 % . En 2022, Action Logement a attribué 4 800 logements à des ménages DALO dont 3 800 en Île-de-France. Cette performance varie, atteignant 26 % en Île-de-France, mais chutant à 10 % en Bretagne, 4 % en PACA, et 3 % en Auvergne-Rhône-Alpes. L'État, chargé de mobiliser ses logements pour les DALO, est quant à lui en défaut et peine à identifier des dizaines de milliers de logements .

La poursuite de la mobilisation des contingents réservés à l'État, des autres réservataires et des attributions hors-contingent des bailleurs sociaux, ainsi que la mise en œuvre de la réforme des attributions prévue par la loi Égalité et citoyenneté, doivent augmenter le nombre de propositions de logements puisqu'elles prévoient qu'un quart des attributions Hlm soient réservées aux ménages prioritaires sur tous les contingents. Le parc privé, quant à lui, constitue une réponse quasi inexistante.

Parce que la production neuve et le logement social ne pourront pas, à eux seuls, répondre à l'ampleur des besoins, le parc privé existant doit pouvoir être également mobilisé pour favoriser l'accès au logement des ménages pauvres et modestes (mobilisation des logements vacants, conventionnement du parc locatif privé, intermédiation locative…).

Au 1er janvier 2024, 2,9 millions de logements étaient vacants en France métropolitaine selon l'Insee, un chiffre qui a nettement progressé entre 2008 (6,7 %) et 2020 (8,4 %) avant de redescendre légèrement à 7,9 % en 2024. Le terme « vacance » renvoie à des réalités très diverses : logements proposés à la vente, en attente d'occupation par un locataire ou de règlement de succession, vacance expectative, vacance de désintérêt, etc.Un certain taux de vacances incompressibles est considéré comme « frictionnel » (délais de déménagement, d'amélioration ou de renouvellement du parc).

Ibid.

Ancols, « Note relative à l'obligation d'attribution de logements aux ménages DALO ou prioritaires du secteur de la PEEC, Exercice 2022 », février 2024.

Haut Comité pour le Droit au Logement, « Bilan et perspectives des attributions de logements sociaux réservés par l'État aux ménages mal-logés », mai 2024.

Source : Insee, France métropolitaine.

Dans le parc Hlm, 2,3 % des logements étaient vacants au 1er janvier 2024 (contre 2,5 % en 2023), soit environ 124 000 logements, dont 1,2 % depuis plus de trois mois .

Sur l'ensemble du parc, une étude publiée début 2016 analysant des données de 2013, souligne que 11 % des logements inoccupés correspondent à une vacance « incrustée » de plus de six années. La vacance est alors directement influencée par la qualité du parc, le dynamisme et la fluidité du marché locatif local : les zones de vacance élevée se concentrent dans les territoires ruraux en déclin démographique et l'écart se creuse avec les territoires urbains. Mais la vacance est aussi présente en milieu urbain : le rapport estime à 137 000 le nombre de logements non occupés depuis plus de deux ans en zone tendue (A, A bis et B1), dont un quart sont particulièrement dégradés. Il reste donc 103 000 logements durablement vides et directement habitables en zone tendue.

Selon une étude de 2023, 4,3 % des logements privés détenus par des particuliers en France étaient vacants depuis plus d'un an en 2017, avec des taux plus élevés dans les petits immeubles anciens des communes rurales et les zones aux prix immobiliers les plus bas. L'étude révèle en outre que le phénomène de la vacance s'observe davantage dans les centres-villes, bourgs, zones rurales, centralités commerciales, près des lieux de nuisances, et particulièrement chez les propriétaires disposant de moyens limités et possédant des logements en structures collectives .

CGDD-SOeS, « Le parc locatif social au 1er janvier 2022 », décembre 2022.

IGF-CGEDD, « Évaluation de politique. Mobilisation des logements et des bureaux vacants », janvier 2016.

CGDD/SDES, « Les déterminants de la vacance longue durée des logements détenus par les personnes physiques », décembre 2023.

Afin d'inciter les propriétaires privés à remettre leurs logements sur le marché, une taxe sur les logements vacants (TLV) a été instaurée en 1998, permettant de réduire la vacance dans les agglomérations concernées. Revu en 2023, le zonage, qui couvrait 28 agglomérations de plus de 50 000 habitants, soit 1 149 communes, comprend dorénavant 47 unités urbaines, soit 2 263 communes. Cela permet la mise en recouvrement de 458 millions d'euros en 2023, pour un total de 485 700 logements. Les taux d'imposition ont également évolué passant à 17 % la première année et à 34 % à partir de la deuxième, contre respectivement 12,5 % et 25 % auparavant.

Tableau 2.11 : Nombre d'avis d'impôt TLV mis en recouvrement

Année	Nombre de logements soumis à la TLV	Nombre d'avis TLV mis en recouvrement
2013	250 362	200 792
2014	229 886	188 019
2015	222 617	184 062
2016	229 632	191 141
2017	241 131	199 855
2018	252 008	209 569
2019	249 878	208 818
2020	300 236	247 970
2021	279 246	229 210
2022	308 000	253 000
2023	485 700	387 500

Source : DGFIP.

Les communes non concernées par la TLV peuvent instaurer la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) pour imposer les logements vacants depuis plus de deux ans.

La hausse des logements vacants s'accompagne également d'une augmentation des résidences secondaires. Depuis le début des années 2010, la proportion de résidences secondaires et de logements occasionnels a progressé en France métropolitaine, passant de 9,5 % en 2011 à 9,9 % en 2024 .

La modification du zonage de la TLV impacte également celui de la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), qui peut alors être mise en place. Ce taux de majoration, compris entre 5 % et 60 %, a été appliqué

Un avis de mise en recouvrement rassemble les logements soumis à la TLV d'un même propriétaire à une même adresse. Le nombre de logements soumis à la TLV est donc supérieur.

Insee, « Le parc de logements au 1er janvier 2024 : 38,2 millions de logements en France », septembre 2024.

par 40 % des communes concernées par la TLV (contre 27 % en 2023). Parmi ces communes, 37 % ont appliqué le taux maximal de 60 % (contre 39 % des communes en 2023). Sur l'ensemble du territoire, le taux moyen de majoration s'établit à 40 %.

Afin de favoriser le développement d'une offre accessible aux plus modestes, les logements du parc privé peuvent faire l'objet d'un conventionnement à travers des subventions et avantages fiscaux accordés par l'État aux propriétaires-bailleurs (avec ou sans travaux), qui s'engagent à louer le logement à des ménages sous plafonds de ressources, et de pratiquer des niveaux de loyers inférieurs au marché pendant 6 à 12 ans.

Entre 2007 et 2023, plus de 188 000 logements ont été conventionnés par l'Anah dans le parc privé, avec ou sans travaux, auprès de bailleurs privés. Alors que 1,5 million de nouvelles locations ont lieu chaque année dans le parc privé, le nombre de logements nouvellement conventionnés à des niveaux de loyer maîtrisés apparaît particulièrement faible. Le flux a régulièrement diminué, passant de 16 267 logements en 2008 à 7 481 en 2023 (dont 57 % en loyer social ou très social, le reste en loyer intermédiaire). Le nombre de logements conventionnés a baissé de près de 23 % par rapport à 2022. À noter que l'offre « très sociale » demeure extrêmement limitée : elle ne représente que 452 logements en 2023 (6 % des conventionnements). Ces chiffres ne comprennent pas les conventions signées avec les bailleurs institutionnels, qui ont connu une chute encore plus forte au cours de la période. Cette diminution générale s'explique notamment par la réorientation, depuis 2011, des aides de l'Anah en faveur des propriétaires-occupants au détriment du conventionnement à loyer maîtrisé dans le parc locatif. De plus la hausse des loyers libres du parc locatif privé rend les conventionnements Anah moins attractifs.

Mis en place en 2022, le nouveau dispositif d'incitation fiscale à la mise en location « Loc'Avantages », sur lequel sont assis les conventionnements Anah, se substitue au « Louer abordable ». L'abattement fiscal est remplacé par une réduction d'impôt, plus lisible et plus juste pour les propriétaires modestes. Les loyers-plafonds deviennent proportionnels au loyer de marché des communes concernées, ce qui est plus fin et plus équitable pour les propriétaires. En revanche, les loyers-plafonds « social » ou « très social », calculés de cette manière, pourraient devenir trop élevés dans les zones tendues pour des locataires à très bas revenus.

DGFiP, « Les délibérations de fiscalité directe locale 2024 », juin 2024.

CGEDD, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence », juin 2013.

Anah, Rapport d'activité 2023.

D'après les documents budgétaires du PLF 2025, « Loc'Avantages » a permis de conventionner 8 938 logements en 2022 et 7 900 en 2023. Censé prendre fin au 31 décembre 2024, la prolongation de Loc'Avantages a été annoncée par le gouvernement jusqu'au 31 décembre 2027, avec une transformation de la réduction d'impôt en crédit d'impôt.

Au 1er octobre 2023, 91 076 conventions sont en cours de réalisation, dont 47 905 sans travaux et 43 171 avec travaux .

Ces chiffres des conventionnements avec travaux relativement bas ont notamment encore baissé en 2024, avec la réforme des aides MaPrimeRénov', qui ne prévoit plus de conventionnement obligatoire et donc de contreparties sociales en échange d'aides à la rénovation énergétique pour les bailleurs.

Source : Anah.

L'intermédiation locative représente également un bon outil pour mobiliser le parc privé à des fins sociales. Cependant avec près de 90 000 places gérées en 2024 (environ 30 000 logements), son déploiement s'opère encore trop souvent sous forme de sous-location (voir 1re dimension).

Anah, Comité des partenaires, octobre 2023.

3e DIMENSION. Les mauvaises conditions d'habitat

La part des ménages considérant leurs conditions actuelles de logement comme satisfaisantes ou très satisfaisantes n'a cessé d'augmenter, s'établissant à 79 % en 2020, contre 52 % en 1973. Si le parc de logements s'est incontestablement amélioré depuis les années 1950, le mal-logement lié à de mauvaises conditions d'habitat est loin d'avoir disparu : mauvaise qualité des logements, insalubrité et indécence, copropriétés dégradées, passoires thermiques, etc. Des millions de ménages restent aujourd'hui confrontés à des formes graves de mal-logement.

Le confort sanitaire des logements s'est nettement amélioré au cours des dernières décennies : en 2020, moins de 0,5 % du parc ne disposait ni de l'eau courante, ni d'une installation sanitaire (baignoire ou douche) ni de W.-C. intérieurs (contre 15 % en 1984). Ce sont toutefois 204 000 ménages qui restent aujourd'hui privés de ce confort sanitaire de base. Parmi eux, 173 000 ne disposent pas de W.-C. intérieurs et 117 000, de baignoire ou de douche .

Au total on peut estimer que 1 874 000 personnes vivaient dans des logements privés de confort en 2020 (contre 2 090 000 en 2013), dans la mesure où elles ne disposent pas du confort sanitaire de base, n'ont pas de chauffage central ou de coin cuisine, ou parce que la façade de leur logement est très dégradée, avec des fissures profondes. Ces critères sont des 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, etc.

D'après l'enquête nationale logement (ENL) 2020, la part de résidences principales comportant au moins un défaut grave de confort a reculé de 3,4 points entre 2013 et 2020. Elle demeure toutefois importante, en particulier pour les locataires du parc social (45 %) et pour les ménages occupant un logement ancien (construit avant 1949) atteignant jusqu'à 56 % des ménages locataires d'un logement collectif privé.

Le défaut le plus courant concerne les fenêtres laissant anormalement passer l'air, qui concerne 30,2 % des locataires du parc social (-0,2 point depuis 2013), 26,1 % des locataires du parc privé (-4,7 points) et 10,4 % des propriétaires-occupants (-2 points).

Insee, Recensement de la population 2018, résidences principales ne comportant ni baignoire, ni douche, France entière.

Source : données provisoires ENL 2020, France métropolitaine, résidences principales.

L'habitat indigne constitue un phénomène massif en France, dont l'ampleur reste mal appréhendée. D'après FILOCOM (2017), 400 à 420 000 logements seraient indignes, selon les données sur le parc privé potentiellement indigne (PPPI) exploitées par les acteurs locaux. Cette estimation est toutefois datée et approximative, sachant que les fichiers sur lesquels elle repose (le cadastre notamment) présentent des biais importants, et que le PPPI n'a pas pour objectif un décompte national mais plutôt le repérage des zones géographiques potentiellement concernées. Ce chiffre serait donc sous-estimé : il ne tient pas compte notamment des Outre-mer, des locaux impropres à l'habitation, des bidonvilles, des logements sociaux ou des divisions.

L'habitat indigne a été défini par la loi MOLLE de 2009 : « Constituent un habitat indigne les locaux 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 ».

DÉFINITIONS

Insalubrité : le Code de la santé publique définit comme insalubre *« tout logement, immeuble bâti ou non, vacant ou non, groupe d'immeubles ou îlot constituant soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé ou exploité, un danger pour la santé des occupants ou des voisins »* (art. L.1331-26 du CSP).

Péril : le Code de la construction et de l'habitation considère en *« péril »* les *« bâtiments ou édifices quelconques lorsqu'ils menacent ruine et qu'ils pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité ou lorsque, d'une façon générale, ils n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique »* (article L.511-1 du CCH).

Décence : la décence d'un logement s'évalue selon le respect de caractéristiques de confort, d'équipement, de salubrité et de sécurité. Le décret du 11 janvier 2021, qui s'appliquera en 2023, intègre un seuil maximal de 450 kWH/m² d'énergie finale pour qu'un logement soit considéré comme décent.

ACTEURS COMPÉTENTS

Une multitude d'acteurs peuvent intervenir sur l'habitat indigne :

• **Habitat non-décent :** les litiges concernant la non-décence relèvent du droit privé (jugé par le tribunal d'instance). Toutefois le maire doit veiller à la conformité des logements au RSD (Règlement Sanitaire Départemental) dont les critères sont très proches de ceux de la décence. En cas de non-respect, le maire peut faire une injonction ou prendre un arrêté de mise en demeure du propriétaire.

• **Manquement aux règles d'hygiène et aux normes d'habitabilité :** par ses pouvoirs de police, le maire peut prendre toute mesure nécessaire pour la santé et la sécurité des personnes sur le territoire de sa commune (Code général des collectivités territoriales).

• **Insalubrité, saturnisme :** le préfet doit intervenir, après un rapport établi par l'ARS, et après avis du CODERST, si les locaux sont dangereux du fait de leur utilisation, si un logement est insalubre (remédiable, irrémédiable ou urgent), s'il présente un danger sanitaire ponctuel, si les locaux sont impropres à l'habitation, ou dans le cadre de la lutte contre le saturnisme. L'arrêté doit permettre la réalisation de travaux ou la démolition du logement (Code de la santé publique).

.../...

.../...

• **Péril :** à travers ses polices, le maire peut prescrire par arrêté des obligations de travaux, d'hébergement ou de relogement à des propriétaires responsables de situation de péril (Code de la construction et de l'habitation).

L'HABITAT NON-DÉCENT ET INDIGNE ET LES ACTEURS ADMINISTRATIFS COMPÉTENTS

Les logements indignes représentent pourtant une menace réelle pour leurs occupants, pouvant avoir des conséquences tragiques : huit personnes ont ainsi perdu la vie dans l'effondrement d'immeubles vétustes dans le centre-ville de Marseille le 5 novembre 2018. À Vaulx-en-Velin, le 16 décembre 2022, un incendie dans une copropriété dégradée, pourtant programmée pour rénovation, a causé la mort de 10 personnes.

La problématique de l'habitat indigne en Outre-mer recouvre un continuum de situations : de l'habitat informel dont le bâti est plus ou moins confortable mais le statut toujours précaire aux situations d'habitat indigne dans les centres anciens ou le parc social vieillissant, en passant par des formes « d'habitat traditionnel » jamais réhabilitées.

La loi Letchimy définit l'habitat informel et les secteurs d'habitat informel comme *« constitués par des locaux ou installations à usage d'habitation édifiés majoritai-*

rement sans droit ni titre sur le terrain d'assiette, dénués d'alimentation en eau potable ou de réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales ou de voiries ou équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité dans des conditions satisfaisantes ». L'ensemble des territoires d'Outre-mer ont connu un développement important de l'habitat informel au cours du XXe siècle en réponse à l'exode rural ou aux flux migratoires, dans un contexte de déficit de logements disponibles. Une partie de ces constructions génère cependant de l'insalubrité du fait de l'absence de viabilisation primaire, du non-accès aux services de base et d'une localisation parfois en zones à risque.

L'habitat informel peut prendre différentes formes : des maisons « en dur » (parpaings, briques…), des abris faits de matériaux de récupération (bois, tôle…), etc. Ces constructions peuvent être diffuses et se nicher dans des secteurs urbains (centre-ville de Pointe-à-Pitre ou de Fort-de-France par exemple) ou ruraux (les Hauts à La Réunion), ou au contraire former d'importants bidonvilles, notamment à Mayotte et en Guyane. Si tous les habitats « spontanés » ne sont pas insalubres ou indignes, ils restent en revanche précaires du fait de l'« illégalité » de leur occupation.

Par ailleurs, les Outre-mer sont également marqués par la **présence d'habitat indigne, au sens plus « classique »**. Les **centres-bourgs**, par exemple, peuvent concentrer des logements insalubres, fréquemment dans de petits bâtiments collectifs le plus souvent abandonnés et squattés mais parfois encore habités par leurs propriétaires ou des locataires.

Enfin, **l'habitat dit « traditionnel » dans le diffus** désigne les cases en bois et/ou tôle, sans éléments de confort, qui n'ont jamais été réhabilitées, en Guadeloupe et à La Réunion, et dans une moindre mesure en Martinique. Ces logements, souvent situés dans les zones rurales ou exposées à des risques naturels, sont majoritairement habités par des propriétaires âgés.

Difficiles à définir, à repérer, et à quantifier, les différentes formes de l'habitat indigne en Outre-mer concerneraient, d'après le ministère des Outre-mer, **près de 147 000 logements sur un parc total de près de 950 000 logements (soit 15 %)**. Aux Antilles comme à La Réunion, les principales zones d'habitat insalubre ont été traitées et la problématique renvoie aujourd'hui davantage à des logements en diffus, souvent occupés par des personnes âgées.

Tableau 3.1 : Logement indigne et habitat informel dans les territoires d'Outre-Mer

Guadeloupe	**34 594 logements indignes et 77 462 logements informels.** **2 477 cases traditionnelles et 1 062 habitations de fortune.** **10 923 bâtis jugés indignes abritant des logements.**
Martinique	**24 419 logements dégradés,** dont la qualité globale est jugée médiocre ou très médiocre selon les critères relatifs au caractère architectural de l'immeuble, à la qualité de la construction, aux équipements de l'immeuble et du logement. **7 409 logements très dégradés.** **756** cases traditionnelles, **953** habitations de fortune, **5 576** logements en bois.
La Réunion	**33 526 bâtis précaires** dont 2 160 habitations de fortune et 20 408 cases traditionnelles. **18 000 logements indignes.**
Guyane	**37 445 habitations spontanées**, c'est-à-dire n'ayant pas fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme et n'étant pas cadastrées. **8 700 logements potentiellement insalubres,** évalués selon leur aspect extérieur. **5 300 logements insalubres au bâti irrémédiable**, dont les parcelles nécessitent de lourds travaux ou qu'il faut entièrement détruire, par le danger qu'elles représentent pour leurs habitants. **11 348 logements potentiellement indignes.**
Mayotte	**20 000 logements en dur présentant au moins un défaut grave** (absence d'eau, de W.-C., de baignoire/douche, d'installation électrique non dangereuse, de cuisine). **25 200 constructions fragiles,** de fortune (tôle, bois, végétal ou terre), représentant 40 % des résidences principales.
Polynésie Française	**10 000** logements insalubres à Papeete.
Nouvelle Calédonie	**1 800 à 2 000** logements insalubres dans le Grand Nouméa. **24 239 logements en tôle** dans toute la Nouvelle-Calédonie.
Saint-Martin	**5 360 résidences principales** non raccordées au réseau de tout-à-l'égout. **Seuls 39 % des ménages disposent de l'eau chaude.**

DEAL, Observatoire de l'habitat de Guadeloupe (2019).

DEAL, Observatoire de l'habitat de Martinique (2019).

Agorah, Synthèse des observatoires 2022, Observatoire réunionnais de l'habitat indigne ; Insee, recensement de la population 2020.

Habitat informel : Audeg, « L'urbanisation spontanée en Guyane : recensement du phénomène en 2015 », Obs Habitat n°6, novembre 2018. Habitat insalubre : Étude SIAGE, AG Environnement, Recensement de l'habitat potentiellement insalubre de Guyane, 2014. Audeg, « L'habitat en Guyane : chiffres clés », Obs Habitat, n°5, décembre 2021.

Insee Analyses n°18, « Évolution des conditions de logement à Mayotte », août 2019. PDALHPD de Mayotte, 2018-2023.

Fédération Soliha, « La Fédération Soliha en mission en Polynésie Française », décembre 2019.

Enquête de terrain du Syndicat intercommunal du Grand Nouméa, 2010. Insee, RP 2014.

Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer sur la politique du logement dans les Outre-mer, juillet 2021. Les chiffres cités datent de 2012.

Plus largement, les habitants en Outre-mer sont particulièrement touchés par les défauts graves de confort (existence d'un vis-à-vis à moins de 10 mètres, problèmes d'étanchéité et d'isolation des murs, du toit ou du sol, infiltrations ou inondations, etc.) : en Guadeloupe, 31 % des logements comptent un défaut grave de confort et 10 % en cumulent au moins deux, comme en Martinique. En Guyane, 47 % des ménages sont confrontés à au moins un défaut grave de leur logement, tandis qu'à Mayotte, 28 % des logements n'ont pas accès à l'eau courante .

En matière de lutte contre l'habitat indigne, la mobilisation des différents acteurs s'est accrue sur la plupart des territoires. Mais là où aucun dispositif 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 dehors des agences ANRU ou Anah, à la lutte contre l'habitat indigne sont en baisse depuis 2019 : pour 2025, le PLF prévoyait 13 millions d'euros (contre 23 millions d'euros en 2019). On peut aussi regretter, depuis 2018, l'extinction de l'APL-accession, dont une partie aidait les propriétaires-occupants modestes à financer des travaux de rénovation.

Dans le parc locatif social, le nombre de logements réhabilités est plutôt en déclin depuis 2000. Depuis 2009, le budget ne prévoit plus d'aide à la rénovation Hlm PALULOS classique. À partir de 2004, l'intervention publique de réhabilitation du parc social a été portée principalement par le programme national de rénovation urbaine puis par le NPNRU, tournés vers les QPV : entre 2004 et 2021, 408 500 logements ont été réhabilités, soit 102 % de l'objectif initial du PNRU . À noter que les objectifs du NPNRU, lancé en 2019 et qui s'achève en 2030, sont très en deçà avec un objectif total de seulement 126 500 réhabilitations. Entre 2019 et juillet 2024, près de 25 000 logements ont été réhabilités dans le cadre du NPNRU .

Le fonds d'épargne de la CDC est également mobilisé pour renforcer la rénovation du parc social via la 3e génération de l'éco-PLS, lancé en 2019, qui finance les travaux de rénovation énergétique des logements les plus énergivores. L'accord entre l'État et les bailleurs sociaux d'avril 2019 incluait un objectif de 125 000 rénovations thermiques par an. Le plan de relance, quant à lui, a consacré 500 millions d'euros aux rénovations lourdes dans le parc social.

Insee, fiches « DOM », 2017

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

ANRU, Bilan quantitatif du PNRU 2004-2021.

ANRU, Enquête chantier auprès des collectivités locales.

Une nouvelle convention sur la mise en œuvre de l'éco-PLS a été signée pour la période 2023-2027, pour une enveloppe de six milliards d'euros de prêts. De plus, à l'issue du 83e Congrès Hlm, l'État s'est engagé à financer la rénovation thermique du parc social à hauteur de 1,2 milliard d'euros sur trois ans. Une somme ramenée à 200 millions en 2024 seulement et un montant équivalent prévu pour 2025.

Tableau 3.2 : Logements améliorés dans le parc social avec l'aide de l'État

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PALULOS	12 736	2 549	1 209	351	670	1 084	514	132	688	977	726	1 358	37 501	11 058	-
PNRU	77 563	46 474	38 944	32 930	34 645	30 512	19 464	15 200	6 940	5 560	-	-	5 203	10 406	-
Eco-PLS	19 365	33 040	36 123	15 000	34 000	46 000	54 000	41 400	64 000	43 409	48 000	42 558	38 951	45 436	54 403

Source : ministère du Logement.

Tableau 3.3 : Logements améliorés dans le parc privé

	2002	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Propriétaires occupants	63 380	53 710	67 048	53 432	38 559	34 979	44 952	58 770	58 326	51 269	61 075	68 529	128 736	218 879	703 524	657 679	657 679	548 648
Propriétaires bailleurs	115 005	35 747	44 383	33 140	11 609	6 201	6 565	4 721	4 705	5 270	4 118	4 425	3 969	4 077	15 200	20 238	20 238	23 484
Aides au syndicat	-	23 287	49 060	20 484	22 314	19 528	13 559	11 214	14 444	13 017	15 259	21 074	22 837	24 230	32 781	40 006	40 006	51 559
Total	**178 385**	**112 744**	**160 491**	**107 056**	**72 482**	**60 708**	**65 076**	**74 705**	**77 475**	**69 556**	**80 452**	**94 028**	**155 542**	**247 186**	**751 646**	**718 555**	**718 555**	**623 691**

Source : Anah, rapport d'activité 2023.

L'intervention de l'Anah en faveur de la lutte contre l'habitat indigne a peu bénéficié de l'accélération globale de la rénovation énergétique, et ne représente toujours que quelque 10 000 à 15 000 logements indignes ou très dégradés subventionnés chaque année. En 2023, 13 394 logements ont été aidés au titre de la LHI. Le nombre de logements subventionnés diminue d'environ 8 % par rapport à 2022. Le montant des aides a diminué d'environ 5 % (passant de 196 à 186 millions d'euros), en touchant de plus en plus de villes moyennes et petites.

Source : Anah, rapport d'activité 2023.

*À partir de 2010, les interventions de l'Anah concernent les logements indignes et très dégradés.

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 fonctionnement depuis 2010, a peiné à monter en charge. Les crédits affectés par l'Anah aux opérations de RHI et THIRORI (restauration immobilière) sont de 24,6 millions en 2024, soit une augmentation de 64 % par rapport à 2019. Cette hausse des moyens répond notamment à la hausse des demandes des collectivités inscrites dans les programmes Action cœur de ville et Petites villes de demain.

Presque tous les départements sont désormais dotés d'un pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) : en 2022, on comptait 98 PDLHI, contre 73 en 2011. 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 ni dans une démarche réellement collaborative.

Tableau 3.4 : Procédures du Code de la santé publique et du Code de la construction et l'habitation engagées

	Nature	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2021
	Procédures du Code de la santé publique										
L.1331-26	Insalubrité remédiable et irrémédiable	1 230	1 144	1 230	1 133	981	987	960	1 168		
L.1331-26-1	Danger imminent	295	312	335	359	311	329	371	340		
L.1331-22	Locaux impropres à l'habitation	543	514	663	622	507	408	461	409		
L.1331-23	Locaux surpeuplés	26	36	35	49	60	48	34	46		
L.1331-24	Locaux dangereux du fait de l'utilisation	16	30	21	42	37	49	41	43		
L.1331-25	Périmètres insalubres	3	1	3	7	5	2	2	7		
L.1331-4	Danger sanitaire ponctuel	413	600	555	672	903	935	993	880		
L.1334-2	Saturnisme	NC	NC	NC	NC	NC	913	NC	665		
	Total	**2 526**	**2 637**	**2 842**	**2 887**	**2 804**	**3 671**	**2 862**	**2893**	**3759**	**3759**
	Procédures du Code de la construction et habitation										
L. 511-1	Immeubles menaçant ruine							1 011	917	1 451	
L. 123 – 3	Sécurité des hôtels meublés							8	29	18	
L. 129 -1	Sécurité des équipements communs des immeubles collectifs							26	15	31	
	Total							**1 045**	**961**	**1 500**	

Source : enquête EHI.

Le nombre de procédures liées au Code de la santé publique a augmenté de 42 % entre 2021 et 2022 mais reste modeste (3 596) . De plus, alors même que l'arrêté ne suffit pas à contrer l'inaction des propriétaires, les travaux d'office (dont les coûts peuvent ensuite être recouvrés auprès des propriétaires) sont rarement menés. En 2022, bien que 3 596 arrêtés préfectoraux d'insalubrité (en légère baisse par rapport à 2021) aient été prononcés, seulement 262 travaux d'office ont été réalisés (contre 466 en 2017). Comme le souligne le rapport Vuilletet , la complexité des procédures et le manque de moyens des maires les empêchent souvent d'assurer la maîtrise d'ouvrage de ces travaux.

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 produit d'effets, cela sans compter le manque d'informations sur le suivi de nombreuses procédures (péril imminent et ordinaire, périmètres insalubres, saturnisme, etc.). En 2022, seules 114 condamnations ont été prononcées par les juridictions pénales de première instance.

La loi ALUR prévoit la possibilité pour la CAF de maintenir des aides au logement pendant 18 mois, au cours desquels le bailleur doit rendre décent le

Enquêtes EHI.

