

L'ÉTAT DU **MAL-LOGEMENT** EN FRANCE

RAPPORT ANNUEL 2025 • #30

SOMMAIRE

PREMIER CAHIER

**La France s'enfonce
dans la crise du logement**

DEUXIÈME CAHIER

**Handicap et mal-logement,
le parcours des combattants**

TROISIÈME CAHIER

Une année d'attentisme et de renoncements

QUATRIÈME CAHIER

Les chiffres du mal-logement.

BON DE COMMANDE

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



PREMIER CAHIER

La France s'enfonce dans la crise du logement

© Pierre Faure

1

FONDATION ABBÉ PIERRE, NOTRE NOM VA CHANGER.
PAS NOTRE COMBAT CONTRE LE MAL-LOGEMENT.

Jamais nous ne baisserons les bras!

La France s'enfonce dans la crise du logement

Pendant l'instabilité gouvernementale, la crise du logement continue. À bas bruit ou lors d'événements spectaculaires, elle s'est rappelée à nous régulièrement au cours de l'année 2024.

Les personnes à la rue sont particulièrement exposées : 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. Mais le logement ne protège pas toujours : 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.

Le mal-logement illustre bien à quel point le changement climatique touche en priorité les plus précaires. C'est ce qu'a encore montré récemment de manière dramatique le cyclone Chido qui a frappé Mayotte le 14 décembre 2024 : la plupart des victimes sont à dénombrer parmi les 100 000 habitants des logements informels des bidonvilles de l'île. 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 vivant 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 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. De même, empêcher la reconstruction des bidonvilles sans alternative ne fera pas disparaître la misère. Une logique qui se retrouve dans l'Hexagone avec le nouveau record établi cette année de plus de 100 000 expulsions de personnes vivant en lieux de vie informels (squat, bidonville, campement, etc.). 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.

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.

UN NOUVEL ÉTAT DU MAL-LOGEMENT : LES ALERTES SE MULTIPLIENT

La Fondation livre ainsi à travers ce 30^e 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.

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. En 2020, nous avons ainsi avancé le chiffre de 300 000 personnes, puis 330 000 en 2023, et 350 000 aujourd'hui.

D'après la Cour des comptes, ce sont désormais 334 000 personnes qui sont hébergées, dont 203 000 en hébergement généraliste, 120 000 pour les demandeurs d'asile et 11 000 en centres provisoires d'accompagnement des réfugiés. 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. On sait simplement que près de 7 000 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 amènerait à un chiffre de près de 30 000 personnes sans abri.

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) en 2020 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.
- **1 484 expulsions** de lieux de vie informels entre novembre 2023 et novembre 2024 (+ 34 % 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.
- **259 000 logements** mis en chantier en 2024, contre 435 000 en 2017.

De plus, on sait que la France hexagonale compte plus de 10 000 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.

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.

Un accès au logement social en baisse et des expulsions en hausse

La demande de logement social connaît une progression constante ces dernières années pour compter plus de 2,7 millions de ménages en 2024 (deux fois plus en vingt ans, quatre fois plus en quarante ans). 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. Les locataires Hlm parviennent de moins en moins à quitter le parc et libérer des logements, tandis que l'offre neuve chute également, le nombre de logements sociaux agréés étant passé de 124 000 en 2016 à 82 000 en 2023 et sans doute environ 84 000 en 2024.

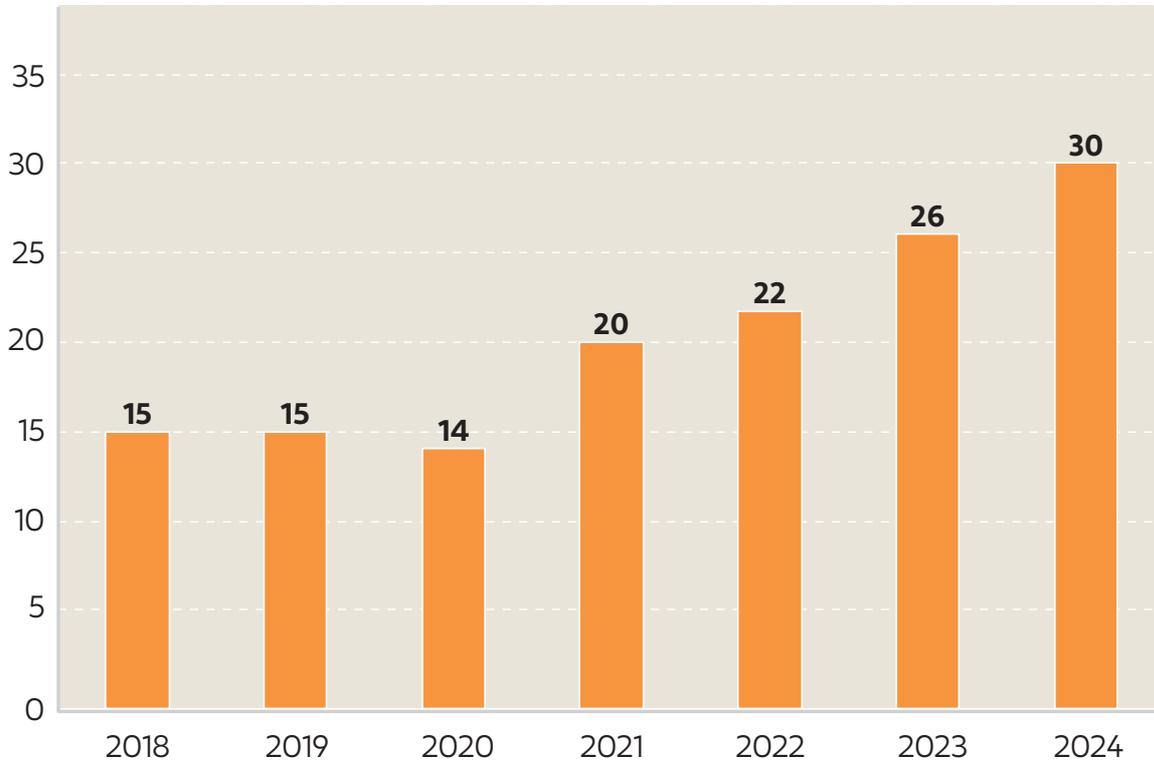
Les expulsions locatives avec le concours de la force publique, qui avaient singulièrement baissé durant la crise sanitaire (2020 et 2021) ont retrouvé dès 2022 (16 219 expulsions) leur niveau de 2019 (16 700). L'année 2023 est celle d'un nouveau record avec 19 023 ménages expulsés de leur logement par 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. 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 et 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 de 7 500 euros s'ils ne partent pas d'eux-mêmes.