Guillaume Vuilletet, « Simplifier les polices de l'habitat indigne, promouvoir l'habitat durable pour tous », 2019.

logement loué, et le locataire n'est alors redevable que du loyer résiduel. Le locataire conserve ses droits, et le bailleur perçoit le montant des APL si les travaux sont réalisés dans les délais. En 2021, d'après la CNAF et l'ANIL, 2 744 nouvelles situations de non-décence ont été concernées par ces nouvelles mesures de conservation des aides au logement. Pour la grande majorité d'entre elles, des travaux ont été effectués dans les 18 mois par les propriétaires . Le recours au dispositif reste malheureusement hétérogène.

La loi Elan poursuit cette politique, notamment la systématisation du recours aux astreintes administratives. Elle renforce également les peines de confiscation des biens des marchands de sommeil en les rendant obligatoires sauf décision contraire du juge, et crée une présomption de revenus imposables pour les marchands de sommeil.

Accédants à la propriété surendettés, propriétaires captifs d'un bien invendable, locataires de propriétaires indélicats, voire de marchands de sommeil, primo-arrivants devenus copropriétaires dans des immeubles très dégradés : de nombreux ménages sont aujourd'hui en grande fragilité au sein de copropriétés en difficulté qui se referment parfois comme des pièges sur leurs occupants. Alors que 29 % des logements sont en copropriété, certains présentent et cumulent parfois de graves difficultés techniques, financières et sociales .

Copropriété dégradée, fragile, en difficulté… De quoi parle-t-on ?

Ces différentes notions ne renvoient pas à des définitions strictes mais à des catégories de l'action publique et judiciaire. Le terme de « copropriété dégradée » fait historiquement référence au bâti et aux modalités d'interventions publiques sur ce parc (grille de dégradation de l'Anah).

Le terme de « copropriété en difficulté » désigne des dysfonctionnements plus globaux qui s'alimentent mutuellement et conduisent la copropriété dans une spirale de dégradations. Cette notion plus large est définie à partir de cinq facteurs : la situation comptable et financière du syndicat des copropriétaires, le fonctionnement des instances de gestion et de gouvernance, l'état du bâti, la solvabilité des copropriétaires, et la situation sociale des occupants.

Aline Abauzit, Nicole Maury (ANIL) et Emily Normand (CNAF), « Mise en place de la mesure de conservation de l'allocation de logement en cas de non-décence du logement », octobre 2019.

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

La copropriété peut être considérée comme « fragile » quand un ou plusieurs de ces piliers fonctionnent mal. Une copropriété est considérée comme « en difficulté » lorsqu'un cumul de dysfonctionnements empêche notamment le paiement des charges courantes et l'entretien de l'immeuble, mais aussi la prise de décisions collectives par les copropriétaires ou la mise en œuvre de ces décisions.

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 (contre 489 000 en 2006, en 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 difficulté.

Source : ENL 2013, France métropolitaine, résidences principales.

Le nouveau référentiel des copropriétés (CoproFF), lancé en 2023, recense près de 888 000 copropriétés, dont 60 % sont effectivement immatriculées. 35 % d'entre elles ont un DPE de classe F ou G. Selon le rapport de la Banque des Territoires réalisé en octobre 2023, 10 000 copropriétés seraient en difficulté et 215 000 auraient un montant d'impayés d'au moins 20 % de leur budget annuel. Selon le registre national d'immatriculation des copropriétés, 90 000 d'entre elles n'ont pas approuvé leurs comptes depuis plus de deux ans et 23 000 depuis plus de cinq ans. À partir des données FILOCOM, l'Anah estime quant à elle à 115 000 le nombre de copropriétés fragiles (celles de moins de 12 logements étant les plus représentées).

Banque des Territoires, Mission exploratoire sur le financement de la rénovation des copropriétés en difficulté, octobre 2023.

L'intervention publique dans les copropriétés est souvent laborieuse. Le nombre de logements aidés par l'Anah dans le cadre des actions de redressement des copropriétés en difficulté est toutefois en augmentation en 2023 et atteint 51 559 logements (+29 % par rapport à l'an passé), dont 58 % sont en secteur diffus. Enfin, une problématique d'organisation a été soulevée par l'enquête sur la paupérisation des copropriétés : 213 000 d'entre elles sont dépourvues de syndic, dont 12 000 comprenant 50 à 200 lots.

Tableau 3.5 : Logements en copropriété traités par l'Anah

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Logements subventionnés en aide au syndicat en secteur programmé	19 668	20 853	18 745	11 317	10 428	13 767	12 381	11 348	13 732	19 142	18 249	18804	14 674	21 504
Logements subventionnés en aide au syndicat en secteur diffus			1 722	2 242	751	579	636	3 911	7 342	3 695	5 981	13977	25 332	30 055

Source : Anah/ministère de la Cohésion des territoires.

Au plan triennal 2015-2018 de mobilisation pour les copropriétés fragiles et en difficulté, a succédé un plan « Initiative copropriétés » (PIC) s'élevant à 2,74 milliards d'euros sur 10 ans, destiné à la résorption de 684 copropriétés en difficulté représentant 56 000 logements, copiloté par l'Anah et l'État auprès des collectivités. Dix-sept sites ont été déclarés « de priorité nationale », parmi lesquels les cinq ORCOD-IN : Clichy-sous-Bois, Grigny 2, le Val-Fourré à Mantes-la-Jolie, le Parc de la Noue à Villepinte et dernièrement Pissevin à Nîmes en 2022, la première hors Île-de-France. Ce plan comprend trois axes d'action : recyclage des copropriétés dégradées (la démolition d'immeubles et la reconstruction d'une offre nouvelle de logements) ; redressement des copropriétés en difficulté (acquisition provisoire des logements, réalisation de travaux de rénovation, assainissement de la gestion et du fonctionnement) ; la prévention de la dégradation de copropriétés via le dispositif de veille et d'observation (VOC) et le programme opérationnel de prévention et d'accompagnement (POPAC), permettant la création d'un observatoire local et le déploiement de missions d'ingénierie préventive (repérage, diagnostic, soutien social, juridique et financier des habitants des copropriétés). En 2022, 12 VOC et 56 POPAC ont été financés ; l'évaluation du POPAC est en cours et celle du VOC est prévue pour 2024. D'après la Banque des Territoires, entre 4 000 et 5 000 copropriétés sont inscrites dans le VOC en plus de 2 500 dans des POPAC.

Ce plan s'articule également avec les aides MaPrimeRénov' Copropriétés, ouvertes en 2021, avec pour objectif une réhabilitation énergétique. Après un démarrage poussif, ses effets commencent à se manifester : en 2023, 30 167 loge-

ments ont été rénovés énergétiquement, soit 16 % de plus par rapport à 2022 . Depuis 2020, ce sont 87 646 logements en copropriété qui ont été rénovés avec l'aide de MaPrimeRénov'. En 2024, la réforme a également prévu une augmentation du plafond de travaux de 15 000 euros à 25 000 euros par logement, et avec elle l'augmentation de la prime pour les ménages modestes et très modestes de 1 500 euros à 3 000 euros. Le début de l'été 2024 a commencé à voir une augmentation significative du nombre de demandes d'aide déposées auprès de l'Anah : sur le mois de septembre ce sont près de 6 000 dossiers qui ont été déposés, contre un peu plus de 2 000 l'année précédente.

Au total, depuis le lancement du plan en 2018, 144 809 logements ont été rénovés, dont 79 355 logements en copropriété en difficulté .

Un accroissement de la précarité, des coûts de l'énergie et du logement, et la mauvaise qualité thermique de millions de logements, ont conduit à la mise en avant 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). Par ailleurs, plus de 4,7 millions de ménages déclarent avoir souffert du froid dans leur logement au cours de l'année. Le pourcentage de ménages déclarant avoir eu froid est en hausse 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). D'après l'ENL, ce taux serait redescendu à 13 % en 2020. Un chiffre à prendre avec précaution, qui serait lié à la particularité des hivers doux concernés par l'ENL 2020, d'autant plus que l'indicateur de froid du médiateur de l'énergie (voir plus bas) a indiqué depuis 2020 une remontée spectaculaire de la sensation de froid à domicile entre 2020 et 2024.

Anah, Rapport d'activité 2023.

Anah, Rapport d'activité 2023.

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.

Dépenses d'énergie supérieures à 10 % des revenus (contre un taux d'effort énergétique médian de 4,3 %).

Tableau 3.6 : Différents indicateurs de précarité énergétique

	Nombre de ménages concernés	Nombre de personnes concernées	Part des ménages concernés
Ménages consacrant plus de 10 % de leurs revenus aux dépenses énergétiques	3 631 000	6 610 000	14 %
Ménages pauvres et modestes consacrant plus de 10 % de leurs revenus aux dépenses énergétiques	2 835 000	5 500 000	34,7 %
Ménages ayant eu froid dans leur logement au cours de l'année	4 767 000	11 026 000	18,8 %
Ménages pauvres et modestes ayant eu froid dans leur logement au cours de l'année	1 920 000	4 792 000	27,3 %
Ménages pauvres et modestes ayant eu froid dans leur logement au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité	1 443 000	3 558 000	20,5 %

Source : ENL 2013, Insee.

Au total et sans doubles comptes, 12 millions d'individus étaient en situation de précarité énergétique en 2013, appartenant à 5,6 millions de ménages (soit 20 % des ménages). Ce chiffre est obtenu en tenant compte d'au moins un des indicateurs définis par l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) (taux d'effort énergétique et ressenti de l'inconfort par les ménages) .

L'ONPE indique qu'en 2022, 3,2 millions de ménages étaient en situation de précarité énergétique au sens du seul indicateur du taux d'effort énergétique à 8 % (soit 10,8 % des ménages vivant en France métropolitaine). Ceci représente une baisse de 1,3 point par rapport à 2015, mais la baisse est moins marquée (0,5 point) si l'on corrige l'indicateur de l'effet conjoncturel lié à la météo. L'évolution positive de cet indicateur s'explique probablement par l'amélioration de la performance énergétique du parc de logements et par les mesures d'aide aux ménages modestes de 2,1 milliards d'euros dans le contexte de la crise sanitaire. Toutefois, l'indicateur du taux d'effort énergétique n'a pas été mis à jour depuis 2022 mais il devrait témoigner d'une forte hausse, en raison de la flambée des prix de l'énergie en 2022, pesant lourdement sur le budget des ménages. Les aides exceptionnelles (chèques énergie exceptionnels, bouclier tarifaire) ont limité la hausse des factures, qui aurait été deux fois plus importante sans ces mesures ,

L'estimation de 5,6 millions de ménages (étudiants, DOM et personnes mobiles exclus) est obtenue en additionnant les populations en précarité énergétique (liée au logement) suivant trois indicateurs : taux d'effort énergétique supérieur à 10 % réduit aux trois premiers déciles, BRDE/m2 et BRDE/UC (bas revenus, dépenses élevées par m² ou par unité de consommation) et froid réduit aux trois premiers déciles et à trois motifs liés à la précarité.

Il s'agit des ménages dont les dépenses énergétiques sont supérieures à 8 % de leurs revenus, et dont le revenu par UC est inférieur au 3e décile des revenus.

CGDD, « L'impact distributif des mesures de soutien aux ménages face à la hausse des prix de l'énergie en 2022 », septembre 2023.

mais elles n'ont cependant pas été prolongées au même niveau en 2023, ce qui explique la hausse de l'ensemble des indicateurs observée par le médiateur national de l'énergie. En 2024, **75 % des consommateurs ont restreint le chauffage** pour ne pas avoir de factures trop élevées, soit 6 points de plus par rapport à 2022, et 22 points de plus par rapport à 2020. Par ailleurs, 28 % des ménages ont rencontré des difficultés pour payer certaines factures de gaz ou d'électricité, contre 18 % en 2020. Les jeunes sont particulièrement concernés (53 % des 18-34 ans, contre 28 % sur la population globale). Selon le baromètre ANRU – Harris Interactive publié en 2024, le logement entraîne de nombreuses contraintes quotidiennes dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) : 43 % de la population a déjà eu trop chaud dans son logement pendant l'été, 40 % a eu au moins une fois trop froid en hiver.

D'après l'ONPE, les locataires du parc social sont les plus touchés par la précarité énergétique. Ainsi 1,54 million de ménages sont concernés, cela représente 36 % des locataires du parc social. Dans le parc privé, 25 % des locataires d'appartements et 28 % des locataires de maisons sont en précarité énergétique, et seulement 12 % des propriétaires-occupants de maisons, et 9 % des propriétaires d'appartements.

Selon le bilan énergétique de la France pour 2022, les dépenses énergétiques des ménages consacrées au logement s'élevaient en moyenne à 1 744 euros, marquant une légère hausse de 2 % en un an du fait de la baisse des consommations et de l'effet du bouclier tarifaire. Entre 2022 et 2023, le prix de l'électricité pour les ménages a augmenté de 14,5 %, notamment par la hausse du plafond des tarifs réglementés de vente .

La part des ménages incapables de maintenir une température adéquate dans le logement augmente régulièrement depuis 2016 ceux vivant sous le seuil de pauvreté, mais elle a bondi en 2022 pour l'ensemble des ménages. Entre 2021 et 2023, la part des Français en incapacité de maintenir une température adéquate dans leur logement a doublé.

Source : Eurostat.

CGDD, « Prix de l'électricité en France et dans l'Union européenne en 2023 », juillet 2024.

Selon le médiateur national de l'énergie, 30 % des ménages ont déclaré ressentir une sensation de froid dans leur logement en 2024, soit deux fois plus qu'en 2020 (14 %).
De ce fait, **les interventions des fournisseurs d'énergie (coupures et réductions de puissance) suite aux impayés d'énergie sont en forte hausse** entre 2022 et 2023 : +15 % du nombre d'interventions pour impayés (1 000 809 interventions contre 863 424 en 2022), principalement due aux impayés d'électricité. Cette augmentation à un niveau jamais atteint est due au changement de pratiques de certains fournisseurs et à l'évolution de la réglementation. En ce sens, même si les interventions pour impayés d'électricité ont augmenté de 30 % entre 2021 et 2023, elles ont changé de nature. En effet, la Fondation Abbé Pierre a engagé en 2021 une campagne pour l'abolition des coupures d'électricité (y compris en dehors de la trêve hivernale) au profit d'une diminution de puissance d'électricité. En réaction, le gouvernement a publié un décret le 1er avril 2023 obligeant les fournisseurs à prévoir une réduction de puissance d'un mois minimum avant toute coupure d'électricité. Le fournisseur d'électricité EDF est allé plus loin et a cessé de couper les ménages en impayés d'électricité qui disposent d'un compteur communiquant, dès avril 2022. D'où une baisse de 38 % des coupures d'électricité observée dès 2022, et une hausse des réductions de puissance qui ont remplacé ces coupures.

Si la précarité énergétique est souvent appréhendée par le ressenti du froid, le phénomène prend tout autant son sens en été lors des pics de chaleur amenés à se multiplier avec le réchauffement climatique . En 2024, d'après le baromètre du médiateur national de l'énergie, **42 % des Français déclaraient avoir souffert de la chaleur dans leur logement pendant au moins 24 heures** (55 % en 2023). D'après l'ENL 2020, la part des personnes habitant dans des logements trop chauds est en hausse de 26 % par rapport à 2013. Les trois quarts des ménages ayant souffert du froid en hiver ont également souffert de la chaleur dans leur logement en été .

Quatre ménages sur dix du parc social souffrent de la chaleur dans leur logement en été . 13 % des ménages du parc social déclarent n'avoir ni volets dans leur logement ni brise-soleil dans leur immeuble, ce qui accroit la sensation de chaleur dans le logement, tout comme l'impossibilité de provoquer des courants d'air, ce qui concerne les petits logements notamment. De plus, cinq ménages sur dix du parc social déclarant avoir une température pas du tout agréable dans leur logement l'hiver, indiquent également souffrir de la chaleur en été.

Les populations les plus touchées par cette précarité énergétique estivale sont les personnes précaires vivant en milieu urbain, dans des logements de moins de 2,20 mètres de hauteur sous plafond, les jeunes et les personnes âgées (Opinion Way, 2021). 37 % des ménages modestes déclarent souffrir de la chaleur dans leur

Fondation Abbé Pierre, « Logements-bouilloires : l'État reste de glace », août 2024.

Baromètre info énergie, médiateur national de l'énergie, 2024.

Ancols, « 4 ménages sur 10 du parc social souffrent de la chaleur dans leur logement en été », décembre 2024.

logement, contre 20 % chez les ménages plus aisés. Les locataires sont également davantage touchés, puisque 27 % en souffrent excessivement, contre 10 % des propriétaires . Les conséquences sont, comme pour la précarité énergétique en hiver, à la fois sociales, sanitaires et écologiques. En 2023, près de 5 000 décès sont imputables à la chaleur, dont 1 500 suite à une période de canicule d'après Santé publique France.

Zoom sur les conséquences sanitaires du mal-logement

Vivre dans de mauvaises conditions d'habitat entraîne des risques réels pour la sécurité et la santé (risques de chute, d'électrocution, d'incendie, d'intoxication au plomb ou au monoxyde de carbone, etc.). 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 : pathologies allergiques et respiratoires, inflammation de la peau et des muqueuses (eczéma), maux de tête et de gorge, infections pulmonaires… Plusieurs études épidémiologiques ont permis d'établir que la prévalence de l'asthme ou de symptômes respiratoires était associée à la présence de moisissures dans les espaces intérieurs . Les professionnels de santé constatent l'impact de l'habitat indigne ou indécent sur l'état psychique des ménages : troubles du sommeil, troubles de l'humeur (tristesse, colère, perte d'énergie, etc.), stress, anxiété et dépression, dévalorisation sociale et dégradation de l'image de soi, troubles du comportement…

Parmi les maladies les mieux identifiées figure le saturnisme (intoxication par le plomb contenu dans certaines peintures, touchant principalement les enfants), qui fait l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics depuis les années 1990. Il provoque des troubles du système nerveux ainsi que des maladies rénales et des retards psychomoteurs. Il n'existe pas de traitement du saturnisme, ni des troubles irréversibles qu'il entraîne. Malgré des résultats encourageants depuis 30 ans, le fléau reste préoccupant dans certaines régions, alors que des études de l'institut national de veille sanitaire (INVS) ont pointé un recul des dépistages ainsi que des carences dans le suivi des enfants intoxiqués. Le durcissement de la politique de lutte contre le saturnisme (par un abaissement du seuil de plombémie définissant les cas de saturnisme infantiles) en juin 2015 a entraîné une hausse des dépenses publiques allouées sur cette politique.

Enfin, la Fondation Abbé Pierre a initié une étude en 2013 sur les conséquences sanitaires de la précarité énergétique. Celle-ci a montré que les personnes en précarité énergétique sont deux fois plus nombreuses à souffrir de problèmes pulmonaires (bronchites chroniques ou emphy-

IPSOS RTE mai 2023.

sèmes), trois fois plus nombreuses à avoir des crises d'asthme, et 42 % de plus à souffrir d'anxiété ou de dépression. Les enfants exposés, quant à eux, souffrent à 30 % de sifflements respiratoires, contre 7 % chez ceux qui n'y sont pas exposés. La précarité énergétique conduit en outre de nombreux ménages à utiliser des chauffages inadaptés, avec un risque d'intoxication au monoxyde de carbone, éventuellement accentué par l'absence d'aération. Dans ces conditions, on observe plus fréquemment un phénomène de condensation et l'apparition de moisissures, avec des impacts sanitaires multiples. Enfin, l'humidité du logement accroît le risque d'intoxication au plomb contenu dans les peintures. En 2023, la Fondation Abbé Pierre a publié une étude complémentaire sur les effets sanitaires et sociaux de la précarité énergétique estivale (développement ou aggravation des pathologies rénales ou cardiaques, problèmes de circulation sanguine, coûts liés à l'utilisation d'appareils pour refroidir le logement, etc.), qui a particulièrement frappé les habitants des QPV en 2022.

En 2015, une étude économétrique de l'OFCE a montré que, toutes choses égales par ailleurs, vivre dans un logement surpeuplé, bruyant ou humide, augmentait de 40 % le risque pour ses occupants de se déclarer en mauvaise santé. Pour un logement difficile à chauffer, ce risque accru s'élève à 50 % .

Selon une étude du ministère de la Transition écologique, la rénovation des 1,7 million de passoires énergétiques du parc locatif privé d'ici à 2028 et des 1,9 million de logements classés DPE E d'ici 2034 permettrait de prévenir le décès de 10 000 personnes .

En 2022, une étude de France Stratégie a estimé que 30 % de la surmortalité hivernale serait due à l'inefficacité énergétique des logements, soit 10 350 décès par an . Selon cette même étude, le coût moyen annuel pour la santé des ménages vivant dans des logements à risque de températures intérieures basses s'élèverait à 7 500 euros. Ce coût atteindrait même 33 000 euros pour les ménages en dessous du seuil de pauvreté.

Face à la précarité énergétique, il faut agir à la fois sur le parc de logements par la rénovation énergétique des « passoires thermiques » occupées par des ménages modestes, et sur le budget des ménages à travers des aides à la quittance.

OFCE, « La mesure du coût économique et social du mal-logement », octobre 2015.

Ministère de la Transition écologique, « Projet de loi climat et résilience : évaluation de l'obligation de rénovation des logements indécents du parc locatif privé », juin 2021.

France Stratégie, « L'évaluation socio-économique des effets de santé des projets d'investissement public », mars 2022.

Alors que l'objectif présidentiel initial en 2017 était d'éradiquer les cinq millions de passoires énergétiques en 10 ans, ce qui nécessiterait d'atteindre un niveau de près de 500 000 rénovations de passoires par an, les objectifs fixés à l'Anah ne semblent pas suffisants pour les atteindre. En septembre 2023, le gouvernement avait annoncé un objectif de 900 000 rénovations globales par an via MaPrimeRénov' d'ici 2030. Dans sa Stratégie nationale bas-carbone (SNBC), présentée début novembre 2024, il a baissé son niveau d'ambition pour annoncer souhaiter rénover 400 000 maisons individuelles et 200 000 logements collectifs par an d'ici 2030.

Selon le rapport d'activité de l'Anah, 71 613 rénovations globales ont été réalisées en 2023, contre 64 221 en 2022 et 57 117 en 2021. Depuis 2020, MaPrimeRénov' a soutenu la rénovation de près de 2,4 millions de logements, dont 290 425 rénovations d'ampleur, générant au total près de 34 milliards d'euros de travaux. Des chiffres encore éloignés de l'objectif initial.

De façon générale, le nombre d'aides à l'amélioration de l'Anah a connu un véritable bond en 2021, avec 751 646 logements rénovés, principalement grâce à l'aide « MaPrimeRénov' », qui remplace le Crédit d'impôt transition écologique (CITE) et qui finance majoritairement des gestes de rénovation énergétique simples. En 2023 cette dynamique a ralenti, avec 623 790 logements rénovés par l'Anah.

Pour rappel, en 2018, les aides étaient déclinées en trois offres : Habiter Mieux sérénité (aujourd'hui intégrée à MaPrimeRénov' Rénovation d'ampleur), Habiter Mieux copropriété (devenue MaPrimeRenov' Copropriétés) et Habiter Mieux agilité (qui a fusionné avec le CITE pour devenir MaPrimeRénov' en 2020 puis MaPrimeRénov' par geste). Malgré des débuts difficiles (12 786 ménages aidés en 2012), près de 615 000 logements ont été rénovés avec Habiter Mieux/MaPrimeRénov' Sérénité et Copropriété entre 2011 et 2023 dont :
- 475 000 logements occupés par leur propriétaire,
- 100 000 logements en copropriétés,
- 40 000 logements locatifs.

Le gain énergétique moyen depuis le début du programme est de 41 % par logement. En 2022, le gain moyen est de 51 % (6,2 MWh/an et par logement) et est en hausse de 60 % par rapport au CITE de 2019 (3,9 MWh/an) . En 2023, le gain énergétique moyen des rénovations d'ampleur était de 54 % par logement aidé.

Anah, 2023.

Cour des comptes, « Le soutien aux logements face aux évolutions climatiques et au vieillissement de la population », 2023.

Tableau 3.7 : Suivi du programme Habiter Mieux/ MaPrimeRénov' Sérénité et Copropriété

	2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023	
	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me
Propriétaires occupants	43 710	311,7	34 419	249,3	44 132	321,8	51 107	414	109 359	648,8	57 641	469,6	41 219	560,3	34 135	503	30 166	470,3
Propriétaires bailleurs	3 791	60,6	4 469	81,2	3 606	67,8	3 664	75,8	3 421	71,7	3 609	79,4	4 007	86,1	4 161	89	3 784	82,4
Syndicats de copropriétaires	2 205	20,1	2 108	19	4 528	28,6	7 574	37,3	4 215	40	7 117	48,3	11 891	83	25 938	190	30 167	236,5
Total	**49 706**	**392,4**	**40 996**	**349,5**	**52 266**	**418,2**	**62 345**	**527,1**	**116 995**	**760,5**	**68 367**	**597,4**	**57 117**	**729,5**	**64 234**	**782**	**64 117**	**789,2**

Source : Anah, rapport d'activité 2023 ; Cour des comptes, Le soutien aux logements face aux évolutions climatiques et au vieillissement, octobre 2023.

En 2024, les aides MaPrimeRénov', MaPrimeRénov' Sérénité et MaPrimeRénov' Copropriétés ont évolué en deux piliers pour améliorer leur lisibilité : MaPrimRénov' Rénovation d'ampleur, axée sur la performance énergétique pour réduire le nombre de passoires énergétiques (avec un accompagnement obligatoire), et MaPrimeRénov' par geste, qui vise à maintenir les aides par gestes et la décarbonation des systèmes de chauffage.

Concernant la rénovation par geste, Habiter Mieux agilité a fusionné en 2020 avec la nouvelle prime MaPrimeRénov' de l'Anah, issue de la transformation en prime du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). La prime a été destinée d'abord aux ménages modestes en 2020, puis élargie en 2021 à tous les ménages y compris les plus aisés ainsi qu'aux bailleurs et aux copropriétés. En 2023, 505 126 logements ont été rénovés avec l'aide de MaPrimeRénov', pour un montant de 1,95 milliard d'euros. En 2024, 172 878 ménages ont sollicité cette aide au cours des trois premiers trimestres, un nombre qui a significativement baissé par rapport à l'année précédente. Les gestes les plus financés sont les suivants : 77 % des changements de chauffage (dont 21 % de pompes à chaleur), 16 % d'isolation, 3 % d'audit énergétique, et 4 % de ventilation. Le montant moyen de MaPrimeRénov' pour les ménages très modestes est de 5 351 euros, pour des montants de travaux moyens de 12 622 euros. Depuis 2020, ce sont 2 090 403 rénovations par geste qui ont été subventionnées, pour 7,7 milliards d'euros d'aides accordés.

Le programme Habiter Mieux sérénité de l'Anah, aujourd'hui MaPrimeRénov' Rénovation d'ampleur accorde depuis 2010 aux ménages modestes une subvention assortie d'un accompagnement à la réalisation des travaux, conditionnée à une amélioration de la performance énergétique de leur logement d'au moins 35 %.

En 2023, MaPrimeRénov' Sérénité a permis de rénover seulement 30 000 logements de propriétaires-occupants (contre 41 000 en 2021 et 34 000 en 2022), avec un montant moyen d'aides par logement de 15 590 euros (contre 13 600 euros en 2021 et 14 740 euros en 2022). Cette diminution s'explique en partie par l'inflation du coût des travaux. Plus de la moitié des logements concernés par MaPrimeRénov' Sérénité avaient une étiquette F ou G. Néanmoins après travaux, 20 % des logements se trouvaient toujours dans cette catégorie et 41 % atteignaient seulement l'étiquette E. En 2023, 470 millions d'euros d'aides ont été distribuées aux propriétaires-occupants pour des rénovations d'ampleur, pour un gain énergétique moyen de 54 %. Une des limites de MaPrimeRénov' résidait dans son incapacité à solvabiliser correctement les ménages modestes pour les amener vers des travaux de rénovation complète. En 2023, après mobilisation de toutes les aides (y compris MPR, CEE et aides locales), c'était en moyenne 39 % du montant des travaux qu'il restait à payer pour les propriétaires « très modestes » et 56 % pour les ménages « modestes », alors que les travaux peuvent atteindre plusieurs dizaines de milliers d'euros .

Avec la réforme du 1er janvier 2024, le gouvernement et l'Anah se sont engagés à faire baisser drastiquement ce reste à charge en revalorisant le montant des travaux subventionnables (70 000 euros contre 35 000 euros auparavant), et en augmentant les taux de subvention (jusqu'à 90 % du montant des travaux hors taxes, contre 65 % maximum auparavant). Cette évolution a provoqué une hausse de 61 % des dossiers de rénovation performante au premier semestre 2024 (par rapport au premier semestre 2023), avec un montant moyen de subvention pour les ménages modestes et très modestes qui est passé de 15 600 euros à 41 608 euros avec la réforme (et des montants moyens de travaux passés de 37 775 à 53 472 euros). Ainsi, 70 601 dossiers ont été déposés pendant les trois premiers trimestres, dont la moitié lors du troisième trimestre, à 59 % pour des ménages aux revenus très modestes .

Au total depuis 2020, ce sont 290 425 logements qui ont bénéficié d'une rénovation d'ampleur, pour quatre milliards d'euros d'aide accordées (dont 184 015 propriétaires-occupants, 87 646 logements en copropriétés et 18 764 propriétaires-bailleurs).

L'évolution des aides pour une prise en compte conjointe des travaux énergétiques et d'amélioration du bâti a également été actée en 2024 avec la création de l'aide « Ma Prime Logement Décent », qui fusionne les programmes Habiter

France Stratégie, Comité d'évaluation du plan France Relance, 2021.

Bilan au 3e trimestre 2024, Anah.

Sain et Habiter Serein. Cette aide permet de financer la réhabilitation de logements indignes ou dégradés pour des propriétaires-occupants modestes ou très modestes. Le logement doit faire l'objet d'une évaluation par un opérateur à l'aide d'une grille de dégradation, ou d'une procédure de police de mise en sécurité ordinaire (au titre du péril, de l'insalubrité, de la sécurité des équipements communs ou du saturnisme). Dans les deux cas, un audit énergétique doit également être réalisé. La subvention peut également couvrir des postes énergétiques, puisque les travaux sont conditionnés à l'atteinte de la classe énergétique E (D pour les propriétaires-bailleurs). L'aide est calculée en pourcentage de montant de travaux, et est revalorisée selon les gains de classe énergétique, avec une prime en cas de sortie du statut de passoire. Au maximum de la prise en charge, comme pour MaPrimeRénov', cette aide pourra financer jusqu'à 90 % du montant des travaux hors taxes (plafonnés à 70 000 euros) pour des ménages très modestes dont le logement énergivore et dégradé atteindra au moins la classe E du DPE. Pour les copropriétés faisant l'objet d'un arrêté de police administrative, l'aide prévoit un financement à 50 % sans plafond de travaux et sans étiquette de sortie minimale. Si la dynamique s'accélère sur ce volet également (150 dépôts d'aide pour le seul mois de septembre 2024 contre 50 sur la même période en 2023), les chiffres demeurent très bas. En 2023, seuls 1 369 propriétaires-occupants ont été aidés au titre de la lutte contre l'habitat indigne et très dégradés et les objectifs 2024 de Ma Prime Logement Décent restent très modestes, de l'ordre de 3 000 logements.

Introduit par la loi climat et résilience, le prêt « avance rénovation » a été mis en place en 2022, pour permettre aux ménages ayant des difficultés à accéder à des crédits bancaires classiques de financer le reste à charge des travaux grâce à un emprunt à taux zéro remboursé ensuite avec le produit de la vente ou de la succession du logement rénové. Fin 2022, le produit a commencé à être distribué dans trois banques. Entre 2022 et 2023, une centaine de prêts ont été accordés, mais des freins subsistent tant du côté des banques que des ménages visés.

La loi de transition énergétique de 2015 a également créé une obligation de cibler une partie des moyens issus des certificats d'économies d'énergie (CEE) sur les ménages modestes. L'obligation faite aux vendeurs d'énergie à l'égard des ménages en situation de précarité énergétique a été revue à la hausse pour la quatrième période du dispositif (2018-2020). Deux milliards d'euros devaient être consacrés à la réalisation d'économies d'énergie chez les ménages aux revenus les plus faibles. Le programme a été prolongé pour une cinquième période, s'étalant jusqu'en 2025. Les obligations d'économies d'énergie augmentent de 25 % par rapport à la période précédente, et deux tiers de ces économies devront bénéficier aux ménages précaires.

Les CEE permettent également de financer à hauteur de 200 millions d'euros le programme SARE : Service d'Accompagnement à la Rénovation Énergétique, qui a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2025, avant d'être remplacé par un nouveau dispositif de contractualisation entre les collectivités locales et l'État. S'appuyant

sur les espaces conseils France Rénov' (ex-« FAIRE »), le dispositif a pour objectif d'accompagner les particuliers dans leurs travaux et de mobiliser les acteurs locaux. Au troisième trimestre 2024, le réseau était composé de 577 espaces France Rénov' présents sur l'ensemble du territoire, représentant plus de 2 600 conseillers. Depuis le 1er janvier 2024, l'accès à MaPrimeRénov' Rénovation globale est conditionné à un accompagnement réalisé par un opérateur agréé Mon Accompagnateur Rénov', avec un accompagnement renforcé si nécessaire. Une prise en charge à 100 % est possible pour les plus modestes, jusqu'à 2 000 euros, voire 4 000 euros en cas de prestation renforcée pour accompagner une situation d'habitat indigne ou de précarité énergétique. Au troisième trimestre 2024, 3 485 accompagnateurs avaient été agrées au sein de 1 035 structures, et 1 402 étaient en cours d'instruction (dont 32 % d'architectes et 34 % d'auditeurs RGE).

Le repérage des ménages est également porté par le programme SLIME (Service Local d'Intervention pour la Maîtrise de l'Énergie) depuis 2013, qui est également éligible aux CEE. En 2023, 46 collectivités pilotent un SLIME et 11 structures font partie du réseau des ambassadeurs du SLIME. Ainsi, 11 733 ménages ont été accompagnés, contre 10 935 ménages en 2022 .

Pour amener les bailleurs à rénover leurs logements locatifs, la loi relative à l'énergie et au climat du 8 novembre 2019 instaure un seuil maximal de consommation d'énergie finale par mètre carré et par an à ne pas dépasser pour que le logement soit considéré comme « décent ». Mais le seuil a été défini par décret à un niveau très élevé de 450 kWh/m²/an d'énergie finale à partir de 2023, alors qu'un logement est généralement considéré comme une passoire énergétique à partir de 330 kWh/ m²/an d'énergie primaire.

La loi climat et résilience de 2021 a ensuite précisé que, à partir du 1er janvier 2025, les logements classés G seront progressivement considérés comme non décents et devront être rénovés. Cette mesure s'appliquera en 2028 aux logements classés F et à ceux classés E en 2034.

D'après le SDES, entre 2023 et 2024, le nombre et la part des passoires énergétiques dans le parc des résidences principales (catégories F et G) ont diminué, passant de 4,8 à 4,2 millions de logements (soit 13,9 % du parc au 1er janvier 2024 contre 15,7 % au 1er janvier 2023). Au total, sur les 37 millions de logements de l'ensemble du parc (résidences principales et secondaires, logements vacants), le nombre de passoires énergétiques au 1er janvier 2024 est estimé à 5,8 millions (15,6 % du parc) contre 6,6 millions (17,8 %) en 2023, soit une baisse de 2,2 points. Le parc social est le moins énergivore, avec 7,4 % de passoires, devant les logements des propriétaires-occupants (14,6 %), et devant le parc locatif privé (15,9 %, soit 1,3 million de logements), principa-

SLIME, rapport annuel 2023.

lement constitué d'appartements et avec davantage de petites surfaces. Le taux de passoires énergétiques décroît en fonction du revenu des locataires, puisque 19 % des locataires du 1er décile sont concernés, contre 13 % pour ceux du 8e décile.

Cette estimation d'une baisse de près de 500 000 logements passoires en un an serait expliquée par une augmentation des logements neufs peu énergivores, la destruction de logements anciens avec le renouvellement du parc, et l'impact des travaux de rénovation énergétique dans les logements anciens. Elle peut s'expliquer également par une méthodologie prenant en compte davantage de données issues des DPE qu'auparavant.

Cette estimation n'intègre pas la modification du calcul du DPE pour les logements de moins de 40 m², actée par un arrêté publié le 20 avril 2024, et qui mènerait à sortir environ 120 000 logements en résidences principales supplémentaires du statut de passoires.

Source : ONRE, Le parc de logements par classe de consommation énergétique France métropolitaine au 1er janvier 2024. Fidéli 2022, base des DPE octobre 2023-mars 2024 de l'ADEME.
Champ : ensemble des résidences principales au 1er janvier 2024, France métropolitaine.

De même, depuis 2023, les propriétaires de logements locatifs classés F et G ne peuvent plus augmenter leur loyer sans réaliser des travaux de rénovation énergétique ni appliquer de complément de loyer dans les zones d'encadrement des loyers. Depuis 2022, les audits énergétiques des maisons et des immeubles classés F et G sont obligatoires au moment de leur vente. Cette dernière mesure sera étendue aux logements classés E en 2025 et à ceux classés D en 2034. Quant à la question des bailleurs modestes qui n'auraient pas les moyens d'investir, cela ne représente qu'une minorité (7 % des passoires du parc locatif privé sont déte-

nues par des bailleurs appartenant aux deux premiers déciles) , des aides fiscales existent pour inciter aux travaux de rénovation, et l'Anah leur propose déjà des aides aux travaux en échange de loyers modérés , et ils sont depuis 2021 éligibles à MaPrimeRénov'. En 2023, 4 598 logements conventionnés ont bénéficié d'une aide attribuée par l'Anah en échange d'un loyer modéré, via le dispositif Loc'Avantages. Selon une enquête réalisée par le réseau ANIL/ADIL en 2019-2020, les propriétaires-bailleurs rencontrent plusieurs freins à la réalisation des travaux : le financement est cité comme le premier d'entre eux, suivi de la présence du locataire dans le logement et la difficulté à trouver des artisans compétents . À l'inverse, les propriétaires les plus aisés (appartenant aux deux déciles supérieurs de revenus) possèdent 51 % des passoires du parc locatif privé.

En ce qui concerne le parc Hlm, sa performance énergétique est meilleure en moyenne et il dispose de facilités pour engager et financer des travaux. Le nombre de travaux d'amélioration énergétique a augmenté de 50 % entre 2016 et 2018, pour atteindre 161 000 logements rénovés énergétiquement selon l'USH avant de retomber en 2020 à 113 000 rénovations (dont 16 000 passoires), de remonter à 178 000 en 2021 puis de redescendre à 118 000 logements réhabilités en 2022 et 115 000 en 2023. D'après l'ONRE, le parc locatif social compte 350 000 passoires thermiques (7,4 % du parc), contre 12,7 % soit 3,9 millions de logements dans le parc privé. À titre « exceptionnel », la loi de finances pour 2023 annonçait qu'une enveloppe de 200 millions d'euros était mobilisée par le FNAP pour participer à la rénovation énergétique de plus de 37 000 logements sociaux. La loi de finances pour 2024 prévoyait initialement quant à elle un financement de 400 millions d'euros pour rénover 53 000 logements, dans le cadre de l'enveloppe de 1,2 milliard d'euros sur trois ans promis par l'ex-ministre délégué au Logement, Patrice Vergriete. Mais la moitié des 400 millions d'euros de crédits ont par la suite été gelés pour être reportés en 2025. Le PLF 2025 du gouvernement Barnier ne comporte pas de nouvelle enveloppe au titre de la rénovation énergétique du parc social, mais la ministre du Logement Valérie Létard avait annoncé une enveloppe de 200 millions d'euros.

ONRE, Les passoires énergétiques du parc locatif privé au 1er janvier 2022, mai 2023.

CGEDD-IGF, « Mesures incitatives en faveur de la rénovation du parc locatif privé », 2018.

Maxime Chodorge, Laure Delorme et Erwan Lefay, Freins et motivations des propriétaires-bailleurs pour les travaux. Enquête 2019-2020 du réseau ANIL/ADIL, février 2021.

Source : USH.

Face à la précarité énergétique, divers dispositifs d'aide à la quittance existent pour les ménages modestes. Depuis mars 2018, le chèque énergie remplace les tarifs sociaux qui existaient jusqu'alors pour l'électricité et le gaz de ville et bénéficiaient à 3,1 millions de personnes fin 2015. Créé par la loi de transition énergétique de 2015, ce nouveau dispositif vise les consommateurs vulnérables, quel que soit leur mode de chauffage, en les aidant à payer leurs factures ou à financer leurs travaux. Le chèque est automatiquement envoyé aux ménages modestes, qui doivent ensuite le renvoyer à leur fournisseur d'énergie. En 2023, environ 5,6 millions de ménages ont reçu un chèque énergie, contre 3,6 millions en 2018, pour un montant allant de 48 à 277 euros par an. 81 % des bénéficiaires ont utilisé leur chèque. Le montant total des chèques émis pour la campagne 2023 s'élève à 833,7 millions d'euros .

En 2024, les bénéficiaires automatiques du chèque énergie étaient, comme en 2023, les foyers habitant dans un logement éligible à la taxe d'habitation au 1er janvier 2022, dont le revenu fiscal de référence 2022 sur les revenus de 2021 était inférieur au plafond de 11 000 euros par unité de consommation. En effet, avec la fin de la taxe d'habitation pour les résidences principales, les services fiscaux se sont retrouvés dans une impasse, incapables d'identifier les nouveaux ayants droit. Selon le dernier comptage de la DGEC pour l'utilisation de la plateforme en ligne, mise à disposition pour les nouveaux ayants droit ou des bénéficiaires qui estiment que

le montant de leur chèque aurait dû augmenter cette année, il y a eu 100 000 chèques délivrés, sur un million d'ayants droit potentiels que les services fiscaux ne peuvent identifier. Malgré ces résultats alarmants, le gouvernement a décidé de pérenniser cette plateforme à partir de 2025, et donc la fin de l'envoi automatique à tous les foyers éligibles, qui devront désormais s'inscrire eux-mêmes en ligne en fournissant leur numéro de contrat d'électricité et leur identification fiscale. Cette procédure devra être répétée en cas de déménagement, de changement de fournisseur d'énergie ou autre situation similaire. Suite aux alertes des associations, le gouvernement s'est engagé à chercher des solutions techniques pour adresser automatiquement le chèque énergie au maximum de ménages éligibles, en croisant les fichiers des impôts avec ceux des gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité.

Construits principalement entre 1968 et 1975, les foyers de travailleurs migrants (FTM) visaient initialement à répondre aux besoins d'hébergement temporaire de travailleurs étrangers, mais sont devenus pérennes. Si beaucoup de ces personnes pratiquent des allers-retours dans leur pays d'origine, on trouve dans ces foyers de nombreux résidents âgés, restés en France le plus souvent pour des raisons de santé (après avoir exercé des métiers difficiles), afin de bénéficier de leur retraite, et qui restent dans le foyer où ils ont leurs habitudes de vie.

Au fil du temps, les conditions d'accueil en FTM sont apparues de plus en plus inadaptées aux besoins de leurs occupants (vieillissement du bâti et des équipements, surpopulation, sous-dimensionnement des sanitaires et des cuisines, etc.). Ce processus de dégradation a justifié le lancement d'un plan de traitement en 1997, visant à rénover 687 foyers vétustes accueillant environ 110 000 travailleurs immigrés (mise aux normes, production de logements meublés individuels et autonomes avec kitchenette et sanitaires, etc.) et à les transformer en résidences sociales. Au 1er janvier 2024, 96 structures restent à transformer dans le cadre du PTFTM, représentant plus de 20 000 places toujours en attente de traitement, exposant leurs résidents (environ 30 735 personnes) à des conditions de vétusté parfois dramatiques .

Au-delà de la qualité du logement, de son confort et de sa décence, le mal-logement renvoie également aux problèmes de suroccupation. Pour les familles concernées et en particulier pour les enfants, les conséquences au quotidien peuvent être très

Dihal.

lourdes et pénalisantes : bruit, stress, promiscuité, manque d'intimité, difficultés à faire leurs devoirs , etc.

D'après l'enquête Logement de 2013 , 2 664 000 ménages vivent en situation de surpeuplement. En excluant les étudiants, ce sont 8,4 % des ménages qui sont concernés. Le surpeuplement « accentué » (lorsqu'il manque deux pièces ou plus au logement) concerne plus de 218 000 ménages en 2013 (soit 934 000 personnes). Les situations de « surpeuplement modéré » (lorsqu'il manque une pièce au logement) concernent 2 446 000 ménages (soit 7 655 000 personnes). Ces situations affectent plus durement les familles monoparentales puisqu'un quart d'entre elles vivent en surpeuplement avec un ou plusieurs enfants de moins de 10 ans.

Entre 2006 et 2013, le nombre de ménages en surpeuplement accentué a augmenté de 17 % pour atteindre 218 000 (soit 934 000 personnes), tandis que celui des ménages en surpeuplement modéré (hors ménages d'une seule personne) est passé de 1 694 000 à 1 789 000 (+6 %). Ces augmentations ne sont pas anodines : il s'agit d'un changement historique, sachant que jusqu'ici les tendances démographiques et résidentielles conduisaient plutôt des ménages de plus en plus petits à vivre dans des logements de plus en plus grands, mettant bien en évidence le caractère inégalitaire de cette tendance. Cette aggravation est confirmée par les premiers chiffres de l'enquête Logement 2020, qui montre que le taux de surpeuplement serait passé de 8,3 % en 2013 à 8,7 % en 2020. L'augmentation du surpeuplement concerne particulièrement les ménages à bas revenus : selon l'Insee, leur taux de surpeuplement est passé de 18,7 % à 20,3 % entre 2006 et 2013, tandis qu'il restait stable pour les ménages modestes et diminuait pour les ménages à hauts revenus.

Tableau 3.8 : Surpeuplement des logements

	Nombre de logements (en milliers)						Nombre de personnes (en milliers)				
	1992	1996	2002	2006	2013	2020	1992	1996	2002	2006	2013
Surpeuplement accentué	290	210	218	183	218	253	1 411	1 027	1 037	797	934
Surpeuplement modéré	2 121*	2 211*	2 370	2 170	2 446	2 423	4 830*	4 958*	7 933	6 865	7 656

Source : Insee, enquêtes nationales Logement.

NB : la mesure du surpeuplement (norme Insee) est basée sur la comparaison du nombre de pièces composant le logement et d'un nombre normatif de pièces dites « nécessaires » au ménage.

calculé en fonction de sa taille, de l'âge et de la situation familiale de ses membres. On compte une pièce pour le ménage, une pièce pour chaque couple composant le ménage, une pièce pour chaque adulte ne vivant pas en couple (19 ans et plus), une pièce pour deux jeunes enfants (moins de 7 ans) et une pièce par grand enfant ou pour deux grands enfants s'ils sont du même sexe.

(1) S'il manque deux pièces ou plus au logement, on parle de surpeuplement accentué.

Voir à ce sujet le Chapitre 1 du rapport sur « L'État du mal-logement en France 2018 », p.34-134 « Le surpeuplement, un problème de taille ».

Insee première n°1546, « Les conditions de logement fin 2013. Premiers résultats de l'enquête Logement », avril 2015.

(2) S'il manque une pièce au logement, on parle de surpeuplement modéré. NB : pour les logements d'une pièce, la mesure du surpeuplement modéré fait intervenir la surface (18 m² minimum par personne).
* Les définitions du surpeuplement utilisées par l'Insee avant 2002 ne tenaient pas compte de la surface des logements. Elles considéraient que tous les logements d'une seule pièce étaient surpeuplés (surpeuplement modéré s'il n'y habitait qu'une seule personne) et ne tenaient pas compte d'une surface minimale par personne. Les données de 1992 et 1996 pour le surpeuplement modéré ne sont donc pas comparables à celles de 2002, 2006 et 2013.

D'après le recensement de la population 2018, ce sont 5,1 millions de personnes (hors Mayotte) qui vivaient dans un logement suroccupé, soit 8,2 % de la population. 74 % des ménages qui vivent en surpeuplement habitent dans une agglomération de plus de 100 000 habitants, dont 40 % dans l'agglomération parisienne . Selon une étude de l'Insee parue en 2024, le taux de suroccupation est 2,5 fois plus élevé dans les quartiers pauvres que dans les quartiers aisés (14 % des résidences principales des quartiers pauvres, contre 6 % de celles des quartiers aisés). Cet écart est encore plus marqué dans l'unité urbaine de Paris (26 % contre 9 %) .

Caravanes, péniches, mobil-homes, roulottes, camping-cars, camions aménagés… D'après le recensement de la population, les habitations mobiles constituaient en France une solution de logement pour environ 100 000 personnes en 2021 . Si l'itinérance est un choix pleinement assumé pour certains, d'autres y ont recours de manière contrainte à défaut de pouvoir accéder à un logement adapté à leurs besoins. L'enquête Logement de 2013 indique que plus de 280 000 personnes ont recouru à diverses formes d'habitations mobiles (hors tourisme) à un moment de leur vie, alors qu'elles étaient sans logement.

La population dite des « Gens du voyage » présente une grande variété de situations en matière d'habitat : ménages en mobilité volontaire ou subie, durées

La définition de l'Insee de la « suroccupation » diffère légèrement de celle du surpeuplement, car elle ne prend pas en compte le critère de la superficie (qui n'est pas renseignée par le recensement), ni les personnes seules.

Kim Antunes et Alexandre Damperon, « Qui habite dans les quartiers les plus pauvres et les plus aisés de France ? », Insee, octobre 2024.

Insee, « Revenus et patrimoine des ménages », Insee Références Édition 2024.

L'appellation « Gens du voyage » renvoie à une catégorie administrative liée au mode d'habitat, sans connotation ethnique ; néanmoins ce terme juridique est presque systématiquement utilisé pour désigner des populations hétérogènes (Tsiganes, Manouches, Gitans, Yéniches, Roms…) pour lesquelles des similitudes peuvent être constatées dans leurs modes de vie. Il convient d'insister sur le fait que tous les Gens du voyage ne sont pas Tsiganes, et inversement. Si le nombre précis de Gens du voyage en France n'est pas connu, les estimations varient de 250 000 à 500 000.

de mobilité variables (et non linéaires dans le temps pour un même ménage), statuts d'occupation divers (propriétaires-occupants, locataires, hébergés, occupants sans droit ni titre), lieux de vie variés (des tissus urbains et pavillonnaires aux espaces naturels, en passant par toutes sortes d'espaces industriels). Comme l'indique l'association FNASAT, la caractéristique des Voyageurs n'est pas tant la mobilité que la conservation de la caravane comme mode d'habiter. S'ils ne sauraient être considérés à ce titre comme mal-logés, une grande partie d'entre eux souffre toutefois de conditions de vie dégradées.

Sous l'effet d'importantes défaillances des collectivités locales, la réponse aux besoins liés à l'habitat mobile reste largement insuffisante (aires d'accueil, terrains familiaux, habitat adapté). Passant de terrain en terrain pour trouver un espace disponible, certains finissent par s'arrêter dans les seuls interstices laissés libres au stationnement spontané : abords d'autoroute, proximité d'une voie de chemin de fer, d'une déchetterie, etc. L'évaluation des besoins (d'ancrage et d'habitat notamment) est loin d'être systématique dans le cadre des schémas départementaux d'accueil des Gens du voyage, et très rarement poussée à un niveau fin dans les territoires.

D'après la FNASAT, **208 500 personnes vivant de manière permanente en résidence mobile** sont identifiées par les schémas départementaux comme ayant un besoin d'accéder à un habitat ou d'améliorer leur habitat . Parmi les situations de mal-logement répertoriées, les trois plus fréquentes sont : les installations privées sur des terrains en conflit avec l'urbanisme (91 % des documents analysés par la FNASAT), les installations sans titre ou précaires au regard de l'occupation (78 %) et l'ancrage sur les aires d'accueil temporaire (73 %). Ces situations sont également les plus « repérables », les ménages en itinérance contrainte étant moins visibles ou moins pris en considération par les collectivités.

Souvent anciennes, ces diverses situations résultent de stratégies individuelles face à la pénurie d'une offre d'habitat accessible et adaptée au mode de vie en résidence mobile (rareté des terrains de taille suffisante, règlements d'urbanisme interdisant l'installation de la caravane ou la constructibilité, coûts liés au foncier, difficultés liées aux raccordements aux réseaux, etc.). Ce constat est en outre aggravé par des pratiques locales parfois discriminatoires (refus de vente, interdiction généralisée des installations de plus de trois mois de résidences mobiles dans les documents d'urbanisme, expulsions répétées, etc.). Près des deux tiers des personnes interrogées en 2015 dans le cadre d'une étude de la Fédération des

Elle peut varier d'une année à l'autre et au cours de son parcours résidentiel en fonction de sa situation économique, de raisons familiales ou de santé.

FNASAT, « Ancrage et besoins en habitat des occupants permanents de résidence mobile. Analyse nationale des politiques départementales », février 2017. Ce chiffre est le produit d'un travail d'analyse et d'agrégation de données quantitatives issues des documents officiels et institutionnels disponibles à l'échelle de 86 départements.

Centres sociaux de France et de la FNASAT déclaraient avoir rencontré des difficultés à trouver un emplacement sur les aires d'accueil officielles.

L'enquête nationale 2014 de l'ANGVC montre l'instauration d'un véritable « régime d'exclusion » à l'encontre des Gens du voyage, à travers des interdictions d'installation de résidences mobiles (95 % des documents d'urbanisme en France n'autorisent pas l'habitat mobile) . L'ANGVC relève par ailleurs un manque d'intérêt persistant des élus locaux vis-à-vis de ce public. Des refus de scolarité d'enfants de Voyageurs sont également constatés.

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage impose un cadre d'action contraignant pour les collectivités, avec l'élaboration d'un schéma départemental d'accueil (auquel figurent obligatoirement les communes de plus de 5 000 habitants), et le devoir pour les communes de réaliser les aires d'accueil dans les deux ans. Les données disponibles mettent en évidence un retard important dans la mise en œuvre de ce dispositif d'accueil temporaire, le législateur ayant régulièrement prolongé le délai de réalisation des aires d'accueil.

Fin 2023, le nombre de places disponibles sur les 1 110 aires permanentes d'accueil aménagées s'élève à 28 689 places, soit 80 % du total des prescriptions des schémas départementaux. Les objectifs fixés n'ont été atteints que dans 28 départements, avec de fortes disparités géographiques (entre 32 % et 100 % selon les régions). Les aires de grand passage comptent 31 778 places, soit 62,2 % de l'objectif fixé. En ce qui concerne les terrains familiaux, fin 2023, seules 1 699 places réparties sur 339 terrains ont été réalisées, soit 21 % des places programmées par les schémas départementaux.

Malgré la rénovation de 55 aires permanentes d'accueil via le plan France Relance en 2020-2021, le nombre de places créées a fortement chuté depuis 2007 (de 5 518 à 12 en 2022). Les objectifs des schémas départementaux ont baissé de 25 % entre 2003 et 2021 : 5 627 places restent à créer, un objectif sûrement sous-estimé étant donné qu'environ 700 places menacent d'être fermées. Pour 2024, 3 912 places devaient être créées (1 680 places en aires de grand passage, 1 273 places sur les terrains familiaux locatifs, 959 places sur les aires permanentes d'accueil). On estime que près de 11 500 familles ne trouvent donc pas de places aujourd'hui. Selon la FNASAT-GV, en 2017, près de 208 000 personnes vivant en résidences mobiles

Fédération Nationale des Centres Sociaux, FNASAT, « Gens du voyage, des habitants ignorés. Vers une meilleure prise en compte des familles dites «Gens du voyage» sur les territoires au travers de l'agrément centre social », octobre 2017. Enquête réalisée auprès de 235 personnes.

Association nationale des Gens du voyage catholiques (ANGVC), enquête nationale 2014 sur la prise en compte d'un mode d'habitat par les collectivités, « Une discrimination ignorée, habitat mobile et collectivités, sur la base d'un échantillon de 1 211 communes et collectivités ».

de façon permanente avaient besoin d'accéder à un habitat digne et sécurisé . Au manque de places disponibles s'ajoutent des insuffisances qualitatives : selon une enquête menée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, en France, 31 % des Gens du voyage ont fait état de problèmes environnementaux près de leur résidence, contre 15 % de la population générale . Sur les aires d'accueil, en particulier, les Gens du voyage sont souvent exposés à des conditions d'habitat très dégradées : suroccupation, défauts d'entretien des équipements sanitaires, voire insalubrité, implantation des aires près de zones de grande pollution (usines chimiques, fabriques de béton, silos à grain), règlements très contraignants (heures de visite, accès aux sanitaires). Une enquête de la FNASAT-Gens du voyage met en évidence un fort degré d'exposition de cette population aux risques environnementaux : 38 % des équipements qui lui sont dédiés se situent à proximité d'une ou plusieurs sources de pollution (autoroutes, sites industriels, stations d'épuration, etc.) .

FNASAT-GV, Gens du voyage : pour une évolution des politiques d'accueil et de l'habitat, avril 2023.

FRA, « Enquête sur la situation des Roms et des Gens du voyage de 2019 » ; Eurostat, EU-SILC 2018, population générale.

FNASAT, La localisation de l'offre publique d'accueil et d'habitat des Gens du voyage, 2022.

4e DIMENSION.
Les difficultés pour se maintenir dans son logement

Perte d'emploi, diminution des ressources, séparation conjugale, rupture familiale, congé délivré par le bailleur : face aux aléas de la vie, des milliers de personnes se retrouvent en difficulté pour se maintenir dans leur logement. Ces difficultés sont accentuées par la hausse des coûts du logement et de la précarité, sans que les aides publiques ne parviennent à les enrayer.

Depuis le début des années 1960, le poids des dépenses de logement (loyers, énergie, eau, entretien) nettes des aides au logement dans l'ensemble des dépenses de consommation a plus que doublé, passant de 11 % à 27 % en 2023, tandis que la part des dépenses consacrées à l'alimentation a été divisée par deux . Par rapport à l'année précédente, la part des dépenses de logement a baissé de 0,9 point.

Source : SDES, comptes du logement.

D'après les données d'EU-SILC, les ménages consacrent en moyenne 17,9 % de leurs revenus aux dépenses de logement après déduction des aides en 2023, soit un taux d'effort quasi 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 37,6 % en 2023, en hausse de 5,2 points depuis 2009.

SDES, « Rapport du compte du logement 2023 », octobre 2024.

Source : EU-SILC.