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

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 maîtriser 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.

PART DES MÉNAGES AYANT EU FROID DANS L'ANNÉE (EN %)

Source : Médiateur de l'énergie.



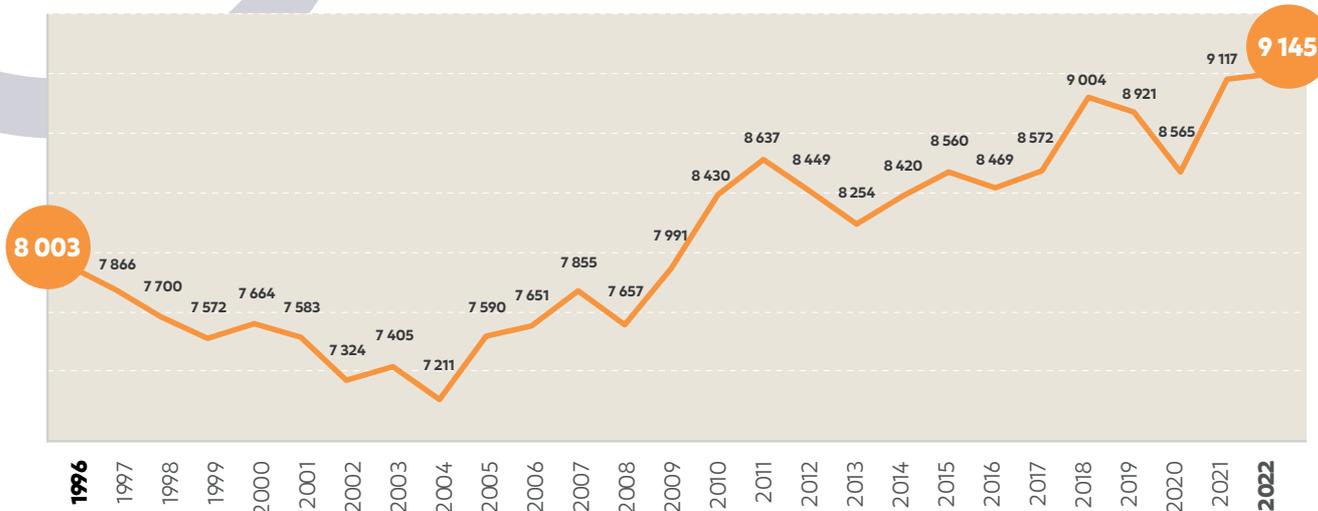
La précarité énergétique concerne 12 millions de personnes, tandis que les passoires thermiques des mois d'hiver se transforment en bouilloires durant les périodes de fortes chaleurs de plus en plus fréquentes. Entre la période hivernale et les mois de fortes chaleurs, les périodes de bien-être dans le logement tendent à se raccourcir.

À l'inconfort thermique s'ajoute l'indignité de plus de 600 000 logements. À ce sujet, l'année 2024 a 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 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.

NOMBRE DE PERSONNES PAUVRES (EN MILLIERS)

Source : INSEE



LE MAL-LOGEMENT PROSPÈRE QUAND LA PAUVRETÉ PROGRESSE, ET QUE LES INÉGALITÉS SE CREUSENT

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.

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.

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 do-

micile, 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.

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 %), dopé par la hausse de l'immobilier.