D'après l'enquête nationale Logement de 2013, le taux d'effort net s'élevait même à **56 % chez les 10 % les plus pauvres**. Mêmes disparités suivant les statuts d'occupation : alors que le taux d'effort moyen était de 10 % chez les propriétaires libérés de toute charge de remboursement en 2017, il s'élevait à 27,5 % chez les accédants à la propriété et 28,6 % chez les locataires du secteur libre. Bien qu'ils bénéficient de loyers modérés, les locataires du secteur social ne sont pas épargnés : en 2017, ils consacraient 24 % de leurs revenus aux dépenses de logement, contre 19 % en 1992 .

Source : ENL (1992, 2002, 2006, 2013), SRCV (2015), enquête Revenus et patrimoine Insee (2017).

En croisant revenus et statuts d'occupation, certains taux d'effort nets deviennent insoutenables, jusqu'à 45 % pour les locataires du parc privé à bas revenus.

Dans la définition de l'Insee, la dépense annuelle en logement des locataires, estimée en euros par m² habitable, comprend le loyer, les charges locatives, l'eau et l'énergie, et la taxe d'habitation. Insee, « Les conditions de logement en France », édition 2017.

Sources : *ENL (2001) **Enquête Revenus et patrimoine Insee (2017).

Pour caractériser l'« effort financier excessif lié au logement », la Fondation Abbé Pierre s'attache à dénombrer les ménages subissant un taux d'effort élevé ne laissant qu'un « reste à vivre » faible. Cette approche conduit à un total de 5,7 millions de personnes concernées en 2013 (plus de 2,7 millions de ménages). Le nombre de ménages concernés a augmenté de 26 % par rapport à 2006 (et même de 32 % pour les ménages des trois premiers déciles).

Tableau 4.1 : Évolution de l'effort financier excessif lié au logement

	2006	2013	Variation 2006-2013
Ménages en effort financier excessif	**2 156 000**	**2 713 000**	**+ 26 %**
- dont déciles 1-3	1 835 000	2 417 000	+ 32 %
- dont décile 1	1 339 000	1 619 000	+ 21 %
Ensemble des ménages	**26 363 000**	**28 060 000**	**+ 6 %**

Source : ENL.

Est considéré ici 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 taux d'effort pris en compte correspond à la charge financière annuelle nette après déduction des aides à la personne (loyers ou charges de remboursement d'emprunt, charges quittancées et de copropriété, dépenses d'eau, d'électricité et de combustible) rapportée au revenu total annuel du ménage (avant impôts et incluant l'ensemble des transferts sociaux hors aides au logement). 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).

Les données EU-SILC confirment qu'une forte proportion des ménages pauvres fournit un effort excessif pour se loger. Ce sont ainsi 27,9 % des ménages pauvres en 2023 qui subissent des coûts liés au logement supérieurs à 40 % de leurs revenus disponibles, contre 2,7 % des ménages situés au-dessus du seuil de pauvreté. Le taux de surcharge des coûts du logement est en augmentation rapide depuis 2017 (+7,7 points) pour les plus pauvres. Il atteint son niveau le plus haut depuis 2004 (première année de recensement pour la base de données EU-SILC). Tandis qu'il est quasi stable depuis 10 ans pour le reste de la population.

Source : EU-SILC.

Cette augmentation de l'effort financier pour se loger reflète une hausse des prix de l'immobilier qui a été considérable au cours des deux dernières décennies. La période 1965-2000 avait été marquée par une relative stabilité du prix des logements, qui a fluctué dans un « tunnel » de manière proportionnelle à l'évolution du revenu des ménages. La situation a radicalement changé à partir de 2002 lorsque l'indice du prix des logements est sorti de ce tunnel par le haut , sur l'ensemble du territoire.

Depuis 2008, l'indice du prix de vente des logements se stabilise à un niveau environ 70 % plus élevé que celui du « tunnel » entre 1956 et 2000 avant de connaître une nouvelle hausse entre 2020 et 2022. En 2024 toutefois, les prix poursuivent une baisse amorcée en 2023 : sur un an, au deuxième trimestre 2024, les prix des logements anciens baissent de 5 points, après une baisse de 1,8 % au quatrième trimestre 2023 et de 1,6 % au premier trimestre 2024.

Jacques Friggit, « Le prix des logements sur le long terme », CGEDD, 2018.

D'après les comptes du logement, les dépenses totales des ménages associées au logement augmentent de 2,3 % pour atteindre 612 milliards d'euros en 2023, en ralentissement après le rebond consécutif à la crise sanitaire (+3,1 % en 2022 et +7,6 % en 2021), dans un contexte de forte inflation des prix de l'énergie. Cette augmentation en 2023 est due à une hausse des dépenses courantes de logement (427 milliards d'euros, soit +4,7 %) tandis que l'investissement dans le logement diminue par rapport à 2022 (170 milliards d'euros, soit une baisse de 2,8 %) .

Depuis les années 1970, la part du loyer dans le revenu des locataires a doublé. Ce décrochage s'explique notamment par une paupérisation des locataires, en particulier des jeunes ménages surreprésentés dans le parc locatif, mais aussi par des hausses de loyer, en partie dues à l'amélioration de la qualité des logements .

Tableau 4.2 : Évolution des prix des logements, des loyers, de l'énergie et des prix à la consommation

Prix des logements anciens (T1 2002-T2 2024)	+129 %
Composante « loyer » dans l'IPC (2003-2023)	+43 %
Indice des prix à la consommation (IPC) (2003-2024)	+41 %
Électricité, gaz et autres combustibles (2003-2023)	+79 %

Source : INSEE indice annuel des prix à la consommation (Base 2015).

Si cette tendance à la hausse tendait à se modérer entre 2014 et 2022, ce qui se traduit par une augmentation moins forte des loyers libres (inférieure à 1 % par an, +0,8 % en 2022), elle s'est de nouveau accélérée en 2023 (+1,8 %) . L'observatoire privé Clameur indique quant à lui, après une période de légère baisse des loyers du parc privé entre 2014 et 2017, une reprise à la hausse depuis 2017, se poursuivant jusqu'en 2023. La progression des loyers entre 2019 et 2023 reste néanmoins inférieure à l'inflation (l'indice des prix à la consommation augmente de 4,9 % en 2023).

Ces évolutions ont amené les pouvoirs publics à instaurer différentes formes d'encadrement des loyers. Depuis 2012, un décret annuel interdit, dans 28 agglomérations tendues, les hausses de loyer supérieures à l'indice de révision des loyers (IRL, proche de l'inflation) en cas de relocation d'un logement ou de renou-

CGDD, « Rapport du compte du logement 2022 », septembre 2023.

D'après Jacques Friggit, de 1973 à 2013, le revenu moyen en monnaie constante a diminué de 5 % pour les locataires et augmenté de 52 % pour les propriétaires. Jacques Friggit, Op. cit

SDES, « Rapport du compte du logement 2023 », 2024.

Ibid.

vellement de bail, sauf en cas de travaux importants ou de loyer manifestement sous-évalué. La part des relocations sans travaux importants, donnant lieu à une augmentation de loyer dépassant l'IRL, a nettement diminué entre 2010 et 2023 dans l'agglomération parisienne, passant de 50 % à 13 % de l'ensemble des relocations d'après l'OLAP.

En parallèle, la loi Elan du 23 novembre 2018 a remplacé les articles de la loi ALUR relatifs à l'encadrement des loyers par un dispositif similaire mais à titre expérimental dans les zones tendues, sur proposition des collectivités volontaires sur tout ou partie de leur territoire. En cas de non-respect du plafond de loyer, fixé à 20 % au-dessus du loyer médian du quartier pour un logement similaire, la loi impose aux bailleurs de mettre en conformité le contrat et de rembourser les trop-perçus aux locataires. Ce nouveau dispositif est entré en vigueur à Paris le 1er juillet 2019, puis à Lille, Plaine Commune, Est Ensemble, Lyon et Villeurbanne, Bordeaux et Montpellier. Le dispositif est entré en vigueur en novembre 2024 dans 24 communes de la Communauté d'agglomération du Pays basque et est prévu en 2025 à Grenoble pour une phase d'expérimentation de deux ans jusqu'en novembre 2026.

Cinq autres territoires ont déposé une candidature, actuellement en cours d'examen : l'établissement public territorial Grand-Orly Seine Bièvre, Grand Paris Sud Est Avenir, la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, la Métropole d'Aix-Marseille-Provence et la communauté d'agglomération d'Annemasse.

Plusieurs travaux ont mis en évidence des signes de modération des loyers suite à l'instauration de ces deux dispositifs.

En Île-de-France, l'OLAP montre une hausse modérée des loyers, mais supérieure à l'indice des prix à la consommation : après une augmentation de 1,5 % en 2018, 1,7 % en 2019, 1,2 % en 2020, 0,8 % en 2021, 2,4 % en 2022, les loyers du secteur privé ont augmenté de 2,9 % en 2023 (3,1 % à Paris) .

Tableau 4.3 : Suivi des indicateurs de l'encadrement des loyers (à Paris)

	2016	2017	2018*	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Part des annonces supérieures aux loyers-plafonds	38 %	38 %	52 %	44 %	40 %	35 %	31 %	28 %	30 %
Montant de dépassement moyen - en €	115	143	128	151	146	196	198	237	251

Enquêtes CLCV puis Observatoire de l'encadrement des loyers FAP depuis 2021.

*Encadrement des loyers non appliqué en 2018 et au 1er semestre 2019.

OLAP, « Évolution en 2023 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne », juillet 2024.

L'étude de l'Observatoire de l'encadrement des loyers de la Fondation Abbé Pierre, basée sur l'analyse de 23 000 annonces de location réparties dans sept villes, entre août 2023 et août 2024, a montré que l'encadrement était insuffisamment respecté à Paris, puisque 30 % des annonces dépassaient le plafond de loyer, pour un montant moyen de dépassement de 251 euros/mois. Le taux de dépassement est en hausse par rapport à 2023 (28 %) mais reste inférieur à celui de 2022 (31 %) .

Dans les autres villes, pour lesquelles la Fondation Abbé Pierre dispose pour la troisième fois de données, le respect de l'encadrement est très inégal mais des améliorations sont également à noter.

2022	37	14	31	36	43		33	32
2023	16	25	28	34	37	37	41	30
2024	14	25	30	29	32	26	44	28

Fondation Abbé Pierre, Baromètre de l'encadrement des loyers 2024

Alors que le coût du logement pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages, les aides personnelles au logement jouent un rôle essentiel : versées sous conditions de ressources, elles sont indispensables à l'équilibre du budget des ménages à bas revenus. Toutefois, régulièrement rognées par les gouvernements successifs, elles ne suffisent pas à compenser la hausse des prix de l'immobilier, des loyers et des charges pour de nombreux ménages.

En 2023, 5,7 millions de ménages percevaient une aide au logement (APL, ALF, ALS), un chiffre en baisse par rapport à 2022 (5,8 millions) ; 15,6 milliards d'aides au logement ont été versées par la CNAF en 2023, un rebond modéré de 1,3 % par rapport à 2022 après six années consécutives de baisse . Le montant mensuel versé atteint 223 euros pour l'APL, 197 euros pour l'ALS et 319 euros pour l'ALF.

Fondation Abbé Pierre, « 4e baromètre de l'observatoire de l'encadrement des loyers. L'encadrement des loyers est mieux respecté en Région », 2024.

Ministère du Logement.

Tableau 4.4 : Bénéficiaires des aides personnelles au logement (APL, ALF et ALS) au 31 décembre de chaque année

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	2022*	2023*
Nombre de bénéficiaires total (APL + ALF + ALS) (en milliers)	6 309	6 401	6 421	6 496	6 538	6 520	6 481	6 517	6 606	6 543	6 680	6 034	5 801	5 726
Dont propriétaires-accédants	544	537	524	494	483	461	435	411	382	333	287	236	183	143
Montant total des prestations versées (en millions d'euros)	15 928	16 357	16 730	17 390	17 708	18 013	18 114	18 007	16 960	16 660	16 620	15 670	15 400	15 610

Sources : Comptes du logement ; *Ministère du Logement (au 30 juin de l'année).

Le gouvernement, à partir de l'été 2017, a multiplié les coupes dans les aides personnelles. Depuis octobre 2017, les aides sont réduites forfaitairement pour tous les allocataires de cinq euros par mois, pour une économie annuelle de 400 millions en 2018. La loi de finances pour 2018 a ensuite créé une « réduction de loyer de solidarité » (RLS) imposée par l'État dans le parc social. Entrée en vigueur en 2018, elle s'accompagne d'une baisse de l'APL correspondante. Cette mesure a permis une économie budgétaire annuelle de 800 millions d'euros en 2018, 900 millions d'euros en 2019, puis 1,3 milliard par an de 2020 à 2023. La loi de finances pour 2018 prévoyait également le gel des prestations au 1er octobre 2018, au lieu de les indexer sur l'inflation (59 millions d'euros d'économies en 2018 et 226 millions en 2019) et l'extinction de la plupart des aides personnelles à l'accession, impactant à la fois la sécurisation de l'accession sociale à la propriété et la possibilité pour les propriétaires pauvres d'engager des travaux. De plus, la revalorisation des aides au logement a été plafonnée à 0,3 % en 2019 et 2020.

En 2021 est également entrée en vigueur une réforme dite de « contemporanéisation des ressources » visant à calculer les APL sur la base des revenus des 12 derniers mois (et non plus des données fiscales en année N-2) avec une actualisation des aides versées tous les trois mois. Cette réforme a contribué à une forte diminution du nombre de foyers bénéficiaires entre 2020 et 2022 (-7 %), qui se poursuit en 2023 (-1,3 %). La réforme a contribué à une baisse de l'APL d'en moyenne 13 euros par allocataire. Elle a conduit à l'augmentation des droits pour 18 % des allocataires (en moyenne +49 euros) et à une diminution pour 30 % d'entre eux (en moyenne -73 euros), dont près de 400 000 ont perdu leur droit aux APL. Les baisses significatives et imprévues du montant des aides perçues participent des difficultés pour financer son logement, d'autant plus

DREES, La protection sociale en France et en Europe en 2022, 2023.

Questions parlementaires SE-FIN-LOGT 030.

Ministère de la Transition écologique, Premier bilan de la réforme des APL, juillet 2021.

Ibid.

que le réajustement de celles-ci tous les trois mois ne permet pas de prévoir un budget logement stabilisé, ce qui précarise notamment les allocataires dont les revenus peuvent fluctuer d'un mois à l'autre, particulièrement en temps de crise.

Par ailleurs, les outils de gestion automatisés sont encore déficients et conduisent à des erreurs de calcul, tandis que la numérisation de l'accès aux aides met en difficulté de nombreux ménages peu familiers avec ces outils . Dans une étude menée auprès de 200 associations accompagnant des ménages, 70 % des structures répondantes ont estimé que les personnes accompagnées rencontrent « souvent » ou « habituellement » des difficultés lorsqu'elles réalisent un dossier auprès de la CAF (difficultés à comprendre les démarches, à rassembler les justificatifs, etc.) .

Depuis 20 ans, on assiste à un net décrochage entre les aides personnelles au logement 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 47 % entre 2001 et 2022, alors que les loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides n'ont augmenté que de 20 % depuis 2000 . Même phénomène concernant les charges : les dépenses d'énergie et d'eau des ménages ont progressé jusqu'à 53 % en zones tendues entre 2013 et 2020, mais le forfait charges des aides personnelles n'a été revalorisé que de 10 % entre 2013 et 2023 . À tel point que, d'après la CLCV, le forfait charges de l'APL de 58 euros pour une personne seule en 2023 ne couvre que 28 % du coût total des charges (quand il couvrait 42 % en 2013) .

En 2023, 77 % des allocataires ont supporté des niveaux de loyers supérieurs ou équivalents aux loyers-plafonds. Cette proportion a augmenté puisqu'ils étaient seulement 58 % dans ce cas en 2001 et 72 % en 2010. Le décrochage est particulièrement net dans le parc privé où, en 2023, 89 % des allocataires supportent des loyers supérieurs aux loyers-plafonds. La situation est également préoccupante dans le parc public où 62 % des allocataires sont concernés .

ALPIL, FAP, « La nouvelle réforme des aides au logement », janvier 2022.

Fondation Abbé Pierre, « Prestations sociales de la CAF et logement – enquête nationale sur les freins rencontrés par les personnes et les structures associatives qui les accompagnent », juin 2020.

Depuis 2006, les paramètres représentatifs de la dépense de logement sont indexés chaque année sur l'évolution de l'IRL. Ces revalorisations sont cependant aléatoires, en fonction des années.

Ministère du Logement, « Les aides personnelles au logement - Bilan 2022 » ; USH, « Les aides au logement, pilier du modèle Hlm », 82e congrès Hlm 2022.

Observatoire national des charges locatives de l'USH, Résultats 2021 ; Enquête logement INSEE 2013.

CLCV, « Scandale APL : l'État abandonne les locataires depuis 2018 », 2024.

Ancols, « Le rapprochement des loyers vers leur plafond : un phénomène tendanciel toujours en cours », février 2023.

En 2023, les aides personnelles au logement ont permis de réduire le taux d'effort médian des ménages de 43 %. Le taux d'effort est nettement plus élevé dans le parc privé (26 %) que dans le parc public (15 %) . Les familles monoparentales sont celles qui bénéficient le plus de l'effet des aides au logement dans la réduction de leur taux d'effort. Pour chaque catégorie de ménage, le taux d'effort net décroit avec le nombre d'enfants.

Tableau 4.5 : Taux d'effort net médian des allocataires d'aides au logement en 2022 (en %)

	Taux d'effort net median (2023)	Impact des aides sur le taux d'effort (2023)
Configuration familiale des allocataires		
Isolés (sans enfants)	27 %	-39 %
Familles monoparentales		
avec 1 enfant	18 %	-41 %
avec 2 enfants	16 %	-44 %
avec 3 enfants ou plus	10 %	-59 %
Couples		
sans enfants	22 %	-39 %
avec 1 enfant	18 %	-37 %
avec 2 enfants	16 %	-37 %
avec 3 enfants ou plus	12 %	-41 %
Type de parc		
Accession à la propriété	24 %	-21 %
Public	15 %	-45 %
Privé	26 %	-37 %
Total	19 %	-43 %

Source : CNAF – Fichier ALLSTAT FR6 au titre de décembre 2022 et Fichier ALLSTAT FR6 au titre de juin 2023.

Les aides ne réduisent plus suffisamment les dépenses de logement en augmentation. En 2023, 50 % des ménages allocataires ont des taux d'effort supérieurs à 26 % dans le parc privé et 15 % dans le parc public.

Rapport annuel de performances - Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2023, Programme 109 : Aide à l'accès au logement.

Les fonds de solidarité pour le logement (FSL) — institués en 1990 dans chaque département — ont pour vocation d'aider les ménages en difficulté : apport de garantie, aide au paiement du loyer et des factures d'énergie et d'eau, mesures d'accompagnement social, etc. Même combinées à d'autres dispositifs locaux ou nationaux, les aides des FSL ne suffisent toutefois pas à répondre à la hausse des demandes. Faute de moyens financiers suffisants, **certains conseils départementaux ont réajusté les règlements intérieurs des FSL pour resserrer les critères d'octroi et réduire le montant des aides.**

Malgré des difficultés d'actualisation depuis la décentralisation des FSL en 2005, les données du ministère du Logement sur la période 2022-2023 pour 58 territoires montrent que le nombre de ménages aidés, après une diminution entre 2013 et 2019, et une reprise en 2020, se stabilise pour l'aide à l'accès et baisse pour l'aide au maintien par rapport à 2022.

Tableau 4.6 : Nombre de ménages aidés par le FSL

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre total de ménages aidés financièrement	172 361	153 319	124 974	123 309	172 361	145 506	210 712	204 817	163 039	175 925
Dont :										
Nombre de ménages aidés à l'accès locatif	55 057	56 587	52 690	43 783	38 712	37 754	79 291	70687	57 630	57 903
Nombre global de ménages aidés au maintien et/ou pour le paiement des fluides	122 364	115 774	100 629	81 191	84 597	107 752	131 275	134 085	105 409	117 993
Dont :										
Nombre de ménages aidés au titre du maintien locatif	23 084	20 194	19 540	16 678	17 231	22 436	32 109	35 931	28 871	27 787
Nombre de ménages aidés pour le paiement de l'eau	28 198	24 956	21 284	19 723	27 725					
Nombre de ménages aidés pour le paiement de l'énergie	76 998	67 443	63 387	56 110	80 446	85 316*	99 166*	98 154*	76 53 8*	90 206*

*Nombre de ménages aidés pour le paiement des fournitures

Source : ministère du Logement. Pour 2014 à 2018, ne sont prises en compte dans ces tableaux que les données recueillies auprès de 44 départements ayant répondu à l'enquête annuelle ; 43 départements répondants en 2013 ; 49 pour 2019 ; 74 pour 2020 ; 65 pour 2021 ; 58 pour 2022-2023.

Les montants moyens des aides sont en 2023 de 473 euros pour l'aide à l'accès, 869 euros pour l'aide au maintien, et 381 euros pour l'aide au paiement des factures d'énergie.

Après une hausse spectaculaire des impayés de loyer ou de charges entre 2002 et 2006 (+66 %), leur progression a été plus modérée en 2013 (+2 %), se stabilisant toutefois à un niveau élevé, avec **493 000 locataires concernés. Par ailleurs, 1,9 million de ménages déclarent alors avoir rencontré des difficultés pour payer leurs loyers ou leurs charges au cours des deux années précédentes.**

Tableau 4.7 : Évolution du nombre de ménages en impayés locatifs (1996-2013)

	1996	2002	2006	2013
Total (tous statuts locatifs)	**325 000**	**289 000**	**481 000**	**493 000**
Dont secteur locatif social	218 000	187 000	294 000	298 000
% par rapport au parc locatif social	5,3 %	4,4 %	6,4 %	6,5 %
Dont secteur locatif privé	107 000	102 000	186 000	171 000
% par rapport au parc locatif privé	2,1 %	1,8 %	3,4 %	2,9 %

Source : ENL.

Les bailleurs sociaux indiquent de leur côté que 260 000 locataires Hlm étaient en impayés depuis plus de trois mois (soit 5,8 % des ménages présents dans le parc) fin 2021. Ces chiffres globalement stables depuis 2016 font désormais état d'une hausse importante des impayés pour les années 2022 et 2023. L'enquête annuelle 2024 de l'Ancols auprès de ménages du parc social révèle que 25 % des interrogés déclarent avoir connu des difficultés pour régler leur loyer ou charges au cours des 12 derniers mois, tandis que 13 % des ménages déclarent avoir été en situation d'impayés. Dans une enquête flash réalisée en décembre 2022 auprès de 193 organismes Hlm pour identifier les effets de la hausse des prix de l'énergie, la moitié des répondants identifiaient une hausse de plus de 10 % du nombre de ménages en retard de paiement de loyer de plus de trois mois par rapport au 31 décembre 2021, en particulier lorsqu'ils ont un chauffage au gaz. L'ANIL fait quant à elle état d'une hausse de 23 % de ses consultations entre 2022 et 2023, avec une augmentation de la dette moyenne des ménages rencontrés. Par ailleurs, selon des chiffres obtenus par BFM Business auprès de différents gestionnaires locatifs privés, le taux des impayés atteindrait un niveau historique en 2024 .

Les causes de l'impayé de loyer sont avant tout la récurrence des situations de précarité et la tension sur le marché immobilier ainsi que le rapport de force

Info BFM Business « Les impayés de loyers au plus haut depuis le Covid… et le profil des mauvais payeurs est étonnant », octobre 2024.

avec le bailleur en cas d'insalubrité du logement . D'après l'ANIL, **la grande majorité des situations d'impayés locatifs (58 %) découle d'une diminution des ressources**, elle-même liée à un événement imprévu : perte d'un emploi (31 %), problème de santé (10 %), séparation (6 %). Suite à cette baisse de ressources, un locataire sur quatre déclare avoir contracté d'autres dettes pour faire face aux dépenses courantes et au paiement du loyer. Les causes des impayés évoquées par les ménages faisant appel à la plateforme « Allô prévention expulsion » de la Fondation Abbé Pierre en 2023 sont proches : perte ou changement d'emploi (39 %), problème de santé (32 %), évolution de la situation familiale (20 %), conflit avec le bailleur (13 %), surendettement (13 %), charge ponctuelle imprévue (5 %), augmentation du loyer ou des charges (2 %) . Selon l'USH, l'augmentation rapide du nombre de ménages en difficulté financière sur les années 2022 et 2023 s'explique notamment par l'augmentation des coûts de l'énergie insuffisamment couverte par le bouclier tarifaire, lequel arrivera à terme en février 2025 .

Par ailleurs, un nombre non négligeable de propriétaires ou accédants ont connu des incidents de paiement, d'après l'ENL, en 2013 : 782 000 ménages ont eu des difficultés pour rembourser leurs emprunts ou payer leurs charges de copropriété dans les deux années qui ont précédé l'enquête (soit une augmentation de 41 % par rapport à 2006). Parmi eux, 82 000 ménages étaient même en situation d'impayés (en hausse de 17 % par rapport à 2006). Récemment, d'après l'Anah, le nombre d'impayés de charges dans les copropriétés immatriculées était orienté à la hausse, suite à la crise Covid et à la hausse des prix de l'énergie : le nombre de copropriétés connaissant plus de 30 % d'impayés a augmenté de plus de 50 % entre 2021 et 2022.

Tableau 4.8 : Impayés de remboursement d'emprunt ou de charges chez les propriétaires

	2006	2013	Variation 2006-2013
Difficultés de remboursement dans les deux années précédant l'enquête	555 000	782 000	+ 41 %
Dont situations d'impayés au moment de l'enquête	71 000	82 000	+17 %

Sources : ENL, France métropolitaine, exploitation Fondation Abbé Pierre.

CREDOC pour l'ONPES, « Étude économétrique et qualitative sur le début du processus d'expulsion locative », février 2017.

Fondation Abbé Pierre, « Bilan plateforme téléphonique Allô prévention expulsion », 2024.

USH, « Enquête flash observatoire des impayés locatifs », 2024.

En 2023, une part importante des 121 617 dossiers de dettes traités par les commissions de surendettement, en hausse de 8 % par rapport à 2022, concerne le logement. Depuis 2010, la structure de la dette des ménages surendettés a évolué : entre 2010 et 2017, le poids des dettes immobilières a progressé (près de 16 points), avant un recul depuis 2021 (-9 %) .

Tableau 4.9 : Caractéristiques des dettes relatives au logement en 2023

	Nombre de situations recevables	Part des situations concernées (%)	Part de l'endettement global (%)
Dettes immobilières (crédit immobilier…)	**10 238**	**10**	**26,6**
Dettes de logement (loyers, charges…)	**49 717**	**49**	**7,3**
Dettes d'énergie et de communication	**48 927**	**48**	**2,1**

Source : Banque de France, 2024.

*Les dossiers cumulent fréquemment plusieurs types de dettes.

Première étape d'une procédure pouvant aller jusqu'à l'expulsion du domicile, les contentieux locatifs liés aux impayés se maintiennent à des niveaux extrêmement élevés. En 2019, près de 156 378 ménages ont été assignés en justice, dont plus de 145 000 pour impayés de loyers (+35 % par rapport à 2001), et 130 514 décisions d'expulsions ont été prononcées, dont plus de 125 000 pour impayés locatifs (+55 % depuis 2001).

Tableau 4.10 : Évolution du contentieux lié à l'expulsion locative

	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire	140 587	155 874	167 213	160 847	158 743	154 583	156 378				
Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance	128 782	145 384	159 812	152 037	151 289	146 870	145 227				
Décisions de justice prononçant l'expulsion	nd	115 205	132 196	127 412	124 550	119 554	130 514				
Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance	99 768	109 160	126 946	122 673	120 202	115 316	125 842				
Nombre de commandements de quitter les lieux	53 976	58 739	67 905	63 667***	69 667	68 241	66 445	49 709	61 444	58 975	64 271
Nombre de demandes de concours de la force publique	40 476	42 917	51 959	45 990***	50 573	50 911	52 860	39 624	47 278	45 449	51 180
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique	23 054	26 502	35 339	31 833***	33 835	34 664	35 208	21 298	26 176	32 034	36 709
Nombre d'interventions effectives de la force publique	10 182	11 670	15 151	14 148***	15 610	16 758	16 210	8 156	13 125	16 219	19 023

Banque de France, « Le surendettement des ménages : enquête typologique 2023 », 2024.

Par manque d'information et d'accompagnement, de nombreux ménages ne se présentent pas au tribunal à cette étape, ce qui joue généralement en leur défaveur lors de l'audience (refus d'échéanciers, etc.). Le taux de présence ou de représentation à l'audience est inférieur à 40 %.

*Source : ministère de la Justice. **Source : ministère de l'Intérieur (2005, 2010) et DLPAJ (2015-2023).
***Données 2016 hors préfecture de police

Du commandement de quitter les lieux à l'expulsion du domicile avec concours de la force publique, les données indiquent une hausse régulière entre 2001 et 2023, traduisant un durcissement très net : **les autorisations d'accorder le concours de la force publique ont doublé** et les expulsions effectives avec intervention des forces de l'ordre ont augmenté de 200 % depuis 2001, pour atteindre 19 023 expulsions en 2023. Certains chiffres relatifs au contentieux lié aux expulsions locatives ne sont plus disponibles depuis 2020 en raison d'une réforme de la justice.

Notons que le nombre de ménages contraints de quitter leur logement est beaucoup plus important que ce qu'indiquent les données relatives aux seules expulsions dont la procédure légale est allée jusqu'à son terme. En effet, bon nombre de ménages quittent leur domicile sous la crainte de la procédure ou la pression du propriétaire ou de l'huissier, ou encore des pressions et intimidations policières. Environ la moitié des commandements de quitter les lieux, concernant donc plus de 30 000 ménages, ne sont pas exécutés compte tenu du départ « volontaire » des occupants . Enfin, de nombreux ménages demeurent dans leur logement malgré la résiliation du bail et restent donc expulsables à tout moment et se retrouvent ainsi dans des situations de grande fragilité.