Cette progression de la pauvreté et des inégalités n'est pas simplement le résultat de dynamiques économiques, mais aussi de choix politiques. 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. Globalement, les mesures socio-fiscales adoptées en 2023 font fonctionner la solidarité à l'envers, prenant aux pauvres pour donner aux plus riches.

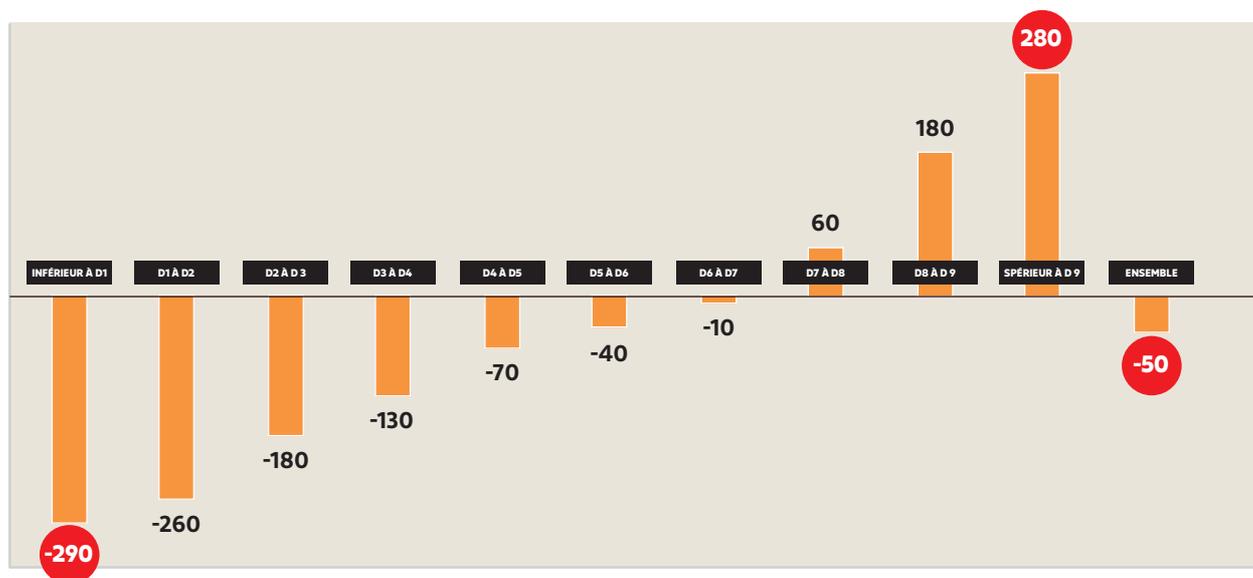
CONCLUSION

La situation est alarmante 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 des victimes du mal-logement dans notre pays : 4 millions de personnes mal-logées et 12 millions fragilisées par la crise du logement. 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, quand les expulsions locatives sont facilitées et quand des centaines de milliers de personnes sont maintenues dans la précarité administrative. Il n'y aura pas de solution au mal-logement tant que les bailleurs sociaux seront 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 rénovation énergétique des logements 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.

EFFET DES MESURES DE 2023 SUR LE NIVEAU DE VIE ANNUEL, PAR DIXIÈME DE NIVEAU DE VIE (EN EUROS)

Source : INSEE



EFFORT PUBLIC POUR LE LOGEMENT (EN % DE PIB)

Source : Compte du Logement.



Faute d'être reconnu comme une priorité, le logement a finalement été délaissé, 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.

Face à la crise du logement, il est urgent de changer de cap. Parmi les priorités pour refonder la politique sociale du logement, il faut 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 sur la production Hlm.

→ 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 bas 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.

L'ÉTAT DU **MAL-LOGEMENT** EN FRANCE

RAPPORT ANNUEL 2025 • #30



DEUXIÈME CAHIER

**Handicap et mal-logement,
le parcours des combattants**

© Pierre Faure

2

FONDATION ABBÉ PIERRE, NOTRE NOM VA CHANGER.
PAS NOTRE COMBAT CONTRE LE MAL-LOGEMENT.

Jamais nous ne baisserons les bras!

2

DEUXIÈME CAHIER

Handicap et mal-logement, le parcours des combattants

L'année 2025 marque les vingt ans de la grande loi de 2005 sur le handicap. Si le texte avait suscité des espoirs, notamment en matière d'accessibilité de tous les aspects de la vie sociale et de compensation du handicap, force est de reconnaître que le bilan est décevant, notamment sur le volet du logement.

Vivre dans un logement adapté constitue pourtant un élément fondamental pour permettre 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.). 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.

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. **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. Dans le cas qui nous intéresse ici, au regard de l'adaptation du logement, notre étude **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 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...).

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, des chiffres amenés à augmenter avec le vieillissement de la population, ou qui se montent même à 14,5 millions en 2022 avec une définition plus large**. Le sujet concerne également les 9 millions de proches (parents, conjointes et conjoints, enfants...), qui deviennent des aidants potentiels, et dont la vie est elle aussi affectée.

Parmi ces 8 millions de personnes handicapées, en 2021, 26 % vivent sous le seuil de pauvreté (contre 14 % pour les valides). Les personnes en situation de handicap subissent en outre fréquemment des discriminations dans différents champs : lors de leur scolarité, pour l'accès à un emploi ou au 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 renvoient au concept de « **validisme** ». Ce terme, réapproprié depuis des années en France par les sphères mili-

2

tantes, également désigné par le terme de « capacitisme », évoque la stigmatisation envers les personnes réputées non-valides.

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 : scolarité, emploi, 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 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...).

TOUTES LES FACETTES DU MAL-LOGEMENT... EN PIRE

Il est difficile de connaître le nombre exact de personnes en situation de handicap privées de domicile. Toutefois, 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 (Firah, 2020). La privation de domicile personnel peut tout aussi bien produire du handicap qu'exacerber un handicap déjà existant. La privation de logement joue par ailleurs un rôle d'accélérateur sur le vieillissement. **Ce vieillissement prématuré se traduit bien souvent par des décès précoces (735 décès décomptés en 2023 par le Collectif Les Morts de la Rue, à 49 ans).**

Les difficultés des personnes handicapées et vieillissantes sans logement

Les personnes en situation de handicap sont également freinées dans leur accès à l'hébergement. **Les structures d'hébergement d'urgence ne prennent pas toujours 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.

En cas d'hébergement dans un **hôtel inadapté**, la vie quotidienne est douloureuse, comme le montre la situation de Bintou, mère de trois enfants dont l'un est atteint d'un handicap physique, en fauteuil roulant, et d'un retard intellectuel. Elle a changé plus de vingt fois d'hébergement en neuf ans et vit actuellement avec ses trois enfants et son compagnon dans une chambre d'hôtel inadaptée, un T2, avec une seule chambre pour cinq personnes. Au surpeuplement s'ajoute l'inadaptation de la chambre au handicap de son fils : sani-

taires et douche non adaptés, promiscuité... Bin-tou doit porter son fils, notamment pour l'aider à se doucher.

Quant aux rares structures totalement équipées et accessibles, elles sont saturées.

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.

Dès lors, les personnes en situation de handicap avec un parcours de rue sont parfois orientées vers un établissement médico-social. Mais 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 s'avère souvent complexe dans le cadre de parcours de vie accidentés. Les personnes en situation de handicap sans domicile sont également parfois victimes de préjugés, si bien que peu d'EHPAD sont prêts à les accueillir, d'autant plus lorsque ces personnes ont moins de 60 ans.

Le handicap, accélérateur de vulnérabilité dans les parcours résidentiels

Les personnes en situation de handicap sont confrontées à d'importantes difficultés d'accès au logement. Les difficultés sont principalement liées à **une offre incomplète**, pour ne pas dire marginale.

Selon les chercheurs Pierre-Yves Baudot et Thomas Chevallier, les personnes handicapées, dans le parc privé, ont moins de chances d'accéder à un logement, 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 mar-

ché du travail et des coûts supplémentaires liés au handicap (soins, aménagement du logement). Au-delà de l'aspect financier, les personnes concernées sont souvent **victimes de stéréotypes liés à leur handicap** et leur « capacité à habiter ». Des propriétaires ou leurs assurances refusent des revenus liés au handicap (AAH, pensions d'invalidité...). D'autres rejettent des personnes sourdes en craignant qu'elles soient trop bruyantes... 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. **Des situations de discrimination** se prolongent avec des refus de propriétaires d'adapter le logement au handicap. Toutefois, 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. Des exigences pesantes financièrement pour les locataires, qui ne peuvent recevoir aucune aide pour cela.

Dans le parc social, l'offre de logements accessibles ou adaptés reste bien inférieure aux besoins. **Seuls 18 % des logements seraient considérés comme accessibles, et 6 % accessibles et adaptés (RPLS 2023).** Les délais d'accès au parc social pour une personne en situation de handicap sont donc rallongés. 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.

2

Dès lors, pour de nombreux ménages avec des membres en situation de handicap, la mobilité résidentielle est entravée. Une partie d'entre eux subit une forme d'assignation à résidence, du fait du manque d'offre en logements adaptés. Les personnes en situation de handicap mental ou psychique sont particulièrement touchées. 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. C'est le cas d'Antoine, étudiant paraplégique de 26 ans qui aimerait quitter son foyer médicalisé après dix années de vie en établissement mais ne trouve aucun logement adapté.

Les personnes en situation de handicap sont aussi particulièrement exposées à des enjeux de maintien dans le 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 % des personnes en situation de handicap, contre 6 % pour les valides (Eurostat). Les ruptures de droits liées aux dysfonctionnements des MDPH entraînent de plus de fréquents impayés. Faute de prise en charge, de nombreuses personnes souffrant de troubles psychiques ou d'incurie dans l'habitat sont également victimes de procédures d'expulsion en raison de troubles de voisinage.

Vivre dans un logement inadapté, l'épreuve du quotidien

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 près 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.

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

DES RÉPONSES DÉFAILLANTES

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.).

Être bien logé, c'est aussi pouvoir sortir de chez soi librement. 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).