Source : ministère de l'Intérieur, Cour des comptes.

IGAS, CGEDD, IGA, IGSJ, « Évaluation de la prévention des expulsions locatives », 2014.

La crise sanitaire a entraîné une prolongation de la trêve hivernale, jusqu'au 10 juillet en 2020 et jusqu'au 31 mai en 2021, limitant ainsi de fait les expulsions pendant ces périodes, avec un risque d'effet retard : 30 000 ménages étaient ainsi menacés d'expulsion en 2021, soit près du double par rapport à 2020. Le retour au droit commun s'est accompagné de la diffusion d'instructions auprès des préfets leur demandant en 2020 d'assortir les procédures d'expulsion de propositions de relogement effectives. Cette circulaire a été inégalement appliquée et 8 156 expulsions au moins ont été effectuées en 2020. En 2021, une instruction similaire a été émise, mais en précisant que ces expulsions pouvaient donner lieu à de simples solutions d'hébergement. Selon un rapport de la Cour des comptes il y aurait eu 19 023 ménages expulsés de leur domicile en 2023. La hausse très importante observée entre 2021 et 2022 se poursuit donc en 2023 pour atteindre des niveaux largement supérieurs à la période pré-Covid (+17 % en un an).

Une enquête menée par la Fondation Abbé Pierre en 2022 sur le devenir des ménages après leur expulsion montre que les conséquences sont particulièrement douloureuses : en effet, un à trois ans après l'expulsion, un tiers des ménages n'a toujours pas retrouvé un logement personnel ; un tiers des enquêtés n'a pas pu poursuivre son activité professionnelle ; l'expulsion a un impact sur la scolarité de 43 % des ménages avec enfants ; enfin 71 % des ménages expulsés déclarent faire face à des problèmes de santé ou des difficultés psychologiques liés à l'expulsion .

La mise en place il y a cinq ans d'un pôle national de prévention des expulsions avait pourtant donné lieu à une dynamique intéressante, et les directives proposées dans le cadre de la circulaire du 22 mars 2017 allaient dans le sens d'une meilleure prévention des expulsions. Cependant, comme l'a noté la Cour des comptes , ce pôle ne semble pas suffisamment équipé pour assurer une réelle animation à la hauteur des enjeux. Plusieurs mesures, dont le déploiement était prévu pour 2024, semblaient toutefois aller dans le bon sens mais leur concrétisation reste incertaine. Le dispositif « équipes mobiles », déployé courant 2021 à titre expérimental sur 26 territoires, est reconduit en 2024 sur les mêmes territoires. Dans le cadre du Pacte des solidarités 2023-2027, la Première ministre avait annoncé la création de 10 permanences d'accompagnement sociojuridique pour prévenir les expulsions sur le modèle de l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre, mais rien n'était prévu à cet effet dans la loi de finances pour 2025.

Fondation Abbé Pierre, Que deviennent les ménages expulsés de leur logement ? Synthèse de l'enquête, mars 2022.

Cour des comptes, « La prévention des expulsions locatives. Exercices 2016-2021 », 19 décembre 2022.

Alors que des dispositions susceptibles d'avoir un impact essentiel sur la prévention ont été adoptées depuis neuf ans dans le cadre de la loi ALUR, elles semblent encore inégalement appliquées : le maintien des aides au logement sous conditions des ménages en impayés, le versement du FSL sans l'accord du bailleur, la réalisation systématique d'un diagnostic social avant audience. L'abondement du fonds d'indemnisation des bailleurs reste très insuffisant pour éviter les expulsions, sachant de plus que cette ligne budgétaire est globalement en baisse depuis 2005.

Par ailleurs, le maintien par les CAF des aides au logement en cas d'impayés tend à baisser. Ainsi, alors qu'entre 2018 et 2020, le taux de maintien des aides s'élevait à 82 % de l'ensemble des situations signalées d'impayés, ce taux est passé à 77 % en 2021. Une étude de la Fondation Abbé Pierre montre comment ce principe est régulièrement remis en cause notamment du fait de dysfonctionnements dans la mise en œuvre des procédures réglementaires. L'étude met en lumière la difficile communication entre locataires et CAF, les disparités de traitement et le non-respect par certaines CAF des délais et étapes prévus par la loi dans la procédure de maintien des allocations. La suspension des aides au logement (souvent liée à une mauvaise analyse de la situation du ménage ou une mauvaise application de la réglementation par la CAF) peut alors entraîner des procédures d'expulsion chez des ménages en impayés de loyer. Ainsi 46 % des structures accompagnant les ménages en impayés déclarent que la suspension des aides au logement a souvent ou très souvent été la cause de la poursuite de la procédure d'expulsion des ménages .

Tableau 4.11 : Indemnisation des bailleurs en cas de refus d'expulsion (en M€)

Montant en M€	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	66,7	78,4	37,1	29,6	31,3	38,3	55,2	53,8	35,9	46,4	38,1	37,8	25,8	24,4	33*	32,5	30,28	35,2	37,9	43,3**

Source : RAP, Programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur », action 06.
*Changement de source et de mode de calcul. **Source : Cour des comptes.

Les locataires du parc social ne sont pas épargnés par le risque d'expulsion, mais ils bénéficient de dispositifs spécifiques de prévention. Selon une enquête de l'USH, 585 000 plans d'apurement amiable ont été signés en 2022, un chiffre en nette hausse sur un an, et 8 600 protocoles de cohésion sociale ont été signés (contre 8 900 en 2021).

Ibid.

Fondation Abbé Pierre, « Le maintien des aides au logement pour les ménages en impayé de loyer un principe remis en cause », octobre 2024.

Ces protocoles visent à rétablir ou maintenir le versement de l'aide au logement, reprendre le paiement courant du loyer, résorber la dette et signer un nouveau bail, dans un délai maximal de trois mois à l'issue du protocole.

Le nombre de ménages ayant bénéficié d'un effacement de leur dette dans le cadre d'un plan de redressement ou d'une procédure de rétablissement personnel au titre du surendettement diminue en 2022 (15 500, contre 21 000 en 2021), mais la dette locative moyenne effacée augmente et s'élève à 3 740 euros (contre 3 370 euros en 2021) .

Tableau 4.12 : Évolution des résolutions amiables des impayés de loyer en Hlm

	Fin 2013	Fin 2014	Fin 2015	Fin 2016	Fin 2017	Fin 2018	Fin 2019	Fin 2020	Fin 2021	Fin 2022	Fin 2023
Ménages en retard de paiement de trois mois ou plus	6,3 % 260 000	7,1 % 285 000	6,4 % 276 000	6,3 % 274 500	6.3 % 271 000	6.5 % 286 000	6,4 % 287 000	6,4 % 285 000	5,8 % 260 000	6,6% 298 000	6,4 % 290 000
Plans d'apurement amiables signés	310 000	440 000	440 000	497 400	473 000	458 700	500 000*	530 000*	494 000*	585 000*	610 000
Protocoles de cohésion sociale signés	10 000	11 000	11 500	14 400	13 600	13 400	12 000*	10 000*	8 900*	8 600*	8 280

Source : USH. *Estimation.

Récemment, ces différentes politiques de prévention des expulsions locatives ont été mises à mal par la loi du 27 juillet 2023 contre les « occupations illicites » dite « anti-squat » portée par les députés Kasbarian etBergé. En effet, elle accélère la procédure d'expulsion locative en réduisant certains délais des procédures contentieuses, ou encore la possibilité de demander des délais de paiement au juge. La loi prévoit également une amende pénale pour les personnes se maintenant dans le logement en fin de procédure. Par ailleurs, la loi réforme par ailleurs la procédure de maintien des aides au logement, en la confiant aux CCAPEX, qui seront désormais décisionnaires du maintien ou non des aides au logement en cas d'impayés.

USH, estimations.

5e DIMENSION.
Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

Tout comme l'accès au logement, la mobilité résidentielle des ménages modestes est de plus en plus contrainte, avec des effets collatéraux importants dans d'autres domaines : renoncement à un nouvel emploi, une formation, installation en couple, décohabitation, etc. La situation est particulièrement difficile pour les personnes disposant de revenus modestes, comme si à la panne de l'ascenseur social s'ajoutait celle de l'ascenseur résidentiel. Une fracture importante existe donc aujourd'hui entre ceux qui peuvent choisir leur logement, leur lieu d'habitation et leur statut résidentiel et ceux qui ne le peuvent pas et sont assignés à vivre dans des formes d'habitat dévalorisées et des quartiers dégradés.

En 2021, 6,8 millions de personnes ont changé de logement en France, soit 10 % de la population (contre 11 % en 2014) . La mobilité résidentielle a connu une forte inflexion dans les années 2000. Les enquêtes Logement 2002-2013 montrent que la part des ménages ayant emménagé récemment dans un nouveau logement a diminué, passant de 33 % à 27 % sur la période. Tous les secteurs et toutes les classes d'âge sont concernés.

Alors que la mobilité des accédants à la propriété était en légère hausse entre 2002 et 2006, elle a baissé fortement ensuite, conformément aux évolutions du marché entre 2006 et 2013. Sur la même période, la mobilité résidentielle des locataires a connu une baisse continue dans le parc privé (-5 points entre 2002 et 2013) et plus encore dans le parc social (-11 points) traduisant les difficultés d'accès aux Hlm.

Tableau 5.1 : Mobilité résidentielle selon les statuts d'occupation (2002-2013)

	Taux d'emménagements récents (au cours des 4 années précédant l'enquête)		
	ENL 2002	ENL 2006	ENL 2013
Ensemble des emménagés récents	**32,5 %**	**30,8 %**	**26,8 %**
Propriétaires non accédants	6,2 %	6,3 %	4,4 %
Accédants à la propriété	37,2 %	39,3 %	31 %
Locataires secteur social	41,3 %	35,5 %	30 %
Locataires secteur libre	60,8 %	58,5 %	56 %

Source : ENL.

Insee, « En 2021, des déménagements un peu plus nombreux qu'avant la crise sanitaire depuis l'Île-de-France vers les autres régions », Insee Première n°1954, juin 2023.

Le taux de rotation annuelle au sein du parc privé s'élève à 29 % en 2019 . Il est toutefois plus faible pour les grands logements : 21 % pour les 5 pièces et plus (contre 36,6 % pour les studios et 1 pièce) . Après une réduction significative de la mobilité du parc locatif en 2020 (toutes typologies confondues), le taux de mobilité en 2021 retrouve un niveau similaire à celui de 2019 .

Il reste largement supérieur au taux de rotation du parc social, qui est de 7,3 % en 2023 , un chiffre en diminution depuis 2011 (10,3 %). La mobilité diminue avec l'ancienneté dans le logement mais aussi selon sa localisation : elle est en effet plus faible dans les territoires les plus tendus.

Tableau 5.2 : Taux de rotation dans le parc privé et dans le parc social (en %)

	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Parc locatif privé	30,1	27,5	30,8	29,9	28,4	30,2	29	-	-	-	-
Parc Hlm	9,8	10,3	9,7	9,8	9,4	9,3	9	7,5	8,5	8	7,3

Sources : Clameur, SDES, RPLS, USH.

La **baisse de la rotation au sein du parc social** traduit un vieillissement de sa population. Entre 1984 et 2013, l'âge moyen de ses locataires a augmenté de presque huit ans contre un an dans le secteur libre. Parallèlement, l'ancienneté dans le logement a augmenté de cinq ans alors qu'elle diminuait d'un an et demi dans le secteur libre . Ainsi, en 2023, l'ancienneté moyenne d'occupation des logements sociaux est de 11,3 ans. Par ailleurs, un tiers des locataires du parc Hlm résident dans leur logement depuis au moins 15 ans (contre 12 % dans le parc privé) .

L'accès au parc social pour les jeunes est particulièrement impacté : en 2021, 9 % des titulaires d'un bail dans le parc social ont moins de 30 ans (contre 25 % des ménages du parc privé) . Cette part des moins de 30 ans dans le parc social a largement diminué, puisqu'elle était de 24 % en 1984.

Le nombre de primo-accédants était en augmentation constante depuis 2012, avec 596 000 ménages accédant à la propriété en 2017, contre 367 000 en 2012 .

Clameur, février 2020.

Clameur, taux de mobilité résidentielle, moyenne annuelle 1998-2019.

Clameur, conférence de presse, mai 2022.

USH, Les Hlm en chiffres, Édition 2024.

Insee, « Les conditions de logement en France », 2017, p.124.

Ancols, « Un locataire du parc social sur trois occupe son logement depuis au moins 15 ans », janvier 2021.

L'union sociale pour l'habitat « Les Hlm en chiffres », n°136, 2024.

Société de Gestion des Financements et de la Garantie de l'Accession Sociale à la propriété, « Bilan statistique des prêts à taux 0 % », 2019.

Il diminue ensuite légèrement en 2018 (581 000). Après une année 2019 record (630 000 primo-accédants) grâce aux taux d'intérêt très bas, la crise sanitaire a entraîné une chute de la primo-accession en 2020 de 18 %, pour atteindre 517 000 ménages . Cette baisse s'est poursuivie, notamment liée à l'effondrement du PTZ recentré en zone tendue pour le neuf (48 300 PTZ émis en 2023 contre 67 000 en 2022 et 121 639 en 2017) . Dans le même temps, la part des primo-accédants modestes recourant à un crédit ne cesse de diminuer. Selon la Banque de France, ils représentaient 27 % des producteurs de crédits en janvier 2020, contre 17 % en août 2024 . La hausse des taux d'intérêt entre 2022 et début 2024 a fortement amputé le pouvoir d'achat immobilier des ménages, alors que les prix des logements n'ont pas baissé sensiblement sur la période. Par conséquent, le profil des primo-accédants emprunteurs a évolué : en 2024, d'après l'étude annuelle de Finance Conseil, ils sont âgés de 32 ans en moyenne, ont des revenus supérieurs (3 709 euros par mois contre 3 232 euros en 2022) et ont un apport plus important de près de 12 000 euros (38 982 euros contre 26 941 euros en 2022). Selon la Banque de France, les ménages ont perdu en moyenne 13,2 m² de pouvoir d'achat immobilier entre décembre 2018 et mars 2024, mais ce pouvoir d'achat immobilier augmentait à nouveau depuis janvier 2024, surtout en raison de la baisse des prix de l'immobilier même si les taux ont amorcé une première baisse (3,7 % en moyenne).

En 2024, 57 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale, proportion plutôt stable depuis 2013 (57,7 %) . Mais les inégalités de destins résidentiels se sont comme en témoigne l'augmentation de l'indice de Gini créé par l'Insee pour mesurer les inégalités de probabilité d'accès à la propriété (en hausse de 36,4 % entre 1984 et 2013).

Les ménages les plus pauvres ont vu les portes de l'accession à la propriété se refermer. La part de ménages propriétaires dans le premier décile de revenus a reculé de 20 points entre 1984 et 2013 (de 43,6 % à 24,2 %), tandis que celle des ménages du dixième décile a progressé de 15 points (90 % en 2013) . Début 2018, 70 % des cadres sont propriétaires de leur résidence principale, contre seulement 50 % des ouvriers qualifiés et 38 % des employés,

OFL-CSA.

Société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété, « Bilan statistique des PTZ émis en 2023 », 2024.

Banque de France – Eurosystème, « Crédits aux particuliers – France - août 2023 », Stat Info, octobre 2023.

Insee, « Le parc de logements au 1er janvier 2024 », Insee Focus, N°332, 2024.

L'indice de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités. Il varie entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité absolue). Insee, « Les conditions de logement en France », Édition 2017, p.52.

Insee, « Les conditions de logement en France », Édition 2017, p.27.

et la moitié des ménages les mieux dotés en patrimoine immobilier en détiennent 90 % en France.

Selon les données de l'Insee, en 2020, parmi les 20 % des ménages les plus modestes, 33 % sont propriétaires, contre 85 % parmi les 20 % les plus aisés. Cet écart est davantage marqué parmi les multipropriétaires : en 2017, parmi les 10 % des ménages les plus aisés, 60 % sont multipropriétaires, contre 13 % des ménages faisant partie de la moitié de la population la plus modeste.

En 2021, 24 % des ménages vivant en France sont multipropriétaires et détiennent 68 % du parc de logements appartenant à des particuliers .
Par ailleurs, les ménages possédant au moins cinq logements (soit 3,5 % des ménages) détiennent 50 % des logements en location appartenant à des particuliers . À Paris, par exemple, 40 % des logements sont détenus par des ménages possédant au moins cinq logements.

La hausse des prix de l'immobilier valorise le patrimoine des ménages propriétaires et creuse ainsi les inégalités avec ceux qui n'ont pas pu le devenir.

Les inégalités sociales en termes de parcours résidentiels **se traduisent aussi spatialement.** Selon l'Insee, **63 % des propriétaires vivent dans une zone « favorisée » , contre 53 % des locataires du secteur libre et 32 % de ceux du parc social** . Les inégalités se renforcent ainsi entre ceux qui peuvent choisir le lieu d'acquisition de leur bien et ceux qui sont contraints de s'éloigner toujours plus des centres-villes, s'installant davantage dans les petites communes ou en milieu rural, au prix de trajets domicile-travail plus longs et coûteux.

Les choix résidentiels des plus aisés sont vecteurs de phénomènes d'entre-soi résidentiel : entre 1990 et 2015, les cadres et les chefs d'entreprises étaient en moyenne une fois et demie plus inégalement répartis dans les principales aires urbaines françaises que les ouvriers et les employés . L'aire urbaine de Paris est celle où les indices de ségrégation des différentes catégories socio-professionnelles sont les plus importants. Entre 2004 et 2019, la ségrégation spatiale entre les quartiers, mesurée selon les revenus des habitants, a augmenté dans la plupart des grandes villes. Cette ségrégation a augmenté surtout pour les 20 % les plus aisés alors qu'elle a tendance à diminuer pour les plus modestes dans la majorité des grandes villes .

Insee, « France, portrait Social », Insee Références, Édition 2021.

Insee, France portrait social, édition 2021.

Une zone est ici appelée « favorisée » lorsque le niveau de vie médian est supérieur à celui de son environnement de référence (commune ou bassin de vie).

Insee, « Les conditions de logement en France », Édition 2017.

France Stratégie, « Quelle évolution de la ségrégation résidentielle en France ? », Note d'analyse n°92, 2020.

Insee, « En 15 ans, les disparités entre quartiers, mesurées selon le revenu se sont accentuées dans la plupart des grandes villes », Insee analyses, n°79, janvier 2023.

Les jeunes et les cadres ont tendance à aller vers les pôles urbains, les ouvriers et employés vers les couronnes périurbaines, souvent des villes de taille moyenne, et les ouvriers ayant une famille plutôt vers les espaces peu denses.

Enfin, les ménages immigrés sont quant à eux moins souvent propriétaires de leur logement par rapport au reste de la population : 32 % en 2019, contre 59 % pour les ménages non-immigrés .

Les inégalités dans le logement se reflètent aussi dans la liberté qu'ont les ménages ou non de choisir leur quartier, leur environnement, l'école de leurs enfants, etc. Cette problématique est manifeste dans les quartiers de relégation, où le parc Hlm est surreprésenté et où se concentrent les copropriétés dégradées.

Afin de contribuer à une meilleure répartition de l'offre de logements sociaux sur l'ensemble du territoire, l'article 55 de la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 impose aux communes déficitaires en logements sociaux de s'engager à rattraper leur retard d'ici 2025. La loi du 18 janvier 2013 a élargi le champ des communes soumises à cet effort et revu à la hausse les exigences de production : le taux de logements sociaux à atteindre est porté de 20 à 25 % dans les agglomérations les plus tendues et un objectif « qualitatif » est fixé.

Au 1er janvier 2022, 1 163 communes devaient prendre des dispositions pour atteindre leur objectif de mixité sociale, dont 44 dans les départements d'Outre-mer : 776 communes soumises à un taux de 25 % de logements sociaux et 387 communes à un taux de 20 %. Le nombre de communes assujetties à la loi SRU a augmenté de 60 % depuis 2002 (728 communes en 2002).

En 2023, la production dans les communes SRU a été de 32 949 logements sociaux (11 537 PLAI, 11 820 PLUS et 9 592 PLS), représentant 40 % du total des logements locatifs sociaux financés cette année-là en France (hors Anah, hors ANRU), un chiffre à la baisse par rapport aux années précédentes (44 % pour

Ined-Insee, enquête Trajectoires et Origines 2 (2019-2020).

Communes de 3 500 hab. (1 500 en Île-de-France) appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 hab. (sauf pour les territoires ne justifiant pas d'un effort supplémentaire), ainsi que les communes dites « isolées » de plus de 15 000 hab. en croissance démographique hors agglomération ou intercommunalité.

À l'exception des communes appartenant à une agglomération ou un EPCI ne justifiant pas un effort de production supplémentaire, pour lesquelles le taux est maintenu à 20 %.

2022). Par ailleurs, les logements financés en PLS sont à la hausse tandis que la part des logements vraiment sociaux (PLUS et PLAI) diminue. Enfin, le taux de logements sociaux des communes SRU continue de s'accroître chaque année, mais à un rythme insuffisant pour que toutes atteignent l'objectif dans les prochaines années comme convenu par la loi, notamment pour les communes qui ont cumulé les retards.

Tableau 5.3 : Évolution des taux de logements sociaux dans les communes SRU

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Taux de logements locatifs sociaux dans les communes soumises au taux de 20 %	13,2	14,1	14,2	14,2	15,0	15,0	14,6
Taux de logements locatifs sociaux dans les communes soumises au taux de 25 %	16,9	17,1	17,4	17,6	17,9	17,9	18,2

Source : ministère de la Cohésion des territoires.
Les données prennent en compte les 13 régions de Métropole et La Réunion.

Les prélèvements nets effectués sur les communes carencées sur l'année 2024 s'élèvent à 128,2 millions d'euros, en hausse par rapport à 2023 (90 millions d'euros soit une augmentation de 10 %), dont 31,2 millions d'euros de majoration reversée au Fonds national des aides à la pierre. Ces prélèvements sont principalement concentrés dans les régions PACA, Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie.

• Taux de réalisation des objectifs de rattrapage par période triennale

Sur la période triennale 2020-2022, 1 022 communes étaient assujetties à la loi SRU ; 38 % d'entre elles ont atteint ou dépassé leur objectif quantitatif de production. Au total, ces communes ont contribué au financement ou à la réalisation de 185 651 logements sociaux, soit 67 % des objectifs cumulés (106 % en 2014-2016, 116 % en 2017-2019) .

Cette chute des résultats trouve plusieurs explications : en raison du retard accumulé depuis 2000, les objectifs étaient élevés sur la période triennale 2020-2022 qui était l'avant-dernière prévue par la loi de 2013 avant d'atteindre les objectifs de 20 ou 25 % de logements sociaux en 2025 (depuis, la loi 3DS a pérennisé le dispositif et aménagé les objectifs triennaux) ; la période de la crise sanitaire liée au Covid ; une politique gouvernementale très défavorable au logement social (hausse de la TVA, RLS, quasi-disparition des subventions) ; et plus récemment, la hausse des prix (énergie, matériaux et taux d'intérêt).

Ministères de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Thierry Repentin, « Bilan de la période triennale 2020-2022 du dispositif SRU », 2023.

Tableau 5.4 : Bilans triennaux d'application de la loi SRU

	2002-2004	2005-2007	2008-2010	2011-2013	2014-2016	2017-2019	2020-2022
Nombre de communes soumises	728	730	977	1 022	1 152	1 035	1 022
Nombre de communes ayant atteint leur objectif quantitatif	359	405	613	633	629	567	384
Nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif quantitatif	369	325	364	389	523	468	638
Taux de communes ayant atteint leur objectif quantitatif	**49 %**	**55 %**	**63 %**	**62 %**	**54 %**	**55 %**	**38 %**
Objectifs de financements de logements sociaux	61 965	61 767	79 567	90 000	180 000	197 000	276 508
Logements réalisés ou financés	87 353	95 055	130 537	140 000	189 000	211 000	185 651
Taux de réalisation global des LLS	**141 %**	**154 %**	**164 %**	**156 %**	**106 %**	**116 %**	**67 %**

Source : ministère de la Cohésion des territoires.

Les données prennent en compte les 13 régions de Métropole et La Réunion.

Si les résultats de la loi SRU sont globalement positifs, l'effort reste cependant très inégal ; **638 communes sur 1 022, soit 62 % d'entre elles, n'ont pas atteint leur objectif quantitatif triennal 2020-2022.** Parmi elles, 427 n'ont pas dépassé la moitié de leur objectif, dont 217 ont un taux de réalisation compris entre 0 et 20 %. Ce bilan est particulièrement désolant pour la région PACA qui n'atteint que 26 % de ses objectifs globaux (contre 63 % sur la période précédente).

Tableau 5.5 : Nombre de communes et proportion de réalisation des objectifs quantitatifs de production (2020-2022)

	Objectif atteint entre 0 et 20 %	Objectif atteint entre 20 et 50 %	Objectif atteint entre 50 et 80 %	Objectif atteint entre 80 et 100 %	Objectif atteint ou dépassé	Total des communes soumises
Nombre de communes	217	210	139	72	384	**1 022**

Source : ministère du Logement.

Au total, 354 communes n'ont pas respecté leurs objectifs qualitatifs de production (plancher de PLAI et plafond de PLS), soit 35 %. En tout, 711 communes n'ont pas respecté leurs engagements triennaux, qu'ils soient quantitatifs ou qualitatifs.

Parmi les 42 communes de plus de 100 000 habitants, 30 sont déjà au-dessus du taux de logements sociaux à atteindre en 2025. Sur les 12 restantes, une seule (Montpellier) a respecté son objectif de production 2020-2022 et une ses objectifs quantitatifs mais pas qualitatifs (Paris) et deux l'inverse (Annecy et Aix-en-Provence). Huit n'ont respecté aucun objectif : Bordeaux, Boulogne-Billancourt, Lyon, Marseille, Nice, Perpignan, Saint-Paul et Toulon.

• Constats de carences

Certaines communes sont particulièrement récalcitrantes à produire des logements sociaux sur leur territoire : 12 ont ainsi été carencées au cours des six premières périodes triennales. Parmi elles, aucune n'a atteint son objectif 2020-2022 (dont 11 moins de la moitié de l'objectif quantitatif). Sur les 270 communes carencées en 2017-2019, 250 n'ont pas atteint leur objectif triennal en 2020-2022 (200 n'ont même pas fait la moitié du chemin).

On peut regretter toutefois que les préfets fassent trop rarement preuve de sévérité à l'égard des maires réticents. Sur les 711 communes n'ayant pas respecté leurs objectifs en 2020-2022, seulement 341 ont été proposées à la carence par les préfets, soit à peine la moitié. Ce taux est similaire à celui de la période triennale précédente.

Tableau 5.6 : Constats de carence

	2002-2004	2005-2007	2008-2010	2011-2013	2014-2016	2017-2019	2020-2022
Nombre de communes soumises	728	730	977	1 022	1 152	1 035	1022
Nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif	369	325	364	389	649	550	711
Nombre de constats de carence	**140**	**239**	**197**	**218**	**269**	**280**	**341**
Taux de constats de carence par rapport au nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif	38 %	74 %	54 %	57 %	41 %	51 %	48 %

Source : ministère du Logement.

• Majorations des prélèvements, communes exemptées…

Pour la neuvième période triennale 2023-2025, la loi 3DS a prévu une possibilité d'exempter de la loi SRU des communes isolées, difficilement constructibles, peu tendues ou difficiles d'accès. Ainsi, 152 communes ont obtenu leur exemption pour 2023-2025, contre 232 pour la période 2020-2022.

25 communes au motif de l'inconstructibilité de leur territoire, 85 communes au motif de la faible attractivité de leur territoire, 42 communes au motif de la faible tension sur la demande de logement social de leur territoire.

La loi 3DS adoptée en février 2022 pérennise le dispositif SRU en supprimant l'échéance 2025 afin de rendre l'obligation permanente, avec un rythme de rattrapage fixé par le préfet, en principe, autour de 33 % du nombre de logements sociaux manquants par période triennale. Face aux difficultés rencontrées par certaines communes pour atteindre leurs objectifs, la loi 3DS permet également d'adapter ce rythme de rattrapage, sous certaines conditions. Des contrats de mixité sociale pourront ainsi abaisser l'objectif de rattrapage à 25 % (au lieu de 33 %) ou le mutualiser en partie à l'échelle de l'EPCI sur une période triennale.

En juin 2024, 436 communes avaient engagé des démarches pour l'élaboration d'un CMS, 206 déjà signées et 95 en cours de signature. Ces 301 CMS concernent 103 de ces communes carencées en 2023. Au total, 135 CMS devaient être signés d'ici la fin 2024 pour avoir un effet sur la période triennale 2023-2025. Parmi l'ensemble des CMS, 54 % abaissent les objectifs de production. Le premier CMS « mutualisant » a été signé en 2023 avec la communauté urbaine du grand Poitiers.