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 handicaps psychique ou mental chez un enfant dans un habitat inadapté (logement en étage, environnement trop bruyant ou non sécurisé) 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 et les personnels du secteur des services à la personne (en 2015, 87 % des personnels du secteur de l'aide à la personne sont des femmes).

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 adultes handicapés étaient accompagnés dans des établissements dédiés assurant une fonction d'hébergement ou d'accueil de jour (+ 23 % entre 2006 et 2022).

Le logement au cœur des clivages

Le système fait 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 « désinstitutionnalisation »), tandis que **d'autres défendent l'utilité des établissements et la liberté de choix** entre la vie en institution ou en logement ordinaire.

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 » 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. Quoiqu'il en soit, les logements ordinaires sont encore trop peu souvent adaptés au handicap.

2

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

Les obligations d'accessibilité, dans le parc privé comme dans le parc public, reposent en grande partie sur la production de logements neufs. En ce sens, la loi Handicap de 2005 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. Pourtant, peu à peu, l'obligation d'accessibilité du bâti neuf n'est plus seulement contournée, mais contestée dans son principe même. **Cette évolution trouvera sa traduction avec la loi Elan de 2018, qui réduit l'obligation de logements accessibles de 100 % à 20 % dans les nouvelles constructions** (cette obligation ne s'applique qu'aux logements collectifs en rez-de-chaussée ou desservis par un ascenseur, désormais obligatoire à partir du R+3), **les 80 % restants ne devant plus être que « visitables » et « évolutifs »** au terme de travaux simples.

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. D'une part, il explique que les dérogations avant la loi aux règles d'accessibilité étaient déjà très larges et d'autre part que 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).

Le manque d'accessibilité est également dû aux problèmes d'ascenseurs. La « mobilité verticale » constitue une dimension cruciale de l'accessibilité des logements. Alors que près de 880 000 ménages comprenant une personne en situation de handicap habitaient à l'étage d'un immeuble dépourvu d'ascenseur en 2013 (ENL), en posséder un dans son immeuble ne signifie pas la fin des désagréments. En effet, sur les 1,5 million de ménages touchés par **des pannes d'ascenseurs** en 2013, près de 300 000 comprenaient une personne en situation de handicap, **leur causant un préjudice particulièrement grave**. 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.

Un enjeu crucial réside aussi dans l'adaptation des logements existants. Dans cette perspective, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) a créé, en janvier 2024, « **MaPrimeAdapt'** » (MPA), un dispositif dédié aux propriétaires occupants ou aux locataires âgés et/ou handicapés (sous condition de ressources). MPA subventionne le coût des travaux à hauteur de 70 % pour les ménages très modestes, et 50 % pour les ménages modestes. Toutefois, **la question du financement reste 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. 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. Au 30 septembre 2024, 23 000 dossiers avaient été engagés dans l'année, pour un montant de 131 millions d'euros.

Des organismes HLM qui peinent à répondre aux besoins des personnes handicapées

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.

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

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. Pourtant, plusieurs années après, on observe une certaine réticence du gouvernement à agir, puisque le formulaire Cerfa du Dalo ne mentionne toujours pas ce nouveau critère légal. **En juin 2024, les recours pour cause de logement inadapté au handicap représentaient environ 11 % des demandes** de l'année et seulement 6 % des décisions favorables en COMED. La question des relogements effectifs 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.

Des modalités d'accompagnement et des aides financières insuffisantes ?

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 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...

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**, en particulier à certains moments-clés, comme les couchers.

Par ailleurs, il existe des limites aux aides financières existantes destinées aux personnes en situation de handicap. Les principales 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. 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.

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.

Autonomie résidentielle des personnes vieillissantes et handicapées : des solutions relativement récentes et diversement investies en fonction des territoires

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. 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. 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.

En février 2023, la France compte 2 018 habitats inclusifs répartis sur 95 départements. 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.

Cependant, malgré ses promesses, l'habitat inclusif continue de susciter des interrogations chez certains acteurs qui craignent que l'habitat inclusif ne soit qu'une forme de « semi-institutionnalisation », créant ainsi de nouvelles formes de ségrégation en regroupant des personnes ayant des difficultés similaires.

CONCLUSION : UN PROFOND RETARD À COMBLER

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.

→ 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...).

2

L'ÉTAT DU **MAL-LOGEMENT** EN FRANCE

RAPPORT ANNUEL 2025 • #30



TROISIÈME CAHIER

**Une année d'attente
et de renoncements**

© Pierre Faure

3

FONDATION ABBÉ PIERRE, NOTRE NOM VA CHANGER.
PAS NOTRE COMBAT CONTRE LE MAL-LOGEMENT.

Jamais nous ne baisserons les bras!

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, que la construction s'effondrait et le marché se grippait, l'exécutif s'enfonçait dans l'attentisme.

LE CNR LOGEMENT AUX OUBLIETTES

Le bilan aurait été à peu près inexistant, si le projet de loi de finances (PLF) pour 2025 n'avait cherché à relancer l'immobilier par un léger soutien à l'accession à la propriété et au monde Hlm et par l'assouplissement des normes écologiques et sociales, à contre-courant des besoins sociaux et très loin d'un modèle de ville inclusive et verte.

L'attentisme face à la crise immobilière

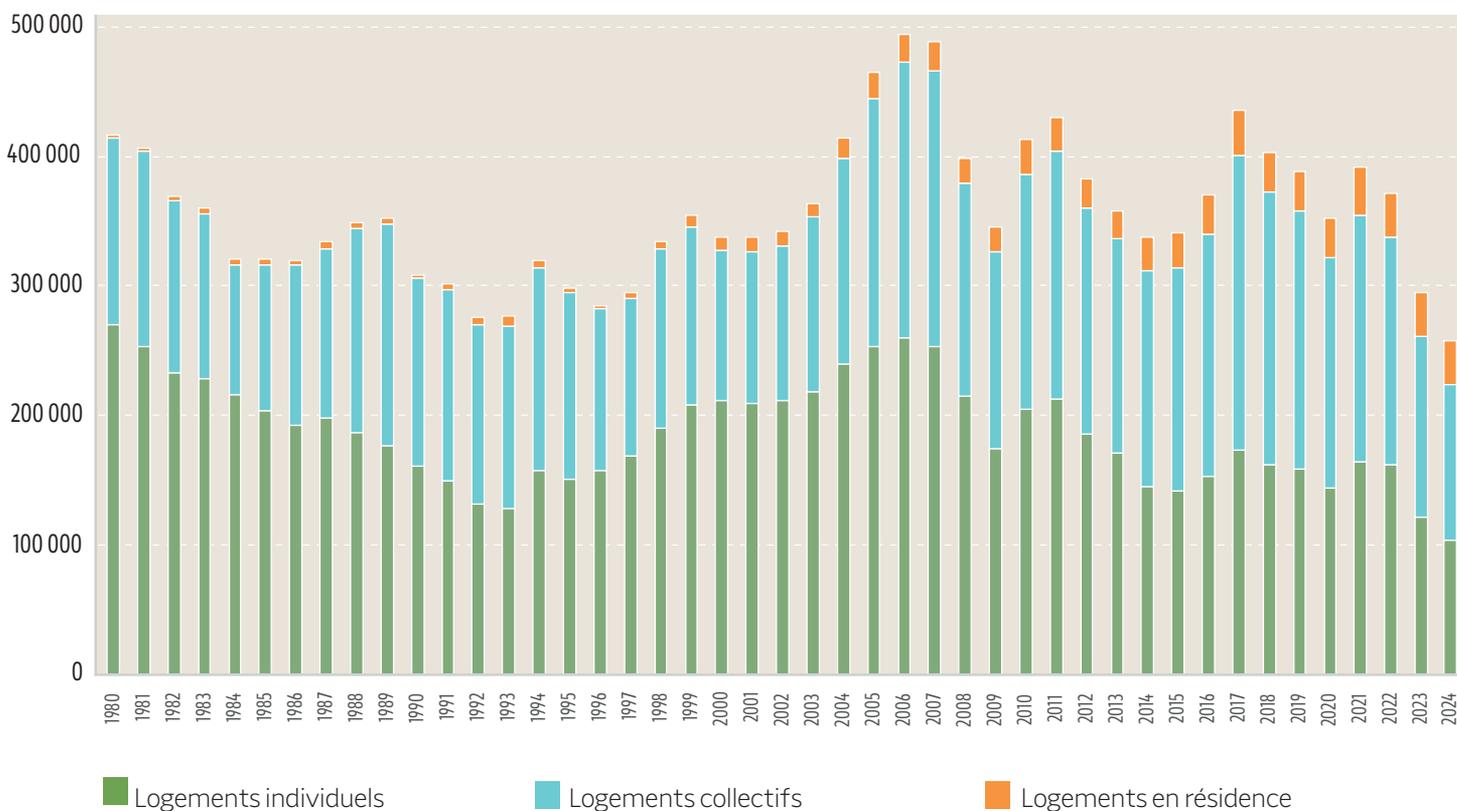
Avec sept mois sans ministre du logement en état de prendre d'importantes décisions, l'année 2024 aura été une année presque blanche pour le ministère du Logement. En janvier, Patrice Vergriete, dans ses derniers instants de ministre du logement, annonce, au plus froid de l'hiver, 120 M€ pour l'accès à l'hébergement et au logement. Une promesse abandonnée plus tard au cours de l'année, par son successeur Guillaume Kasbarian, dont la nomination a constitué un signal très négatif, au regard de ses prises de positions antérieures pour l'accélération des expulsions locatives et la criminalisation du squat. À peine nommé, il a déposé un projet de loi très clivant consistant à affaiblir la loi SRU. Un texte dont l'examen est suspendu depuis la dissolution de

l'Assemblée nationale en juin. Le gouvernement se remet à l'arrêt jusqu'à l'arrivée de Michel Barnier et d'une nouvelle ministre du Logement, Valérie Létard, au profil plus consensuel, reconduite par François Bayrou.