Dans les zones urbaines sensibles (ZUS) qui ont été le principal zonage de la politique de la ville entre 1996 et 2015, l'aspiration à la mobilité apparait particulièrement forte. D'après l'ENL 2013, 41 % des ménages résidant en ZUS déclarent vouloir changer de logement (contre 22 % des ménages hors ZUS). Dans l'enquête 2024 auprès des locataires du parc social, l'Ancols souligne que les habitants de logements sociaux des quartiers prioritaires sont trois fois plus nombreux à être très insatisfaits de leur logement (18 %) que les locataires du parc social hors QPV (6 %). Ils sont également moins nombreux que les autres locataires du parc social à déclarer vivre dans un environnement favorable (59 % en QPV, contre 75 % hors QPV) .

Agence nationale de contrôle du logement social, « Enquête annuelle auprès des locataires du parc social », 2024.

Une nouvelle géographie prioritaire a été définie en 2014, resserrée autour de 1 514 nouveaux « quartiers prioritaires de la politique de la ville » (QPV) sur la base d'un critère de revenus. On y compte un taux de chômage de 18,3 % chez les 15-64 ans (contre 8 % en France métropolitaine) en 2022, un taux de pauvreté de 44,3 % en 2021, soit trois fois plus qu'en France métropolitaine (14,9 %).

Cette géographie a été étoffée pour la première fois le 1er janvier 2024, avec l'entrée de 111 nouveaux quartiers et la sortie de 40, cela portant le total à 1 362 sites. Parmi les QPV déjà existants, 960 voient par ailleurs leur périmètre évoluer. Cette mise à jour s'accompagne d'une nouvelle méthode de définition des QPV qui intègre désormais un critère d'appartenance à une unité urbaine de plus de 10 000 habitants.

En plus d'une précarité supérieure à celle des ménages vivant hors QPV, s'ajoutent des conditions de logement dégradées ; 14 % des ménages vivant dans les QPV métropolitains sont en situation de suroccupation (contre 5 % dans les autres quartiers des unités urbaines environnantes) et les logements y comportent plus de défauts graves de confort.

Les quartiers d'habitat populaire accueillent une population fragile. Ainsi, 29 % des logements Hlm sont situés en QPV (alors que ceux-ci ne représentent que 8 % de la population), ce qui représente 1,4 million de logements . Par conséquent, la part de locataires du parc Hlm est bien plus élevée dans les QPV, où elle atteint 64 %, contre 14 % en France métropolitaine. Par ailleurs, les logements sociaux situés en QPV sont plus anciens et moins chers, avec 58 % de Hlm dont les loyers sont très modérés (contre 32 % hors QPV) . Un tiers des habitants de QPV estiment que les logements sociaux de leur quartier ne sont pas en bon état (contre 20 % des habitants hors QPV) .
Sur la période 2013-2022, 11 % des nouveaux logements sociaux sont situés en QPV, marquant un recentrage global de la production de logements sociaux hors de ces quartiers.

En 2015, calculé par France Stratégie, l'indice de ségrégation résidentielle des locataires du parc social est de 50 % (en baisse de 11 points depuis 1990), contre 34 % pour les locataires du parc privé et 33 % pour les propriétaires-occupants .

Les perspectives de mobilité des locataires Hlm, surreprésentés en QPV, se heurtent à des écarts de loyer importants avec le parc privé : **le loyer moyen dans le parc social en QPV est de 5,1 euros/m² contre 12 euros/m² dans**

Union Sociale pour l'Habitat, « Les Hlm en chiffres », repères n°136, 2024.

ONPV – CGET, « Des conditions de logement plus dégradées dans les quartiers prioritaires », octobre 2018.

Baromètre ANRU, « Regards croisés sur la vie dans les quartiers populaires », juillet 2021.

France Stratégie, « Quelle évolution de la ségrégation résidentielle en France ? », Note d'analyse n°92, 2020.

le parc privé en France. Les ménages en situation financière fragile sont plus nombreux à vouloir déménager que les autres (38 % contre 24 % de ceux qui sont dans une situation financière moyenne ou confortable), mais ils parviennent moins à quitter leur quartier : 13 % déménagent effectivement, contre 17 % de ceux qui sont dans une situation financière moins difficile . Ainsi, sur la période 2011-2020, les habitants les moins mobiles des quartiers prioritaires – ceux qui sont restés dans le même logement et ceux qui ont changé de logement mais au sein d'un QPV – ont le niveau de vie le plus faible, illustrant pour eux un effet nasse des QPV, tandis que ceux qui ont vu leur niveau de vie s'améliorer quittent leur QPV .

• Bilan du programme national de renouvellement urbain (PNRU)

Pour améliorer le cadre de vie en QPV et favoriser la mixité sociale, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a engagé près de 12 milliards d'euros lors du premier programme national de la rénovation urbaine (PNRU), avec un effet levier de 50 milliards d'euros de travaux réalisés sur la durée du programme. Le PNRU a rénové 546 quartiers, touchant quatre millions d'habitants . Au 31 décembre 2021, les opérations livrées et soldées représentent 99,7 % des opérations engagées, pour un montant total de 11,246 milliards d'euros.

Tableau 5.7 : Bilan du PNRU

	Nombre de logements démolis	Nombre de logements construits	Nombre de logements réhabilités	Nombre de logements résidentialisés	Nombre total de logements concernés
Opérations livrées	164 400	142 017*	408 500	385 400	1 100 317

*Dont : PLAI (14 %), PLUS (33 %), PLUS-CD (53 %).

Source : ministère du Logement.

Le bilan du PNRU est contrasté. Globalement on a assisté au changement de la physionomie des quartiers ANRU (plus de 60 % des quartiers ont plus de 200 logements démolis, et 92 % des démolitions concernent des grands ensembles construits entre 1957 et 1976) mais sans modification de leur sociologie. Ainsi, dans trois quarts des quartiers ciblés, le PNRU n'a eu presque aucun effet sur la mixité sociale. Pour le quart restant, correspondant aux quartiers ayant béné-

ONPV, « Le parc locatif social des QPV : les trois quarts des logements sociaux en QPV sont ˝très sociaux˝ », Rapport 2019, p.267.

Insee, « La moitié des personnes ayant habité en quartier prioritaire entre 2011 et 2020 y restent tout au long de la période », Insee Première, n°1996, mai 2024.

https://www.anru.fr/le-programme-national-de-renovation-urbaine-pnru, consulté le 5 décembre 2022.

ANRU, Bilan quantitatif du Programme national de rénovation urbaine 2004-2021, décembre 2022.

ficié des rénovations les plus importantes, la proportion de ménages à niveau de vie modeste et moyen a augmenté, mais surtout en raison de la démolition des logements où résidaient les ménages les plus pauvres . Aujourd'hui, peu de ces quartiers sont sortis de la géographie prioritaire et la plupart des QPV ont même tendance à se paupériser. Les opérations de démolition ont par ailleurs nécessité plus de 128 000 relogements , diversement appréciés par les principaux concernés (dans une étude menée par l'ONPV sur 100 personnes relogées, 29 se disent « perdantes ») , et qui ont renforcé l'engorgement des circuits d'attributions Hlm. Au-delà du travail sur le bâti existant, selon l'ANRU, le manque de stratégie de développement économique et social dans les QPV a constitué l'un des points faibles du premier programme.

• La mise en œuvre du Nouveau PNRU (NPNRU)

Le NPNRU a été instauré par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine en 2014. En 2022, deux milliards d'euros supplémentaires ont été alloués au NPNRU, ce qui porte l'investissement financier total du programme à 12 milliards d'euros entre 2014 et 2030, dont 8,4 milliards d'Action Logement, 2,4 milliards des bailleurs sociaux, et 1,2 milliard de l'État .

Les premières années de déploiement du programme ont été marquées par un manque de dynamisme, bien que le NPNRU ait connu ensuite une accélération depuis 2018. Jusqu'ici, l'État n'a débloqué que 107 millions d'euros des 1,2 milliard d'euros prévus, soit 9 % du montant total, tandis qu'Action Logement et les bailleurs sociaux ont versé respectivement 24 % et 31 % des montants prévus. Ce retard de l'État pourrait remettre en question le déploiement du NPNRU à moyen terme en mettant en difficulté financière l'ANRU . Cependant, fin 2024, les deux tiers du NPNRU sont bien déjà engagés.

Au 31 décembre 2023, 13,85 milliards d'euros de concours financiers avaient été validés au titre du NPNRU. Les 448 projets validés au 26 mai 2023 impliquent 106 530 démolitions, 87 800 reconstructions au titre de la reconstitution de l'offre supprimée, et 146 730 réhabilitations de logements sociaux. Les objectifs en termes de logements sont inférieurs à ceux fixés pour le premier programme de rénovation urbaine, malgré un concours financier équivalent alloué à l'ANRU. Les coûts des travaux, en augmentation ces dernières années, ainsi que la forte

France Stratégie, « Quinze ans de PNRU : quels effets sur l'habitat et le peuplement ? », note d'analyse n°133, février 2024.

ANRU, Programme national de rénovation urbaine bilan quantitatif, octobre 2023.

ONPV, Les effets du relogement sur la trajectoire résidentielle des habitants dans le cadre des opérations de rénovation urbaine, décembre 2021.

https://www.anru.fr/le-nouveau-programme-national-de-renouvellement-urbain-npnru consulté le 5 décembre 2022.

Commission des affaires économiques, « Avis sur les crédits politique de la ville de la mission cohésion des territoires », 2024.

ambition en matière de production de logements très sociaux (60 % de PLAI) peuvent expliquer cette diminution. La part de reconstitution de l'offre est prévue à 83 % en dehors des sites de renouvellement urbain, et les opérations prévoient 70 000 logements neufs privés. Tous les projets des 448 quartiers ont été validés, et 1 780 opérations sont déjà livrées (1er juillet 2024). Ainsi, en juillet 2024, 26 207 logements ont été démolis, 11 222 logements construits dans le cadre d'opérations de reconstitution de l'offre, et 24 980 réhabilités .

L'ANRU finance 20 à 30 % des projets de rénovation urbaine, les principaux financeurs étant les bailleurs sociaux. Les crédits de l'ANRU sont répartis entre le logement social (62 %), les aménagements et équipements publics, notamment scolaires (30 %) et la conduite des projets (4 %).

Le NPNRU prévoit une co-construction avec les habitants. Pour ce faire, en 2014, la loi Lamy a créé les conseils citoyens constitués d'habitants tirés au sort et d'acteurs locaux, en théorie associés aux décisions concernant les QPV dès l'élaboration des contrats de ville puis dans les différentes phases des projets. Le bilan et les avis recueillis sont mitigés, montrant des situations très contrastées, et globalement une difficulté à concilier les échéances dans la conduite des projets et le temps long de la concertation avec des habitants souvent peu habitués à la technicité des projets urbains. Ainsi, 1 034 conseils citoyens sont recensés au 1er janvier 2023 par l'ANCT (contre 1 157 en 2017) . Parmi eux, plus de la moitié sont en activité, 26 % sont « non actifs » et 17 % « en veille ».

Pour lutter contre les inégalités territoriales, l'État dispose de divers mécanismes de répartition des richesses entre les collectivités. La dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue la principale dotation de fonctionnement de l'État à leur destination comportant une part forfaitaire (perçue par toutes les collectivités, en fonction de la superficie du territoire, du nombre d'habitants, d'élèves, etc.) et une part « péréquation » en faveur des communes défavorisées, calculée en fonction de leur potentiel financier.

En 2024, la DGF s'établissait à 27,245 milliards d'euros, un montant relativement similaire à celui des cinq années précédentes, mais très en deçà du montant de 2014 (40,1 milliards) .

ANRU, En villes, n° 10, juin 2023

« Les démarches participatives dans les quartiers prioritaires, état des lieux 2014-2023 », ANCT, 2023.

La DGF a en effet subi une baisse de 10 milliards entre 2014 et 2017 pour contribuer au redressement des comptes publics.

Au total en 2024, les montants consacrés à la péréquation s'élèvent à 13,9 milliards d'euros, soit une hausse de 4,7 milliards par rapport à 2014. Cette hausse est particulièrement marquée en ce qui concerne le bloc communal (+1,5 milliard d'euros), les départements (+1,7 milliard d'euros) alors que les montants consacrés à la péréquation ont reculé pour les régions (-259 millions d'euros) .

On peut distinguer deux niveaux de péréquation. **Une péréquation « verticale »** qui consiste pour l'État à répartir équitablement les dotations qu'il verse aux collectivités territoriales. Pour atténuer les effets de la baisse de la DGF entre 2014 et 2017, les dispositifs de péréquation verticale, financés par l'État, ont connu une hausse importante. À cet égard, **le développement de l'intercommunalité a joué un rôle important**, notamment en mutualisant les ressources et les charges entre les communes, avec des transferts de la dotation de solidarité communautaire (DSC). La loi de finances pour 2024 a poursuivi ce renforcement : les dotations de solidarité urbaine (DSU), rurale (DSR) et d'intercommunalité augmentent respectivement de 150, 150 et 90 millions d'euros. Au total, la part de la DGF consacrée à la péréquation verticale (toutes collectivités confondues) s'élevait à 9,7 milliards d'euros en 2024, soit 36 % de la DGF.

La péréquation horizontale repose sur une répartition des ressources fiscales entre les collectivités, consistant à prélever une part des ressources des collectivités les plus riches pour les reverser aux collectivités moins favorisées. Bien qu'ils soient moins élevés en volume, les montants dédiés à la péréquation horizontale dans le bloc communal ont **davantage augmenté** que ceux dédiés à **la péréquation verticale (qui ont même baissé pour l'année 2024)**. Le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est passé de 150 millions d'euros en 2012 à 780 millions en 2015 et un milliard depuis huit ans . La péréquation horizontale est, de fait, limitée par la réduction, opérée sur le long terme, des ressources fiscales des collectivités, remplacées par des transferts financiers de l'État.

La réforme de la taxe d'habitation, engagée en 2019, a conduit à la suppression progressive de cette ressource fiscale des communes, qui s'est poursuivie jusqu'en 2023. En compensation, les communes se voient transférer la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, l'État devant combler le différentiel restant. Les départements quant à eux se voient attribuer une part de l'impôt national en compensation.

Depuis 2018, une des dotations faites aux régions est remplacée par une fraction de recettes de TVA.

Rapport 2023 de l'Observatoire des finances locales. DGCL, bureau des concours financiers de l'État.

Tableau 5.8 : Évolution des montants consacrés à la péréquation (en millions d'euros)

	Péréquation	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Variation 2014-2024
Bloc communal	Horizontale	820	1 050	1 953	1 998	2 018	2 355	2 255	2 255	2 528	2528	2 521	+1 701
	Verticale	6 313	6 070	5 939	6 166	6 336	6 533	6 744	6 954	7 174	7494	6 099	- 214
Départements	Horizontale	373	963	1 139	1 214	1 260	1 404	1 803	1 782	2 004	2 025	1 700	+1 327
	Verticale	1 423	1 442	1 463	1 483	1 493	1 503	1 513	1 523	1 532	1 543	1 803	+380
Régions	Horizontale	93	56	87	92	128	134	185	40	10	10	27	-66
	Verticale	193	193	193	193	0*	0*	0*	0*	0*	0*	0*	-193
Total		**9 215**	**9 774**	**10 774**	**11 146**	**11 235**	**11 929**	**12 500**	**12 554**	**13 249**	**15 507**	**13 923**	**+4 708**

Source : rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, « Les Finances des collectivités locales », 2024.
*Depuis 2018, la dotation faite aux régions est remplacée par une fraction de recettes de TVA.

Entre les grands centres urbains, où la demande reste insatisfaite, et les territoires ruraux isolés où les enjeux en matière de logements se concentrent souvent sur la question de l'habitat indigne, se situent des territoires en transition, dits « interstitiels ». Là où la croissance démographique est forte, les politiques de l'habitat y sont moins importantes alors que le parc existant peut souffrir de nombreux dysfonctionnements. Dans les territoires en déprise, différentes formes de mal-logement affectent des populations particulièrement captives et isolées.

Éloignés des pôles d'attractivité, les territoires ruraux font face à de nombreux enjeux en matière d'habitat : fort taux de vacance (notamment en centre-bourg), dégradation du parc privé, précarité énergétique, faiblesse et rareté des outils mis à disposition, etc. Ces communes rurales concentrent 38 % des logements du parc privé, mais également plus d'un logement vacant sur deux (52 %), soit près de 577 000 logements vacants depuis plus de deux ans dans ce parc. Dans ces communes, l'Anah a traité 368 039 logements en 2023, contre 369 364 en 2022, 358 423 logements en 2021 et seulement 104 324 en 2020. La majorité des interventions en 2023 concernent la lutte contre précarité énergétique (351 661), arrivent ensuite l'adaptation à la perte d'autonomie (13 234 logements financés), la lutte contre la vacance (1 727 conventionnements avec travaux dans le cadre de Loc'Avantages) et la lutte contre l'habitat indigne (1 417 logements).

Au sens de la nouvelle grille de densité de l'INSEE entrée en vigueur en 2022, les communes rurales correspondent aux typologies 5, 6 et 7 (les bourgs ruraux, le rural dispersé et le rural très dispersé).

L'ouverture du prêt à taux zéro (PTZ) à l'achat de logements anciens à réhabiliter en milieu rural à partir de 2015 visait à « revitaliser les centres-bourgs » des communes rurales. Ce dispositif a été étendu à l'ensemble du territoire métropolitain en 2016, avant d'être à nouveau recentré en 2018 sur les zones détendues B2 et C. En 2020, 9 % des PTZ destinés à l'achat de logements anciens ont été mobilisés dans des petites communes rurales, définies comme des communes isolées hors influence des pôles, selon l'Insee . Dans l'ensemble, les emprunteurs de PTZ le mobilisent majoritairement dans les grands pôles urbains et leurs couronnes (à 75 % en 2023), pour du logement neuf (à 71 %). Si la baisse du nombre de PTZ distribués en 2023 (-24 %) est observable à l'échelle de tous les types de communes, elle est toutefois plus marquée dans les communes multipolarisées des grandes aires urbaines (-33,6 % en un an), dans les couronnes des grands pôles (-32,7 %) et dans les couronnes des moyens pôles.

Lancé en 2020 par le ministère de la Cohésion des territoires, le programme « Petites villes de demain » est un dispositif d'accompagnement qui vise la revitalisation de 1 600 communes de moins de 200 000 habitants qui exercent une fonction de « centralité ». Les financements, à hauteur de trois milliards d'euros d'ici à 2026, sont portés par l'État, l'ANCT, la Banque des Territoires, l'Anah, le Cerema et l'ADEME. Ils permettent l'installation de maisons France services, la réhabilitation de friches, l'installation de tiers-lieux et la lutte contre l'étalement urbain. En décembre 2023, 40 911 logements ont été réhabilités par l'Anah dans les communes Petites villes de demain .

Entre ces territoires ruraux et les grandes métropoles se trouvent les villes moyennes, définies comme « des unités urbaines de plus de 20 000 habitants inscrites dans un grand pôle urbain » par l'Insee. Ces 203 villes moyennes abritent 23 % de la population française, avec un taux de pauvreté moyen de 17,8 %. Les villes les plus durement touchées par la chute démographique, le vieillissement de la population ou le délitement du tissu commercial se concentrent principalement dans le nord-est du pays .

En 2017, le gouvernement a annoncé **un programme de redynamisation des villes moyennes baptisé « Action cœur de ville »** en vue, notamment, de réhabiliter/restructurer l'habitat dans les centres-villes moyens. Sur une dotation de cinq milliards d'euros sur cinq ans (dont 600 millions d'euros émanant de l'État), annoncée pour soutenir notamment la rénovation thermique ou l'aide à l'ingénierie auprès des collectivités locales, 1,4 milliard d'euros ont été engagés.

Société de Gestion des Financements et de la Garantie de l'Accession Sociale à la propriété, « Bilan statistique des prêts à taux 0 % », 2019.

ANCT, « Petites villes de demain, des territoires en action », dossier de presse, avril 2023.

CGET, « Regards croisés sur les villes moyennes. Des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux », 2018.

Fin 2021, les 222 conventions-cadres du programme Action cœur de ville avaient été signées. Début 2023, Action Logement avait permis la réhabilitation ou la construction de 25 000 logements, tandis que l'Anah avait subventionné 58 728 logements. Le second volet d'Action cœur de ville (2023- 2026) a été annoncé par le gouvernement en novembre 2022 pour une dotation de sept milliards d'euros. Le programme reçoit un accueil favorable mais de nombreux élus regrettent un engagement financier relativement modeste de la part de l'État au regard du nombre de territoires, et constitué avant tout de prêts plus que de subventions, sans visibilité pluriannuelle .

La mise en œuvre du programme doit s'appuyer sur un nouvel outil, l'« opération de revitalisation de territoire » (ORT) , créé par la loi Elan. En septembre 2020, l'État a engagé 1,5 milliard d'euros dans le programme. En juillet 2024, 1 875 communes sont concernées par une ORT, dont 228 appartenant au programme Action cœur de ville (soit 93 % des communes ACV), 1 283 communes Petites villes de demain (78 % du total des communes PVD) et 364 autres communes.

Par ailleurs, le dispositif de déduction fiscale « Denormandie dans l'ancien », créé en 2019, vise à encourager la rénovation par les propriétaires-bailleurs sur les sites du plan Action cœur de ville et les signataires d'une ORT. Le dispositif peine encore à trouver son public, ce qui a conduit l'État à le prolonger après 2022 et à l'élargir à deux niveaux : travaux et zones éligibles. Prolongé jusqu'en 2027, ce dispositif s'est également ouvert depuis la loi du 9 avril 2024 aux investissements réalisés dans des copropriétés en grande difficulté financière ou incluses dans le périmètre d'une opération de requalification des copropriétés dégradés.

Depuis plusieurs années, le paysage institutionnel en matière de logement est marqué par une instabilité chronique. En conduisant une décentralisation en plusieurs temps, les gouvernements successifs ont pris le risque d'une dilution des responsabilités. Mais le chantier demeure incontournable et comporte des avancées notables, notamment grâce aux lois MAPTAM, ALUR, NOTRe et Égalité et citoyenneté, qui marquent le renforcement continu du rôle des intercommunalités dans la politique de l'habitat et de la ville, tout en faisant évoluer parallèlement celui des départements et des régions. La prise effective de compétences et de responsabilités par les collectivités est censée améliorer la territorialisation des politiques du logement, tout en éclairant mieux les contextes locaux. Toutefois, l'État conserve un rôle crucial, tant pour définir et faire respecter des obligations locales, que comme garde-fou pour éviter le risque d'une aggravation des inégalités territoriales.

Rapport d'information du Sénat n° 910, « Revitalisation des centres-villes et des centres-Bourgs : entre enthousiasme et frustrations », 29 septembre 2022.

Convention signée entre l'intercommunalité, sa ville principale, d'autres communes membres volontaires, l'État et ses établissements publics

À l'échelle locale, les différents documents d'urbanisme doivent être intégrés au sein d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT), défini à l'échelle d'un bassin d'emploi ou d'une aire urbaine. Au 31 décembre 2022, les SCoT couvrent 77 % du territoire, 86 % des communes et 93 % de la population . La loi climat et résilience de 2021 prévoyait que les SCoT devaient être révisés pour respecter l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) à l'horizon 2050. Les PLH, qui devaient être compatibles avec les SCoT, devaient donc être amenés à évoluer eux aussi. Cependant, la loi du 20 juillet 2023 a affaibli les objectifs de la loi ZAN : les SCoT et les PLU(i) ne sont plus contraignants et doivent simplement « prendre en compte » les objectifs de loi ZAN. Un rapport de la Fondation Abbé Pierre et de la Fondation pour la Nature et l'Homme a pourtant montré qu'il était possible de respecter les engagements de la loi ZAN tout en répondant à la crise du logement, en mobilisant les logements déjà existants (logements vacants, résidences secondaires et meublés de tourisme), ou avec la densification douce et l'investissement dans l'habitat léger, la redynamisation du logement social ou encore la lutte contre la rétention foncière . En 2022, l'habitat représentait 66 % de la consommation d'espaces naturels en France.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Habitat	19,5	18,3	16,8	15	13	14	13,8	13,8	12,2	13,5	13,6	13,3
Total (habitat, activités, mixtes, infrastructures, non renseigné)	31	28,5	26,5	23,7	21	22,4	22,1	22	19,5	20,6	21	20,3

Source : Portail de l'artificialisation des sols - Cerema - Fichiers fonciers 2011-2023, données au 1er janvier 2023.

De plus en plus de compétences sont confiées aux intercommunalités pour répondre à une diversité de situations et de besoins locaux. L'élargissement des délégations de compétences en l'occurrence permet d'associer aux aides à la pierre la responsabilité du droit au logement, la gestion du contingent préfectoral, le pouvoir de réquisition des logements vacants ainsi que la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement des personnes et familles en difficulté. Cependant, cette délégation s'opère « à la carte » et à l'heure actuelle, aucun EPCI ne s'est engagé dans une délégation aussi complète, certains

Fédération des SCoT, Le SCoT modernisé, édition 2022.

Fondation pour la Nature et l'Homme, Fondation Abbé Pierre, « Réussir le ZAN en réduisant le mal-logement : c'est possible ! », 2024.

ayant plutôt exprimé leurs réticences sur les dimensions les plus sociales de la politique du logement. Deux territoires particuliers disposent d'une vaste gamme de compétences, alliant celles de la ville et du département : Paris, qui porte le double statut de commune et de département, et Lyon, dont la Métropole gère aussi les compétences du département du Rhône depuis 2015. La loi 3DS du 21 février 2022 a par ailleurs créé un nouveau statut d'autorité organisatrice de l'habitat (AOH), qui permet aux EPCI d'adapter encore davantage les politiques nationales du logement aux spécificités de leur territoire (notamment en ce qui concerne le zonage, ou la reconstitution du parc social). Brest Métropole a été le premier EPCI reconnu AOH en juillet 2022, tandis que Rennes Métropole a obtenu le statut en novembre 2022. En 2023, six EPCI sont reconnus AOH, dont les métropoles de Lyon, Nice, Nantes, et la communauté d'agglomération du Grand Chalon. D'autres remplissent actuellement les prérequis (avoir approuvé un PLUi, être doté d'un PLH exécutoire, avoir conclu une convention intercommunale d'attribution et être délégataire des aides à la pierre) et devraient bientôt obtenir la reconnaissance AOH.

Par ailleurs, les lois ALUR et Égalité et citoyenneté ont élargi les compétences des EPCI en matière de politique de peuplement, notamment par l'intermédiaire des conférences intercommunales du logement (CIL), qui ont pour objectif de définir la politique intercommunale en matière d'attribution des logements sociaux. Il s'agit notamment de rééquilibrer leur répartition à l'échelle du territoire intercommunal et de fluidifier les parcours résidentiels des ménages. En janvier 2024, sur les 427 EPCI concernés, 341 ont créé leur CIL, 179 ont signé une convention intercommunale d'attribution (CIA) et 174 ont adopté un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDID).

• Délégation de compétences des aides à la pierre

Dès 2005, 12 EPCI et quatre départements ont pris la délégation de compétences pour gérer eux-mêmes les aides à la pierre. Ce nombre a augmenté rapidement jusqu'en 2007, et reste depuis plutôt stable. En 2024, on compte 115 territoires délégataires (85 EPCI et 30 départements).

En 2022, les territoires délégataires des aides à la pierre ont contribué au financement de 52 973 logements sociaux sur un total de 95 679, ce qui représente 55 % de l'ensemble des subventions de l'État engagées pour le développement de l'offre de logement locatif social (hors ANRU) .

Bilan 2022 des logements aidés, ministères Transition écologique et de la Cohésion des territoires.

5.11: Bilan des logements aidés sur les territoires délégataires des aides à la pierre en 2022

	Logements sociaux financés	dont PLAI	dont PLUS	dont PLS	Lutte contre la précarité énergétique	Lutte contre l'habitat indigne
Total des logements aidés France entière	95 679	30 576	38 392	26 711	64 221	14 555
Dont territoires délégataires	52 973	16 557	22 219	14 197	33 227	8 046
Part des délégataires	**55 %**	**54 %**	**58 %**	**53 %**	**52 %**	**55 %**

Source : ministère du Logement.

• Programmes locaux de l'habitat

Depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les PLH relèvent de la seule responsabilité des EPCI dotés de la compétence « habitat », et sont devenus les pivots de l'action locale en matière de logement. Au total, au 31 décembre 2023, 81,5 % de la population française réside sur un territoire couvert par une démarche PLH (65 % fin 2017), et 46 % des communes sont impliquées (28 % en 2017). À la même date, 551 PLH (ou PLUi-H) sont recensés au niveau national, dont 341 exécutoires.

Le PLH a une portée opérationnelle, mais reste un document de programmation non prescriptif dont la cohérence est fondamentale avec les documents d'urbanisme, qui disposent de leviers opérationnels et sont opposables.

Au 31 décembre 2023, 59 % des communes étaient couvertes par un PLU (+2 points en un an), 14,6 % par une carte communale, et 26 % relèvent du règlement national d'urbanisme.

Les documents d'urbanisme s'élaborent de plus en plus à l'échelle intercommunale : **699 EPCI ont pris la compétence PLU** au 31 décembre 2023, soit 56 % des EPCI compétents. Cette dynamique est portée par le transfert automatique de la compétence PLU des communes aux EPCI depuis le 27 mars 2017 (sauf en cas d'opposition des communes ayant rassemblé une minorité de blocage suffisante). Ainsi, en décembre 2023, les 418 PLUi couvraient 21 % du territoire pour 8 467 communes.

• Vers un élargissement des champs d'intervention ?