Depuis 2017, huit ministres se sont succédé au Logement. Cette instabilité ministérielle porte gravement préjudice à tous les acteurs du secteur. Des normes, prévues et débattues de longue date, comme l'obligation de rénover les passoires thermiques à la location ou le Zéro artificialisation nette (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, discrédite profondément la parole publique et laisse la main à Bercy pour procéder à des coupes budgétaires.

LOGEMENTS MIS EN CHANTIER

Source : Construction de logements (France entière hors Mayotte)

Des choix de relance du logement
inégaux et peu écologiques

Fin 2024, la production de logements neufs tombant sous les 260 000 logements par an, un tiers de moins en un an, le gouvernement adopte, dans le PLF 2025, des mesures assez contestables.

Un amendement défiscalise davantage les donations des parents à leurs enfants engagés dans un projet de construction d'un logement neuf, portant à 250 000 € la somme transmissible par parent sans impôts : un cadeau fiscal qui croît avec la richesse du donateur, sans condition de mise

en location, contrairement au Pinel. L'extension du PTZ à tout le territoire et à tous types de logements neufs sera quant à elle utile aux classes moyennes et à la relance du secteur, mais avec un risque d'effet inflationniste sur les prix du foncier : une aide ponctuelle qui reste peu ciblée socialement et qui bénéficie à des ménages capables d'accéder à la propriété, avec un risque d'effet d'aubaine.

Le gouvernement n'a pas promu des dispositifs plus vertueux sur le plan social et écologique, comme soutenir le « fonds vert » pour concilier les impératifs en tension de production de logements et de maîtrise foncière en évitant l'artificialisation des terres. Il a même retiré 500 millions d'euros à ce fonds, après l'avoir déjà dépossédé d'un milliard d'euros en 2024.

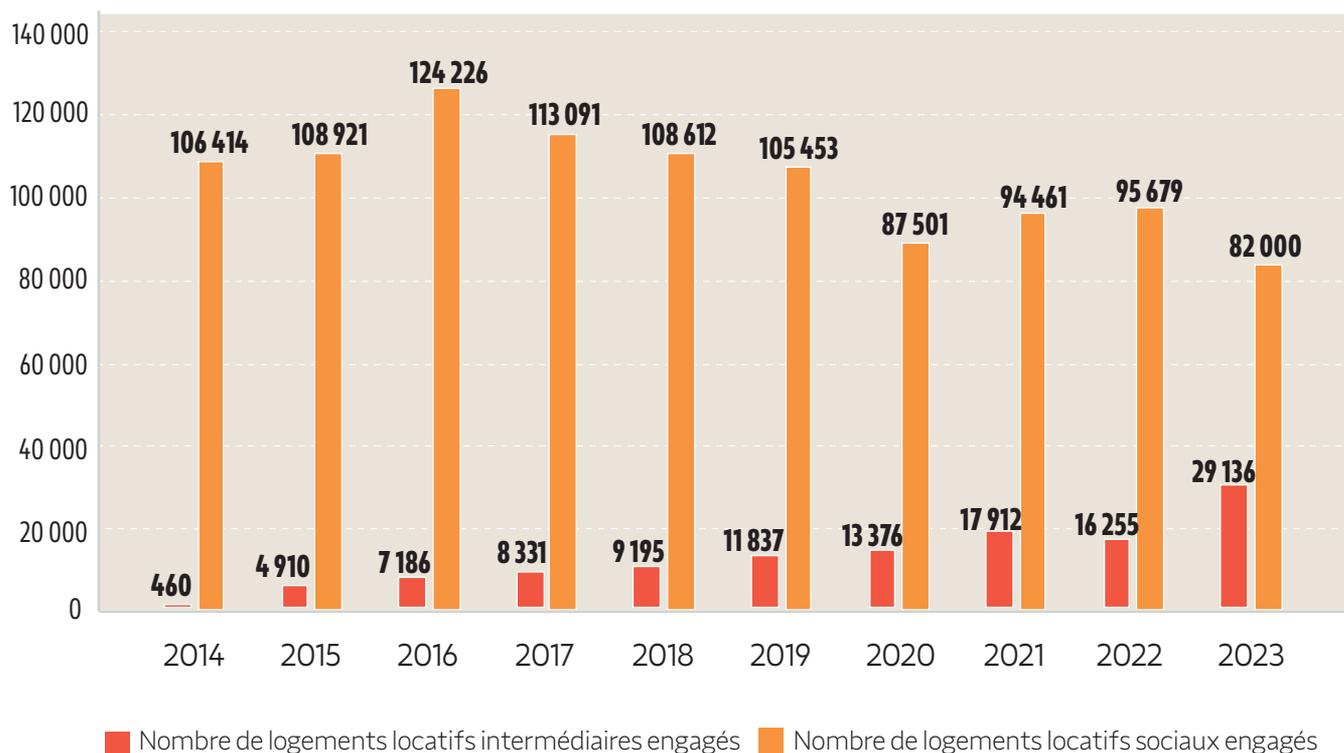
À l'inverse, les mesures de maîtrise foncière et de répartition des richesses, comme inverser la taxation dans le temps des plus-values foncières, taxer davantage la plus-value lors de la vente d'un terrain devenu constructible ou promouvoir les baux réels solidaires (BRS), promues par le CNR Logement, n'ont pas été portées au Parlement.