Les territoires délégataires sont impliqués dans la lutte contre la précarité énergétique et l'habitat indigne contribuant respectivement à 52 % et 55 % des logements aidés au niveau national. La possibilité pour les présidents d'EPCI, depuis la loi ALUR, de se voir transférer les pouvoirs de police du maire pour lutter contre l'habitat indigne est encore peu mobilisée, avec seulement 140 EPCI concernés en

2017 . Pour répondre à la complexité de la superposition des pouvoirs de police administrative dans le traitement de l'habitat indigne, une police de la sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installations est entrée en vigueur depuis janvier 2021, en remplacement des procédures de police administrative spéciale existantes.

Par ailleurs, une palette d'outils est à disposition des EPCI : Espaces conseil France Rénov', entretien et gestion des aires d'accueil des Gens du voyage, « permis de louer » , observatoires locaux et encadrement des loyers, etc. Ils prennent également plus ou moins part à la définition et à la coordination des actions locales en faveur des personnes défavorisées : PDALHPD, FSL intercommunaux possibles, centres intercommunaux d'action sociale (environ 289 CIAS en 2023), etc. Dès 2017, plusieurs agglomérations se sont saisies du FSL et du Fonds départemental d'aide aux jeunes en difficulté. C'est le cas d'Aix-Marseille, Bordeaux, Brest, Lille, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse. Les EPCI jouent également un rôle accru dans la politique de la ville .

Tous ces changements s'opèrent dans un contexte de fusions d'EPCI liées à la loi NOTRe qui ont donné naissance à de grands territoires, couvrant tout le territoire national, mêlant communes urbaines et rurales. Cette nouvelle carte intercommunale a donné lieu à 450 fusions de communautés, dont 80 % sont approuvées par les conseils municipaux concernés. On compte, au 1er janvier 2024, 1 254 EPCI à fiscalité propre, qui regroupent la quasi-totalité des communes et de la population française ; 28 % d'entre elles regroupent moins de 15 000 habitants et 10 % plus de 100 000 habitants.

La loi NOTRe supprime la clause de compétence générale des départements et recentre son action sur la solidarité territoriale et sociale : prévention ou prise en charge des situations de fragilité, développement social, accueil des jeunes et autonomie des personnes âgées, accès aux droits et aux services publics dont il a la charge. Elle incite également au transfert de ces attributions sociales du département aux métropoles.

Les plans départementaux de l'habitat (PDH), introduits en 2006 par la loi portant engagement national pour le logement, sont destinés à assurer la cohérence entre les politiques menées dans les territoires couverts par un PLH et celles menées dans le reste du département, et doivent ainsi contribuer à lutter contre

Guillaume Vuilletet, « Simplifier les polices de l'habitat indigne, promouvoir l'habitabilité durable pour tous », octobre 2019.

Dispositif optionnel de déclaration ou autorisation de mise en location dans les zones représentant une proportion importante d'habitat dégradé créé par la loi ALUR.

Contrats de ville élaborés et conclus à l'échelle intercommunale.

les déséquilibres et les inégalités territoriales. Au 31 décembre 2023, 27 PDH sont approuvés et signés, 5 sont engagés, et 9 autres sont en cours de réengagement. Cependant, dans 14 départements où le PDH est arrivé à échéance, celui-ci n'a pas été réengagé et 6 départements ont abandonné leur PDH. De plus, 40 départements ne se sont jamais engagés dans une démarche d'élaboration d'un PDH.

Enfin, la réforme de la fiscalité locale a conduit à des arbitrages budgétaires importants de la part des conseils départementaux, qui se sont parfois accompagnés d'un recentrage sur les compétences principales, notamment l'action sociale. En 2020, 29 départements (dont 17 disposant d'un PDH approuvé) sont délégataires des aides à la pierre, un chiffre stable depuis 2013. En 2024, ce sont également près de 120 EPCI qui sont délégataires des aides à la pierre.

Si les régions voient également leur clause de compétence générale supprimée par la loi NOTRe, leur rôle est cependant conforté en matière d'accès au logement et d'amélioration de l'habitat, au-delà de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire. Un schéma régional d'aménagement et de développement durable doit ainsi, depuis la loi NOTRe, permettre l'intégration dans les documents d'urbanisme des orientations stratégiques, dans le sens d'une véritable démarche de planification régionale dans le domaine de l'habitat. L'ensemble des SRADDET ont été approuvés. Par ailleurs, les régions développent différentes aides sociales liées au logement, soutiennent la production de logements sociaux en apportant des financements complémentaires et aident parfois à la mobilisation du parc privé (réhabilitations, remises sur le marché à des loyers maîtrisés, etc.).

La gouvernance des politiques du logement dépend également de l'origine des financements. Les collectivités sont le deuxième contributeur des aides au logement après l'État, principalement via les subventions d'investissement. Cependant, l'effort budgétaire public reste insuffisant et parfois mal ciblé.

Le total des aides au logement en 2023 a atteint 43,5 milliards d'euros, soit une hausse de 4,6 % par rapport à l'année 2022. Sur les deux dernières années, les aides au logement ont augmenté de près de 10 %. Cela s'explique dans un contexte inflationniste principalement par la hausse des prêts pour les logements locatifs sociaux (+24,5 %), permettant ainsi aux aides au logement de dépasser le précédent montant record, atteint en 2011.

Ces 43,5 milliards d'euros se répartissent globalement ainsi :

- 20 milliards de prestations sociales liées au logement (APL, ALF, ALS principalement) ;

- 15,8 milliards d'aides fiscales aux particuliers ou aux organismes de logement social (investissement locatif privé, aide à l'acquisition des logements, dispositifs de soutien aux travaux d'entretien-amélioration, avantages sur les revenus fonciers et locatifs, etc.) ;

- 5,2 milliards de subventions d'investissement (subventions de l'État, des collectivités locales, d'Action Logement, de l'ANRU et de l'Anah aux organismes constructeurs de logements sociaux) ;

- 2,3 milliards d'avantages de taux (PTZ, Éco-PTZ, prêts Action Logement, prêts de la Caisse des Dépôts au logement locatif social, etc.) ;

- 165 millions de subventions d'exploitation.

La part des dépenses de la collectivité publique consacrée au logement a progressé entre 2003 et 2010, passant de 1,6 % du PIB à 2,2 %, avant de chuter à 1,6 % en 2019 et 2020, 1,5 % en 2021 (un taux historiquement bas depuis que cette donnée existe - 1984 -, sous l'effet des coupes budgétaires successives sur les APL et les bailleurs sociaux) puis 1,6 % en 2022 et 1,6 % en 2023. Pour ramener les aides publiques pour le logement à leur niveau de 2,2 % du PIB comme en 2010, 17 milliards d'euros supplémentaires seraient nécessaires.

Source : comptes du logement 2023.

Le secteur du logement est un élément fondamental de l'économie nationale et un important fournisseur de recettes fiscales pour la collectivité en faisant l'objet de divers prélèvements. En 2023, le total des prélèvements liés au logement s'élève à 96,7 milliards d'euros, à un niveau qui a légèrement baissé en un an (-1,9 % entre 2022 et 2023), dans une tendance particulièrement à la hausse depuis 1984 :

- 22,1 milliards sur la consommation associée au service du logement (TVA et autres taxes) ;

- 34,4 milliards sur les producteurs de logements (contribution sur les revenus locatifs, TFPB, taxes sur les charges et sur la production de service de logement) ;

- 16,8 milliards sur l'investissement en logement (taxes d'urbanisme, TVA sur les terrains, sur les logements neufs ainsi que sur les dépenses d'amélioration, et de gros entretiens des logements, etc.) ;

- 15,4 milliards sur les mutations.

Source : comptes du logement 2023.

ANNEXES

Les chiffres du mal-logement
Glossaire
Bibliographie
Les chiffres du mal-logement

L'enracinement du mal-logement

- Privation de logement personnel : de pire en pire
- Le confort s'améliore, le surpeuplement et le froid… pas du tout !
- Le coût du logement explose
- Des perspectives résidentielles bloquées
- Méthodologie : des chiffres à manier avec précaution

La Fondation Abbé Pierre présente une estimation du nombre de personnes mal logées en France, à partir de chiffres issus de notre exploitation de la dernière édition de l'enquête nationale Logement (2013), ainsi que des premières exploitations provisoires de l'ENL 2020, en attendant la publication de l'intégralité des données de définitives. 4,2 millions de personnes souffrent de mal-logement ou d'absence de logement personnel. Outre ces situations les plus graves, 12,2 millions de personnes sont touchées à des degrés divers par la crise du logement.

À côté de cette photographie statistique du mal-logement en France, la Fondation Abbé Pierre révèle des tendances alarmantes à l'aggravation de la situation pour la plupart des indicateurs disponibles, qu'il s'agisse du nombre de personnes sans domicile, d'hébergés chez des tiers, de personnes subissant un effort financier excessif pour se loger ou de ménages souffrant du froid à domicile.

	ménages	personnes
4,2 millions de personnes mal logées		
Personnes privées de logement personnel		
dont personnes sans domicile[1]		350 000
dont résidences principales en chambres d'hôtel[2]	21 000	25 000
dont habitations de fortune[3]		100 000
dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers[4]		643 000
TOTAL		**1 118 000**
Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles		
dont privation de confort[5]	834 000	1 874 000
dont surpeuplement « accentué »[6]	253 000	1 128 000
TOTAL sans double compte	**1 059 000**	**2 885 000**

	ménages	personnes
« Gens du voyage » subissant de mauvaises conditions d'habitat[7]		208 000
Résidents de foyers de travailleurs migrants non traités[8]		20 000
TOTAL des personnes mal logées (a) (sans double-compte)		**4 173 000**

(1) Estimation FAP, 2024. Les sans-domicile, au sens de l'Insee, peuvent être sans abri, en habitation de fortune, en hébergement collectif, à l'hôtel, en CADA ou hébergés dans un logement associatif.

(2) ENL 2013, calculs FAP. Il s'agit ici de chambres trouvées et payées par les personnes elles-mêmes, pas d'hébergement institutionnel.

(3) Recensement de la population 2017 (France hors Mayotte). Certaines personnes en habitations de fortune sont également comptées parmi les sans-domicile.

(4) ENL 2013, calculs FAP. Ce groupe comprend un noyau dur (personnes de 17 à 59 ans hébergées par des personnes sans lien de parenté direct, qui n'ont pas les moyens de décohabiter) ainsi que les plus de 25 ans contraints, après une période de logement autonome, de revenir habiter chez leurs parents ou grands-parents faute de logement autonome, et les personnes de plus de 60 ans hébergées chez un tiers sans lien de parenté direct. À ce périmètre, semblable à celui des éditions précédentes défini par l'Insee, sont ajoutés les enfants non-étudiants de plus de 25 ans chez leurs parents qui n'ont encore jamais décohabité, souhaiteraient le faire mais n'en ont pas les moyens.

(5) ENL 2020, calculs FAP. Comprend les logements remplissant au moins un de ces critères : pas d'eau courante, douche, WC intérieurs, coin cuisine, ou moyen de chauffage ou façade très dégradée.

(6) ENL 2020. Ménages auxquels manquent deux pièces par rapport à la norme de peuplement. La norme de peuplement est la suivante : une pièce de séjour pour le ménage ; une pièce pour chaque couple ; une pièce pour les célibataires de 19 ans et plus ; et, pour les célibataires de moins de 19 ans : une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou s'ils ont moins de sept ans ; sinon, une pièce par enfant.

(7) FNASAT, « Ancrage et besoins en habitat des occupants permanents de résidence mobile », juin 2016.

(8) Cilpi. Résidents déclarés des foyers de travailleurs migrants en attente de traitement fin 2024.

12,3 millions de personnes fragilisées par rapport au logement		
	ménages	**personnes**
Propriétaires occupant un logement dans une copropriété en difficulté[9]	518 000	1 123 000
Locataires en impayés de loyers ou de charges[10]	493 000	1 210 000
Personnes modestes en situation de surpeuplement modéré[11]	1 055 000	4 299 000
Personnes modestes ayant eu froid pour des raisons liées à la précarité énergétique[12]	1 443 000	3 558 000
Personnes en situation d'effort financier excessif[13]	2 713 000	5 732 000
Personnes en logement inadapté à leur handicap [14]	221 000	221 000
TOTAL des personnes en situation de fragilité (b) (sans double compte)	**5 115 000**	**12 301 000**

4,2 MILLIONS DE PERSONNES SONT NON OU TRÈS MAL LOGÉES

Parmi les 1 118 000 personnes privées de logement personnel, la Fondation Abbé Pierre estime à 350 000 le nombre de personnes sans domicile, qu'elles vivent en situation d'hébergement, en CADA, en abri de fortune, à l'hôtel ou à la rue. Le recensement de la population dénombrait en outre en 2017, 100 000 personnes en habitations de fortune (constructions provisoires ou mobil-homes tandis que l'ENL indique que 25 000 personnes vivent à l'hôtel en 2013). Parmi les personnes privées de logement personnel apparaissent enfin 643 000 personnes hébergées chez des tiers de manière très contrainte : personnes de 17 à 59 ans hébergées par des personnes sans lien de parenté direct (69 000) ; personnes de plus de 25 ans contraintes, après une période de logement autonome, de revenir habiter chez leurs parents ou grands-parents faute de logement autonome (339 000) ; majeurs de plus de 25 ans chez leurs parents incapables de décohabiter pour raisons financières (153 000) ; personnes de plus de 60 ans hébergées chez un tiers sans lien de parenté direct (83 000).

(9) ENL 2013, calculs FAP. Il ne s'agit ici que des copropriétaires déclarant habiter dans une copropriété rencontrant des difficultés (impayés nombreux et fréquents, copropriété décrite comme fonctionnant très mal, absence de travaux d'entretien), et non des locataires. Cette définition n'est pas comparable à celle de l'édition précédente.

(10) ENL 2013, calculs FAP.

(11) ENL 2013, calculs FAP. Personnes appartenant à des ménages des trois premiers déciles de niveau de vie auxquels manque une pièce par rapport à la norme de peuplement, à l'exclusion des ménages d'une personne.

(12) ENL 2013, calculs FAP. Il ne s'agit ici que des personnes appartenant aux trois premiers déciles de niveau de vie et déclarant avoir eu froid au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité (privations financières, logement mal isolé ou mal chauffé).

(13) ENL 2013, calculs FAP. Personnes subissant un taux d'effort net supérieur à 35 %, leur laissant un reste-à-vivre inférieur à 650 euros par mois et par UC.

(14) ENL 2013, calculs FAP. Il s'agit ici des ménages comportant une personne déclarant un handicap ou de gênes et subissant un problème d'accessibilité dans son logement ou son immeuble. Ne connaissant pas le nombre de personnes touchées par ménage, on comptabilise une personne par ménage.

Ensuite en 2020, 2 885 000 personnes vivent dans des conditions de logement très difficiles. 1 874 000 sont privées de confort, car leur logement ne possède pas d'eau courante, de WC intérieurs, de douche, de moyen de chauffage ou de coin cuisine, ou leur façade est très dégradée, avec des fissures profondes. Ces différents critères constituent un manque de confort certain et sont bien souvent par ailleurs des indices laissant supposer que d'autres problèmes de confort affectent ces logements, souvent petits, anciens et dégradés : humidité, moisissures, mauvaise isolation, installation électrique dangereuse, infiltrations d'eau… Ensuite, 1 128 000 personnes vivent en surpeuplement dit « accentué », c'est-à-dire qu'il leur manque deux pièces par rapport à la norme de peuplement. On peut ajouter à ces chiffres 20 000 résidents de foyers de travailleurs migrants en attente de rénovation, dans des conditions de vétusté parfois dramatiques. Enfin, on estime que 208 000 personnes en habitat mobile vivent dans de mauvaises conditions. Faute d'accès à une offre d'habitat adapté (terrain familial locatif, logement social adapté, terrain privé pour installer des caravanes), une partie des « Gens du voyage » se retrouvent en itinérance contrainte, ou s'installent sur des terrains non destinés à l'habitat au regard du droit de l'urbanisme, éloignés et isolés, parfois sans raccordement à l'eau et à l'électricité. D'autres restent durablement sur les aires d'accueil dans des conditions souvent difficiles (emplacement et environnement dégradés, vie collective subie, coût élevé de l'installation sans titre d'occupation protecteur).

UN HALO DE 12,3 MILLIONS DE PERSONNES FRAGILISÉES PAR LA CRISE DU LOGEMENT

Autour de ce noyau dur du mal-logement, constitué de 4,2 millions de personnes, se dessine un halo beaucoup plus large, aux contours parfois flous, de personnes affectées par la crise du logement, à un titre ou à un autre, de manière moins prégnante, mais avec de réelles répercussions sur la vie de famille, la santé, l'environnement quotidien, le confort ou les fins de mois.

En 2013, 4 299 000 personnes modestes (1 055 000 ménages) appartenant aux trois premiers déciles de la population, vivent en situation de surpeuplement dit « modéré », c'est-à-dire qu'il leur manque une pièce par rapport à la norme d'occupation.

1 210 000 personnes locataires étaient en situation d'impayés de loyers ou de charges au moment de l'enquête, s'exposant ainsi à une procédure d'expulsion locative.

1 123 000 personnes, propriétaires occupants, vivent dans des copropriétés en difficulté, subissant un très mauvais fonctionnement, des impayés de charges nombreux et importants ou une absence de travaux d'entretien. À noter qu'il ne nous est pas possible dans l'ENL de calculer le nombre de locataires vivant dans ces copropriétés.

DE NOUVELLES FORMES DE FRAGILITÉS

La Fondation Abbé Pierre a décidé d'intégrer à son décompte, parmi les personnes en difficulté, deux formes de fragilisation par le logement à mieux appréhender : l'effort financier excessif et le froid à domicile.

La précarité énergétique touche des millions de personnes qui subissent des dépenses énergétiques excessives ou ont froid à leur domicile. Le noyau dur de la précarité énergétique, composé des ménages modestes ayant eu froid pour des raisons liées à la précarité s'élève à 3 558 000 personnes (1 443 000 ménages).

Pour la première fois, la Fondation ajoute une sixième catégorie parmi les différentes formes de fragilité par rapport au logement : l'inadaptation du logement au handicap. D'après l'enquête nationale logement 2013, en attendant les résultats 2020, l'inadaptation de l'habitat au handicap au sens large toucherait environ 5 % des ménages en logement ordinaire comprenant une personne en situation de handicap, et 3 % des ménages déclarant quelques gênes ou difficultés dans la vie quotidienne, soit plus de 221 000 ménages, se répartissant à parité entre des problèmes d'accessibilité à l'extérieur ou à l'intérieur du logement, pour y accéder ou pour y vivre.

L'effort financier excessif concerne quant à lui les ménages modestes appauvris par des niveaux de loyers insoutenables, en particulier dans le parc privé. Il touche 5 732 000 personnes qui consacrent plus de 35 % de leurs revenus à leurs dépenses de logement, ne leur laissant pour vivre qu'un revenu inférieur à 65 % du seuil de pauvreté, soit 650 euros par mois et par unité de consommation.

Au total, sans double compte, ce sont donc 15 006 000 personnes qui sont victimes de la crise du logement, qu'elles soient mal logées ou fragilisées par rapport au logement.

L'enracinement du mal-logement

S'il est impossible de comparer strictement l'évolution, entre 2006, 2013 et 2020, du nombre total de mal-logés (voir méthodologie), il est en revanche possible, pour la plupart des indicateurs de mal-logement, de dégager des tendances significatives. La plupart de ces chiffres, issus de l'enquête nationale Logement ou de données administratives, montrent une dégradation de la situation, qu'il s'agisse du nombre de personnes sans domicile, de l'hébergement contraint chez des tiers du surpeuplement, de la sensation de froid, des procédures en justice et des expulsions pour impayés, de l'effort financier excessif, de la difficulté à déménager ou de l'attente d'un Hlm.

Mais ce mouvement n'est pas uniforme, puisque d'autres indicateurs montrent une certaine amélioration, par exemple en ce qui concerne le confort sanitaire de base, conformément à un mouvement historique d'amélioration de la qualité des logements et d'élévation des standards de vie. 99,5 % des logements disposent désormais d'eau courante, WC intérieurs et chauffage. Mais d'autres critères que le confort sanitaire de base s'imposent désormais pour distinguer les logements confortables des autres. On pense notamment à des éléments apparemment moins graves, mais bien plus répandus, comme l'inconfort thermique, les infiltrations d'eau, le bruit ou l'humidité, qui ont des conséquences avérées sur la qualité de vie et la santé.

Privation de logement personnel : de pire en pire

PERSONNES SANS DOMICILE : + 145 % (2012-2024)

Entre 2012 et 2024, le nombre de personnes sans domicile a augmenté d'environ 145 %. Les phénomènes de grande exclusion se sont amplifiés. La dernière enquête « sans-domicile » de l'Insee en 2012 estimait à 143 000 le nombre de personnes privées de domicile (sans abri ou en hébergement). Aujourd'hui, on peut estimer que ce chiffre a plus que doublé, et s'élève au moins à 350 000. Fin 2024, l'Etat accueillait en effet 203 000 personnes en hébergement généraliste (centre d'hébergement d'urgence, hôtel, centre d'hébergement et de réinsertion sociale). Outre cet hébergement dit « généraliste », 130 000 personnes exilées, demandeuses d'asile ou réfugiées sont hébergées dans le cadre du « Dispositif national d'accueil » (DNA), c'est-à-dire en centres d'accueil des demandeurs d'asile (Cada), hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (Huda)… A ces 333 000 personnes sans-domicile hébergées, il faut ajouter les personnes sans-abri, dormant dans la rue, sous une tente, dans le métro, dans une voiture. Le dernier chiffre national est celui du recensement de la population 2016, qui estimait à 27 000 le nombre de personnes sans-abri, contre 16 000 en 2011.

HÉBERGEMENT CONTRAINT CHEZ DES TIERS : + 19 % (2002-2013)

Le nombre de personnes hébergées de manière contrainte chez des tiers est passé de 411 000 en 2002 à 490 000 en 2013. Le « noyau dur » des hébergés contraints a légèrement diminué, passant de 79 000 personnes à 69 000 (- 13 %). Mais cette

baisse est plus que compensée par la hausse des autres hébergés contraints, à savoir les majeurs hébergés de manière subie retournés vivre chez leurs parents (+ 20 %, voir ci-dessous) et les personnes âgées vivant chez des tiers sans lien de parenté direct avec l'occupant en titre (+ 66 %). Dans les chiffres du mal-logement, depuis 2016, nous avons ajouté, parmi les hébergés contraints, les personnes non étudiantes de plus de 25 ans empêchées pour des raisons financières de décohabiter, mais l'évolution de ce groupe n'est pas comparable avec 2002 car il n'était alors pas comptabilisé.

Le nombre de personnes de plus de 25 ans contraintes, après une période de logement autonome, de revenir habiter chez leurs parents ou grands-parents faute de logement autonome, est passé de 282 000 à 338 000 (+ 20 %). Cette hausse traduit la difficulté croissante, en particulier pour les jeunes, d'accéder à un logement à un coût modéré. Davantage locataires du parc privé, célibataires, précaires et résidant dans les petits logements des agglomérations les plus chères, les jeunes ont été logiquement touchés de plein fouet par la hausse des loyers de la décennie 2000. Quant à accéder à la propriété, cette option est devenue de moins en moins envisageable dans les zones chères.

D'après l'ENL 2020, le nombre de personnes accueillies par leurs enfants, amis, famille (hors parents) est passé de 513 000 en 2013 à 590 000 en 2020.

Le confort s'améliore, le surpeuplement et le froid… pas du tout !

ABSENCE DE CONFORT SANITAIRE DE BASE : - 54 % (2006-2020)

Il s'agit du principal motif de satisfaction à la lecture de l'ENL 2020 : le nombre de personnes vivant dans des logements privés du confort sanitaire de base (eau courante, douche, WC intérieurs) poursuit sa chute. Entre 2006 et 2020, la part des ménages sans confort sanitaire de base est passée de 1,6 % à 0,7 %.

SURPEUPLEMENT ACCENTUÉ : + 17 % (2006-2013), + 16 % (2013-2020) SURPEUPLEMENT MODÉRÉ : + 6 % (2006-2013), + 7 % (2013-2020)

Entre 2006 et 2013, le surpeuplement a augmenté de manière inédite et cette hausse se poursuit entre 2013 et 2020. Le nombre de ménages en surpeuplement accentué a crû de 185 000 à 218 000 (+ 17 %), tandis que celui des ménages en surpeuplement modéré (hors ménages unipersonnels) est passé de 1 694 000 à 1 789 000 (+ 6 %). D'après les résultats provisoires de l'ENL 2020, la hausse se poursuit pour le nombre de ménages en surpeuplement accentué (253 000, + 16 % par rapport à 2013) et en surpeuplement modéré (2 423 000, + 7 % par rapport à 2013). Ces augmentations n'ont rien d'anodin : il s'agit d'un changement de tendance historique. Jusqu'ici, les évolutions démographiques et résidentielles de fond conduisaient des ménages de plus en plus petits à vivre dans des logements de plus en plus grands. Si bien que le taux de surpeuplement des ménages baissait de manière régulière et rapide, passant de 16,5 % en 1984 à 8,4 % en 2006 d'après l'Insee. Mais en 2013, pour la première fois,

sous l'effet de la crise du logement, cette tendance s'inverse et ce taux s'élève même à 8,7% en 2020. Pour de nombreux ménages modestes, en particulier dans les grandes agglomérations et pour les jeunes et les locataires, ces tendances se traduisent donc par un surpeuplement accentué plus fréquent.

FROID À DOMICILE : + 72 % (1996-2013)

Le pourcentage des ménages déclarant avoir eu froid au cours de l'année 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.** D'après le baromètre du Médiateur de l'énergie, la part des Français ayant froid à domicile est en hausse, passant de 14% en 2020 à 30% en 2024.

Le nombre de ménages déclarant avoir eu froid au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité (mauvaise isolation, installation de chauffage insuffisante ou privation financière) est passé de 2 682 000 (soit 6 134 000 personnes) en 2006 à 3 388 000 (soit 7 697 000 personnes) en 2013, soit **une hausse de 25 % du nombre de personnes affectées.**

Le nombre de ménages modestes – appartenant aux trois premiers déciles de niveau de vie – déclarant avoir eu froid au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité (mauvaise isolation, installation de chauffage insuffisante ou privation financière) est passé de 1 199 000 (soit 2 858 000 personnes) en 2006 à 1 443 000 (soit 3 558 000 personnes) en 2013, soit **une hausse de 25 % du nombre de personnes affectées.**

Le coût du logement s'accroît

DES PROCÉDURES POUR IMPAYÉS EN HAUSSE : + 10 % (2006-2019)

Si les ménages en impayés, d'après l'ENL, semblent aussi nombreux en 2013 qu'en 2006, les chiffres du ministère de la Justice montrent quant à eux une augmentation régulière des contentieux pour impayés de loyers ou défaut d'assurance. Entre 2006 et 2019, le nombre de ces procédures est passé de 132 000 à 145 000, soit une hausse de 10 %, tandis que les expulsions avec le concours de la force publique ont augmenté de 74 % depuis 2006 pour atteindre le chiffre record de 19 023 en 2023.

PERSONNES EN TAUX D'EFFORT FINANCIER EXCESSIF : + 42 % (2006-2013)

Entre 2006 et 2013, le nombre de personnes vivant en ménages considérés comme en taux d'effort excessif, c'est-à-dire subissant un taux d'effort net supérieur à 35 %, leur laissant un niveau de vie résiduel, une fois les dépenses de logement payées, inférieur à 65 % du seuil de pauvreté (650 euros par mois et par unité de consommation en 2013, 572 euros en 2006), **a augmenté de 42 %**. Il est passé de 4 051 000 personnes (soit 2 156 000 ménages) **à 5 732 000 personnes (soit 2 713 000 ménages)**. À 47 %, les ménages touchés par cette situation de précarité financière due au coût du logement

sont des ménages d'une seule personne. Au-delà de ce noyau dur de personnes en taux d'effort financier excessif et à bas revenus, **le nombre de ménages subissant des taux d'effort supérieurs à 35 % est passé de 4 692 000 à 5 280 000 sur la même période.**

Des perspectives résidentielles bloquées

DEMANDEURS HLM : + 12 % (2006-2013)

Être demandeur Hlm n'implique pas forcément une situation de mal-logement, mais l'allongement de la file d'attente pour obtenir un logement social suggère une aggravation des tensions sur le marché du logement. En 2013, 1 406 000 ménages déclaraient comporter au moins un membre en attente d'un Hlm contre 1 212 000 en 2006 (+ 12 %). D'autant plus que **le nombre de demandeurs Hlm en attente depuis plus d'un an augmente de 24 %** (de 556 000 en 2006 à 688 000 en 2013). Cet accroissement sensible des demandes est le résultat, d'une part, de la hausse des prix à l'achat et à la location, en particulier dans les grandes agglomérations, et d'autre part de la baisse de mobilité des locataires du parc social, qui réduit d'autant le nombre de Hlm disponibles chaque année. Mi-2024, 2,7 millions de demandes Hlm étaient enregistrées (contre 2 millions en 2017).

UNE ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ DES LOCATAIRES HLM EN CHUTE : - 31 % (2006-2013)

Cette chute de la mobilité est particulièrement criante quand l'on regarde plus précisément le nombre de ménages qui ont pu quitter le parc social pour accéder à la propriété. En 2002, ils étaient 291 000 à avoir effectué au cours des quatre années précédentes ce parcours résidentiel, communément vu comme ascendant. **Ils n'étaient plus que 263 000 en 2006 et 165 000 en 2013. Soit une chute de 31 %** entre 2006 et 2013, et même de 44 % entre 2002 et 2013.

Méthodologie : des chiffres à manier avec précaution

À intervalles réguliers depuis 1955, l'Insee produit une enquête nationale Logement (ENL), posant des centaines de questions à la population française sur ses conditions d'habitat. La dernière enquête disponible datait de 2006. Celle menée en 2013, dont nous exploitons ici les résultats, permet donc de mesurer l'impact de la crise économique de 2008 sur l'état du mal-logement, en attendant les résultats de l'ENL 2020, dont nous ne disposons pour l'instant que de premiers chiffres provisoires nous ayant permis d'actualiser simplement le nombre de personnes privées de confort et en surpeuplement accentué.

Pour autant, il n'est pas toujours possible de mesurer l'évolution dans le temps d'un phénomène car les questions ne sont pas toutes identiques d'une année sur l'autre. De plus, nos propres critères de mal-logement évoluent, intégrant des problèmes, comme la précarité énergétique ou l'effort financier excessif, qui n'étaient pas comptabilisés jusqu'ici.

Il n'est donc pas possible de comparer les chiffres de cette année avec ceux des années précédentes sans précaution. Pour comparer ce qui est strictement comparable, nous avons donc choisi de retracer à part des évolutions sur des sujets précis.

Certaines limites de ces chiffres sont inhérentes à l'enquête nationale Logement (ENL). Même si elle est de grande ampleur, l'ENL reste une enquête par échantillon (menée auprès de 27 000 ménages en 2013 et 37 000 en 2020 en France métropolitaine). Toute extrapolation, aussi rigoureuse soit-elle, implique des biais et des approximations. De plus, cette enquête est déclarative, sans contrôle systématique de la véracité des réponses des enquêtés. De nombreuses questions laissent une grande place à la subjectivité, par exemple à propos du froid ressenti au cours de l'année précédente, ou à la mémoire, quand les ménages sont interrogés sur leur parcours résidentiel depuis de nombreuses années.

En dépit de ces limites structurelles, l'ENL constitue le meilleur outil statistique disponible aujourd'hui en matière de logement, en raison de son très grand nombre de questions, qui permet d'agréger des situations en évitant les « doubles-comptes », c'est-à-dire en évitant de compter deux fois les personnes qui cumulent plusieurs problèmes de logement différents. Elle permet, contrairement à de nombreuses statistiques disponibles, de comptabiliser les problèmes de mal-logement à partir des réponses des mal-logés eux-mêmes, et non à partir de leur recours, toujours partiels, aux dispositifs publics d'aide aux mal-logés. Faute de mieux, nous sommes parfois amenés à étudier certains phénomènes mal mesurés dans l'ENL à partir de l'action publique qui leur est dédiée, comme le degré de mise en œuvre des objectifs de traitement des foyers de travailleurs migrants.

Certains ménages, comme les sans-domicile ou les personnes en FTM, qui ne sont pas pris en compte par l'ENL, sont comptabilisés ici grâce à d'autres sources (recensement, données administratives sur l'hébergement, etc). Certains phénomènes sont pourtant encore mal appréhendés par ces chiffres, comme les locataires de copropriétés en difficulté ou les personnes vivant dans un logement inadapté à leur handicap.

Quand cela est possible, la Fondation Abbé Pierre se base sur des critères déjà utilisés par l'Insee. Mais nous choisissons parfois de proposer nos propres critères. Le choix de certains seuils, à partir desquels les personnes sont comptabilisées, peuvent naturellement prêter à débat : à partir de quel taux d'effort, et pour quel reste-à-vivre, un ménage subit-il un « taux d'effort excessif » ? Jusqu'à quel niveau de revenu un ménage en surpeuplement modéré, ou souffrant du froid à domicile, est-il considéré comme « fragilisé par le logement » ? À partir de quel âge et à quelles conditions un enfant vivant chez ses parents est-il « mal logé » ? En tout état de cause, les options retenues par la Fondation — en concertation avec un certain nombre de chercheurs — représentent **une contribution au débat sur la connaissance du mal-logement**.

Enfin, pour mieux mesurer le mal-logement, la Fondation Abbé Pierre essaie quand cela est possible de comptabiliser le nombre de personnes touchées, et non simplement le nombre de ménages. À noter enfin que les résultats issus de l'ENL présentés ici ne concernent que la France métropolitaine.

Glossaire

115 : Numéro d'urgence pour les sans-abri.
AAH : Allocation adulte handicapé.
ACT : Appartements de coordination thérapeutique.
ACV : Action cœur de ville.
ADA : Allocation pour demandeur d'asile.
ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.
ADIL : Agence départementale d'information sur le logement.
ADLH : Accompagnement aux droits liés à l'habitat.
AES : Allocation d'éducation spéciale.
AGGIR : Autonomie Gérontologie Groupe Iso Ressources.
AGLS : Aide à la gestion locative sociale.
AHI : Accueil hébergement insertion.
ALF : Allocation logement à caractère familial.
ALS : Allocation logement à caractère social.
ALUR (loi) : Accès au logement et un urbanisme rénové (loi).
AMO : Assistance à la maîtrise d'ouvrage.
ANAH : Agence nationale de l'habitat.
ANCOLS : Agence nationale de contrôle du logement social.
ANCT : Agence nationale de la cohésion des territoires.
ANEF : Administration numérique pour les étrangers en France.
ANGVC : Association nationale des Gens du voyage catholiques.
ANIL : Agence nationale pour l'information sur le logement.
ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine.
AOH : Autorité organisatrice de l'habitat.
APA : Allocation personnalisée d'autonomie.
APACT : Association pour l'accessibilité et la conception pour tous.
APC : Agence parisienne pour le climat.
APL : Aide personnalisée au logement.
APUR : Atelier parisien d'urbanisme.
ARS : Agence régionale de santé.
ASAP (loi) : Accélération et simplification de l'action publique.
ASPA : Allocation de solidarité aux personnes âgées.
ASS : Allocation de solidarité spécifique.
ASV : Adaptation de la société au vieillissement.
AT-SA : Accueil temporaire – Service de l'asile.
AVC : Accident vasculaire cérébral.
AVDL : Accompagnement vers et dans le logement.
AVP : Aide à la vie partagée.
BRS : Bénéficiaire d'un bail réel solidaire.
CADA : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.
CAES : Centres d'accueil et d'évaluation des situations.
CAF : Caisse d'allocations familiales.
CCAS : Centre communal d'action sociale.

CCAPEX : Commission de coordination des actions de prévention des expulsions.
CCH : Code de la construction et de l'habitation.
CDC : Commission départementale de conciliation.
CEDH : Cour européenne des droits de l'homme.
CEE : Certificats d'économies d'énergie.
CFPPA : Conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie.
CGDD : Commissariat général au développement durable.
CGEDD : Conseil régional de l'environnement et du développement durable.
CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale.
CHU : Centre d'hébergement d'urgence.
CIA : Convention intercommunale d'attribution.
CIAS : Centre intercommunal d'action sociale.
CIDPH : Convention relative aux droits des personnes handicapées.
CIL : Conférence intercommunale du logement.
CILPI : Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées.
CITE : Crédit d'impôt pour la transition énergétique.
CLAMEUR : Connaître les loyers et analyser les marchés sur les espaces urbains et ruraux.
CLCV : Consommation logement cadre de vie.
CLS : Contrat local de santé.
CMA : Conditions matérielles d'accueil.
CMDR : Collectif Les Morts de la Rue.
CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales.
CNAV : Caisse nationale d'assurance vieillesse.
CNCA : Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.
CNCDH : Commission nationale consultative des droits de l'homme.
CNCPH : Conseil national consultatif des personnes handicapées.
CNR : Conseil national de la refondation.
CNSA : Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.
COMED : Commission de médiation Dalo.
COTOREP : Commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel.
CPH : Centre provisoire d'hébergement.
CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.
DALO : Droit au logement opposable.
DGEC : Délégation générale de l'énergie et du climat.
DGF : Dotation globale de fonctionnement.
DIHAL : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement.
DMTO : Droits de mutation à titre onéreux.
DNA : Dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile.
DNP : Demande non-pourvue.
DOLA : Développement de l'offre de logements abordables.
DOM : Département d'Outre-Mer.
DPE : Diagnostic de performance énergétique.
DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.
DRIHL : Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et au logement.

DROM : Départements et régions d'Outre-Mer.
DSC : Dotation de solidarité communautaire.
DSR : Dotation de solidarité rurale.
DSU : Dotation de solidarité urbaine.
EAME : Etablissement d'accueil mère-enfant.
EHPA : Etablissement d'hébergement pour personnes âgées.
EHPAD : Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.
ELAN (loi) : Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique
EMPP : Equipes mobiles psychiatrie et précarité.
ENL : Enquête nationale logement (Insee)
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale.
EPT : Etablissement public territorial.
ERFS : Enquête revenus fiscaux et sociaux.
ERP : Etablissement recevant du public.
ESAT : Etablissements ou service d'aide par le travail.
ESH : Espace solidarité habitat.
ESSMS : Etablissement ou service social ou médico-social.
ETP : Equivalent temps plein.
FAIRE : Faciliter, accompagner, informer pour la rénovation énergétique.
FALC : Facile à lire et à comprendre.
FAPIL : Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement.
FAS : Fédération des acteurs de la solidarité
FHI : Forfait habitat inclusif.
FILOCOM : Fichier des logements à la commune.
FNAP : Fonds national des aides à la pierre.
FNASAT : Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes.
FNATH : Fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés.
FNSS : Fédération nationale des Samu Sociaux.
FPIC : Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.
FRAFU : Fonds régional d'aménagement foncier et urbain.
FSL : Fonds de solidarité logement.
FTM : Foyer de travailleurs migrants.
GALI : Indicateur de limitation d'activité générale.
GIR : Groupe iso-ressources.
GLI : Garantie loyers impayés.
GRAS : Groupe de recherche action sérieuse.
GRL : Garantie des risques locatifs.
GUL : Garantie universelle des loyers.
HAPA : Habitat partagé et accompagné.
HCDL : Haut comité pour le droit au logement.
HCSP : Haut conseil de la santé publique.
HLM : Habitation à loyer modéré.
HUDA : Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile.
I4CE : Institut de l'économie pour le climat.
IGAS : Inspection générale des affaires sociales.

IGED : Inspection générale de l'environnement et du développement durable.
IGF : Inspection générale des finances.
IME : institut médico-éducatif.
IML : Intermédiation locative.
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques.
INVS : Institut national de veille sanitaire.
IRL : Indice de référence des loyers.
LAM : Lits d'accueil médicalisé.
LBU : Ligne budgétaire unique.
LDA : Logement d'abord.
LES : Logement évolutif social.
LHI : Lutte contre l'habitat indigne.
LHSS : Lit halte soin santé.
LLI : Logements locatifs intermédiaires.
LLS : Logements locatifs sociaux.
LLTS : Logements locatifs très sociaux.
MAPTAM (loi) : Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
MAR : Mon accompagnateur Renov'.
MDPH : Maisons départementales pour les personnes handicapées.
MOD : Maîtrise d'ouvrage directe.
MOI : Maîtrise d'ouvrage d'insertion.
MOLLE (loi) : Mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion.
MPR : MaPrimeRenov'.
MVA : Majoration pour la vie autonome.
NOTRe : Nouvelle organisation territoriale de la République.
NPNRU : Nouveau programme de renouvellement urbain.
OFCE : Observatoire français des conjonctures économiques.
OLAP : Observatoire des loyers de l'Agglomération parisienne.
ONPE : Observatoire national de la précarité énergétique.
ONRE : Observatoire national de la rénovation énergétique.
ONU : Organisation des nations unies.
OQTF : Obligation de quitter le territoire français.
ORT : Opération de revitalisation de territoire.
PALULOS : Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.
PASH : Plateforme d'accompagnement social à l'hôtel.
PCH : Prestation de compensation du handicap.
PDALHPD : Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.
PDH : Plans départementaux de l'habitat.
PDLHI : Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne.
PENE : Projets urbains dits d'envergure nationale ou européenne.
PIC : Plan initiative copropriétés.
PLAI : Prêt locatif aidé d'intégration.
PLAID : Plan logement hébergement d'accompagnement et d'inclusion des habitants en difficulté de la métropole de Lyon.

PLF : Projet de loi de finances.
PLFSS : Projet de loi de financement de la sécurité sociale.
PLH : Programme local de l'habitat.
PLI : Prêt locatif intermédiaire.
PLOM : Plan logement Outre-mer.
PLS : Prêt locatif social.
PLU-H : Plan local d'urbanisme et de l'habitat.
PLUI : Plan local d'urbanisme intercommunal.
PLUS : Prêt locatif à usage social.
PMR : Personnes à mobilité réduite.
PMS : Projet métropolitain des solidarités.
PNACC 3 : 3e plan national d'adaptation au changement climatique.
PNRU : Programme national de rénovation urbaine.
PNRQAD : Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés.
POPAC : Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement.
PPGDID : Plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs.
PPPI : Parc privé potentiellement indigne.
PRAHDA : Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile.
PTFTM : Plan de traitement des foyers de travailleurs migrants.
PTZ (PTZ+) : Prêt à taux zéro.
PVD : Petite ville de demain.
QPV : Quartiers prioritaires de la politique de la Ville.
RHI : Résorption de l'habitat insalubre.
RHS : Résorption de l'habitat spontané.
RLS : Réduction de loyer de solidarité.
RPLS : Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux.
RSA : Revenu de solidarité active.
RSD : Règlement sanitaire départemental.
SAMV : Solution d'assistance à la mobilité verticale.
SAMSAH : Service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés.
SARE : Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique.
SAVS : Service d'accompagnement à la vie sociale.
SCoT : Schéma de cohérence territoriale.
SDES : Service des données et études statistiques.
SIAO : Système intégré d'accueil et d'orientation.
SLI : Société pour le logement intermédiaire.
SLIME : Services locaux d'intervention pour la maîtrise de l'énergie.
SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance.
SNBC : Stratégie nationale bas-carbone.
SNE : Système national d'enregistrement.
SRADDET : Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.
SRHH : Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement.
SRU : Solidarité et renouvellement urbains (loi).
TEE : Taux d'effort énergétique excessif.

TFPB : Taxe foncière sur les propriétés bâties.
THIRORI : Traitement de l'habitat insalubre remédiable ou dangereux et des opérations de restauration immobilière.
THLV : Taxe d'habitation sur les logements vacants.
THRS : Taxe d'habitation sur les résidences secondaires.
TLV : Taxe sur les logements vacants.
TVA : Taxe sur la valeur ajoutée.
UC : Unité de consommation.
UCSD : Un chez soi d'abord (dispositif).
ULS : Usufruit locatif social.
UNAFAM : Union nationale de familles et amis de personnes malades et/ou handicapées psychiques.
UNCCAS : Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale.
USH : Union sociale pour l'habitat.
VEFA : Vente en l'état futur d'achèvement.
ViP : Vieillissement et précarité (plateforme).
VISALE : Visa pour le logement et l'emploi.
VOC : Veille et observation des copropriétés.
ZAN : Zéro artificialisation nette.
ZUS : Zone urbaine sensible.

Bibliographie

1. TRAVAUX DES INSTITUTIONS ET ORGANISMES D'ETUDES

Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) :
- *« Note relative à l'obligation d'attribution de logements aux ménages DALO ou prioritaires du secteur de la PEEC, Exercice 2022 », 2024.*
- *« 4 ménages sur 10 du parc social souffrent de la chaleur dans leur logement en été », 2024.*
- *« Enquête annuelle auprès des locataires du parc social », 2024.*

Banque des territoires :
- *« Perspectives, l'étude sur le logement social », 2024.*

Commissariat général du développement durable (CGDD) :
- *« Le parc locatif social au 1er janvier 2024 », 2024.*

Cour des comptes :
- *« Les relations entre l'Etat et les gestionnaires de structures d'hébergement », 2024.*
- *« L'aide fiscale de l'investissement locatif Pinel », 2024.*

Défenseur des droits :
- *« L'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers », 2024.*

Haut comité pour le Droit au Logement :
- *« Bilan et perspectives des attributions de logements sociaux réservés par l'Etat aux ménages mal-logés », 2024.*

INSEE :
- *« De 2 à 6 millions de ménages supplémentaires en France entre 2018 et 2050 », 2024.*
- *« Le parc de logements au 1er janvier 2024 : 38,2 millions de logements en France », 2024.*
- *« La moitié des personnes ayant habité en quartier prioritaire entre 2011 et 2020 y restent tout au long de la période », Insee Première, 2024.*
- *« Revenus et patrimoine des ménages », Insee Références, 2024.*
- *« Qui habite dans les quartiers les plus pauvres et les plus aisés de France ? », Kim Antunes et Alexandre Damperon, 2024.*

Sénat :
- *« Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur femmes sans abri », 2024.*

2. TRAVAUX DES FÉDÉRATIONS, FONDATIONS, OPÉRATEURS ET ASSOCIATIONS

Atelier parisien d'urbanisme (APUR) :
- *« Les personnes sans abri à Paris la nuit du 25 au 26 janvier 2024 », 2024.*

Collectif Les Morts à la rue :
- *« Dénombrer et décrire », 2024.*

Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) :
- *« Personnes étrangères : accès aux droits entravé, insertion empêchée », 2024.*

France Stratégie :
- *« Quinze ans de PNRU : quels effets sur l'habitat et le peuplement ? », note d'analyse, 2024.*

Fondation Abbé Pierre :
- *« Les « Tanguy » : le retour. Quand les jeunes ont du mal à quitter le nid », 2024.*
- *« Logements-bouilloires : l'Etat reste de glace », 2024.*
- *« Logements-bouilloires : le degré zéro de l'action publique », 2024.*
- *« Réussir le ZAN en réduisant le mal-logement : c'est possible », avec la Fondation pour la Nature et l'Homme, 2024.*
- *« Le maintien des aides au logement pour les ménages en impayé de loyer, un principe remis en cause », 2024.*
- *« Bilan plateforme téléphonique Allô prévention expulsion », 2024.*
- *« 4ème baromètre de l'observatoire de l'encadrement des loyers. L'encadrement des loyers est mieux respecté en régions », 2024.*

Observatoire des expulsions collectives de lieux de vie informels :
- *« Rapport annuel », 2024.*

Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) :
- *« Article 8 du projet de loi DOLA : vers une hausse massive des loyers Hlm ? », avec la FAP et le HCDL, 2024.*

PriceHubble :
- *« Encadrement des loyers : solution ou problème pour le marché locatif ? », 2024.*

Service des données et études statistiques (SDES) :
- *« Rapport du compte du logement 2023 », 2024.*

Unicef et FAS :
- *« Baromètre enfants à la rue », 2024.*

Union nationale de l'habitat (USH) :
- *« Observatoire de la production locative : bilan 2023 », 2024.*
- *« Les HLM en chiffres », 2024.*
- *« Enquête flash observatoire des impayés locatifs », 2024.*

Bibliographie Chapitre Handicap

Rapports et ouvrages

ANRU, *L'approche égalitaire de l'urbanisme*, juin 2021.

APUR, Logement et handicap à Paris : l'accessibilité des personnes handicapées au logement, 2005.

Baudot Pierre-Yves & Fillion Emmanuelle, *Le handicap dans la cité*, La Vie des idées, 2021.

Charlot Jean-Luc, *Pour en finir avec l'habitat inclusif*, L'Harmattan, Paris, 2022.

Chevandier Thomas, « Vieillir en logement social : les défis de l'accessibilité et de l'adaptation, *Fondation Jean Jaurès*, mai 2023.

Coll., « Se rétablir par le logement », *Pratiques en santé mentale*, 2020.

CNAF, « Vieillir chez soi : Apport des expériences étrangères et des comparaisons internationales », *Gérontologie et Société*, 2021.

CNSA, L'habitat inclusif un habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale, 2023.

CNAV, « Vieillissement, marginalité urbaine et mal-logement », *Retraite et société*, 2021.

Cour des comptes, « Le soutien aux logements face aux évolutions climatiques et au vieillissement de la population », 2023.

Credoc, « Avancée en âge et parcours résidentiel : représentations et connaissance de l'offre alternative d'habitat », Cahier de recherche, décembre 2022.

Défenseur des droits, « Logement, handicap et perte d'autonomie », 2014.

DREES :
- « La perte d'autonomie et les aidants des personnes âgées », *L'aide et l'action sociales en France*, 2020.
- Personnes ayant des limitations fonctionnelles physiques : Panorama des aides et aménagements du logement, 2012.
- Le handicap en chiffres, 2024.

DGCS, « Enquête nationale relative à l'habitat alternatif/inclusif pour personnes handicapées, personnes âgées, personnes atteintes d'une maladie neurodégénérative ou leurs aidants », 2017.

DGCS, CNSA, « Guide de l'habitat inclusif pour les personnes handicapées et les personnes âgées », 2017.

Fillion Emmanuelle, Ravaud Jean-François, Ville Isabelle (dir.), Introduction à la sociologie du handicap, De Boeck Supérieur, paris, 2020.

IGEDD, « Bilan d'application du logement évolutif (article 64 de la loi Elan) », octobre 2023.

Ministères du Logement et de l'Environnement, « L'adaptation du logement aux personnes handicapées et aux personnes âgées », 2015.

Observatoire de l'Economie et des Territoires, « Les besoins des personnes handicapées en matière de déplacements, de logement et d'aide humaine », 2004.

Puiseux Charlotte, *De chair et de fer. Vivre et lutter dans une société validiste*, La Découverte, Paris, 2022.

Quatelas Bernard, *La place de la personne en situation de handicap dans la cité*, Dires, 2017.

Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, Préconisations de mise en œuvre pour le nouveau critère de reconnaissance au titre du droit au logement opposable : "logé dans un logement inadapté à son handicap", 2023.

Conseil national de l'habitat, « Rapport du groupe de travail sur l'adaptation des logements pour les personnes en situation de handicap », 2014.

Réussir 2015 : Accessibilité des personnes handicapées au logement, aux établissements recevant du public, aux transports, à la voirie et aux espaces publics, rapport de Claire-Lise Campion, sénatrice.

Terral Daniel, *Accompagner la personne handicapée à domicile*, Dunod, 2013.

Think & do tank Pour la Solidarité, Université Paris Est Créteil – LIRTES, Habitat et handicap : Recommandations pour promouvoir un habitat dans une société inclusive, Association des Paralysés de France, 2014.

Articles universitaires

Argoud Dominique, « De nouvelles formes d'habitat pour personnes âgées : d'hier à aujourd'hui. Du point de vue de la Fondation de France », *Gérontologie et société*, vol. 29/119, no. 4, 2006.

Baudot, Pierre-Yves, « Comment meurt un droit ? La Loi Elan et la fin de l'accessibilité du bâti », Droit et société, vol. 113, no. 1, 2023, pp. 73-90.

Baudot Pierre-Yves, Chevallier Thomas, « Les handicaps de l'enquête logement. Étude de l'expérience résidentielle des personnes en situation de handicap à partir de l'ENL 2013 ».

Challe Laetitia et al., « Handicap et discriminations dans l'accès au logement : un test multicritère sur les malvoyants », *Revue d'économie politique*, vol. 133, no. 2, 2023, pp. 233-262.

Coulomb Laureline, « Les personnes sans domicile vieillissantes face aux dispositifs d'hébergement sociaux et médicaux », *Retraite et société*, vol. 85, no. 1, 2021, pp. 61-81.

Camelot Guillaume, Terrier Guy, « L'habitat inclusif : un progrès pour la santé mentale ? », *Santé Publique*, vol. 30, no. 6, 2018, pp. 829-832.

Driant Jean-Claude, « Les personnes âgées mal logées : une catégorie peu visible », *Retraite et société*, vol. 85, no. 1, 2021, pp. 149-157.

Eideliman Jean-Sébastien, Gojard Séverine, « La vie à domicile des personnes handicapées ou dépendantes : du besoin d'aide aux arrangements pratiques », *Retraite et société*, vol. 53, no. 1, 2008, pp. 89-111.

Grand Alain, « Du rapport Laroque à la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement : cinquante-cinq ans de politique vieillesse en France », *Vie sociale*, vol. 15, no. 3, 2016, pp. 13-25.

Henrard Jean-Claude, « Handicap, dépendance, perte d'autonomie : du flou des concepts aux catégorisations sociales de politiques publiques », *Sciences & Actions Sociales*, vol. 3, no. 1, 2016, pp. 147-168.

Nimeskern, Lola, Alix Brouillon, et Didier Vanoni. « L'habitat inclusif, une alternative pour les personnes âgées ou handicapées », *Recherche sociale*, vol. 240, no. 4, 2021, pp. 4-10.

Makdessi, Yara, Jean-François Ravaud, et Mélanie Vanderschelden. « Profils d'autonomie et de dépendance(s) des résidents en établissement médico-social. Approche multidimensionnelle – Enquête Handicap-Santé – volet Institutions (HSI 2009) », *Revue française des affaires sociales*, no. 4, 2016, pp. 157-191.

Poudret, Anne. « L'habitat des ruraux vieillissants. Projets d'habitat regroupé en Corrèze pour les personnes handicapées âgées et les personnes âgées », *Gérontologie et société*, vol. 34/136, no. 1, 2011, pp. 245-254.

Ramos-Gorand, Mélina, et Noémie Rapegno. « L'accueil institutionnel du handicap et de la dépendance : différenciations, conséquences territoriales et parcours résidentiels », *Revue française des affaires sociales*, no. 4, 2016, pp. 225-247.

Rougier Isabelle. « Le logement des personnes âgées », Vie sociale, vol. 15, no. 3, 2016, pp. 117-129.

Roy, Delphine. « Les personnes âgées et handicapées en France et les politiques publiques d'accompagnement », Revue française des affaires sociales, no. 4, 2016, pp. 21-33.

Saloviita, T., (2009). The closure of Nastola care home: A longitudinal study on deinstitutionalisation. Scandinavian Journal of Disability Research. 4(2), pp.138–155.

Sheppard, Elisabeth, André Biche, et Dominique Launat. « Logement et santé mentale. Le partenariat rennais », *Pratiques en santé mentale*, vol. 62, no. 1, 2016, pp. 76-78.

Tenand, Marianne. « La barrière des 60 ans dans les dispositifs de compensation des incapacités : quels effets sur les aides reçues à domicile par les populations handicapée et dépendante ? », Revue française des affaires sociales, no. 4, 2016, pp. 129-155.

Articles de presse

Ané Claire, « Le mal-logement des personnes handicapées, phénomène méconnu et multifactoriel », *Le Monde*, décembre 2024.

Busnel Gaspard, « Logement et handicap : une urgence ignorée », *Blast,* juin 2023.

Costil Clotilde, « SDF et handicapé : l'urgence sociale inaccessible ? », *Handicap.fr*, février 2022.

Fiachetti Marie, « 'Comme huit ans de taule' : la galère des personnes handicapées pour trouver un logement social adapté », *Le Nouvel Obs*, octobre 2023.
Nantel Mélina, « En situation de handicap, la crise du logement est perpétuelle », *Pivot*, octobre 2023.

Noyal Lisa, « « Une agence nous a foutus à la porte » : les discriminations face au handicap empêchent l'accès au logement », *Basta !*, mars 2022.

Observatoire des inégalités, « Le handicap expose à la pauvreté et aux bas niveaux de vie », mai 2024.

Notes

Mise en page et impression :
iLLiCO by L'Artésienne - 62800 Liévin

Cette 30e édition du rapport sur « L'État du mal-logement en France » de notre Fondation intervient à un moment où la France voit la crise du logement s'approfondir. En 2024, la production de logements neufs a encore reculé, creusant un peu plus la pénurie dans les zones tendues. Si le secteur de l'immobilier est touché depuis trois ans, ce sont aussi et surtout les personnes les plus vulnérables qui en sont victimes.

Records de ménages en attente de logement social (2,7 millions), de ménages expulsés de leur logement avec le concours de la force publique (19 000), de personnes sans-domicile (350 000), de personnes refoulées au 115 (6 000 chaque soir), de ménages souffrant de froid dans leur logement (30 %)… Tous les voyants sont au rouge, et l'instabilité gouvernementale a encore aggravé la situation et éloigné la perspective de solutions politiques ambitieuses, capables de concilier les enjeux sociaux et écologiques de l'habitat.

Alors que la production de logements, notamment de logements sociaux, est au plus bas, le secteur subit toujours des coupes budgétaires injustes et inefficaces. Pire, les différents gouvernements multiplient les mesures répressives contre les locataires menacés d'expulsion ou les habitants des bidonvilles.

Cette année, notre rapport annuel met l'accent sur le mal-logement des personnes handicapées. Confrontées au manque de logements adaptés, celles-ci subissent également de nombreuses discriminations dans l'accès au logement, et doivent trop souvent se rabattre sur des logements inadaptés dont elles deviennent prisonnières. Pour elles, un logement accessible est pourtant la clé pour accéder à l'autonomie, sortir de la vie en établissement ou de l'hébergement par la famille. Pour tant de personnes, vingt ans après la loi de 2005 sur le handicap, l'accès au logement constitue encore un obstacle immense pour vivre dans la cité, comme tout le monde.

FONDATION ABBÉ PIERRE, NOTRE NOM VA CHANGER.
PAS NOTRE COMBAT CONTRE LE MAL-LOGEMENT.
Jamais nous ne baisserons les bras !

Fondation Abbé Pierre
Délégation générale
3-5, rue de Romainville - 75019 Paris
Téléphone : 01 55 56 37 00
Télécopie : 01 55 56 37 01
www.fondation-abbe-pierre.fr

Conception graphique : Tiens donc ! | © Photo de couverture : Pierre Faure