Résultat, aujourd'hui les tensions se cristallisent autour du ZAN au point qu'une proposition de loi, issue de la majorité sénatoriale, vise à supprimer l'objectif fixé à 2031 et à reporter l'actualisation des documents d'urbanisme à... 2036.

Le logement social toujours abandonné

L'outil le plus fiable pour relancer le logement sans effet d'aubaine, artificialisation excessive ni spéculation foncière reste évidemment la production Hlm. Or, depuis les coupes budgétaires de 2017 (hausse de la TVA, « RLS »), la production s'écroule (124 000 agréments en 2016, 82 000 en 2023). Les pires résultats depuis 20 ans.

MOINS DE LOGEMENTS SOCIAUX, PLUS DE LOGEMENTS INTERMÉDIAIRES

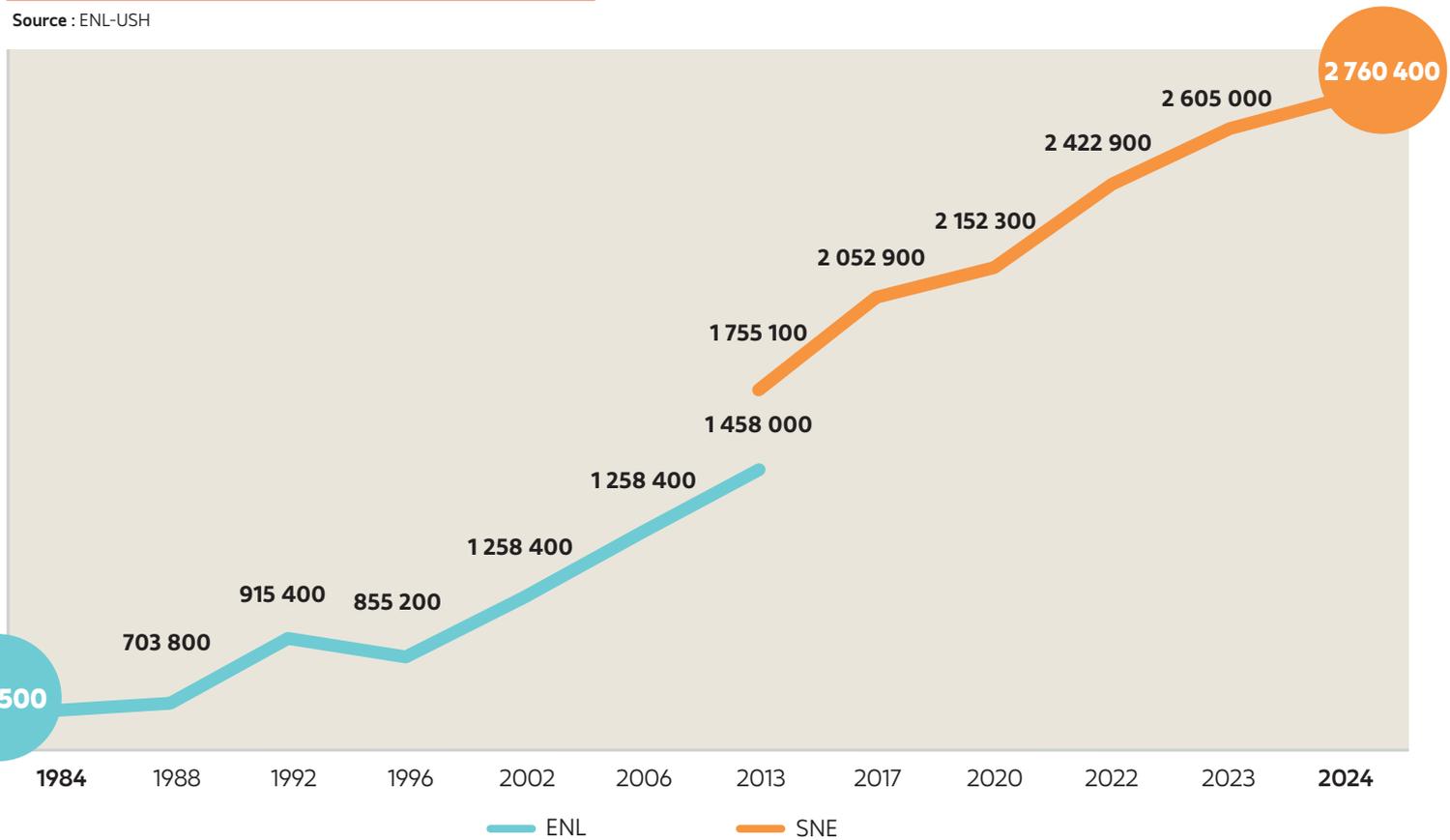


Les conditions financières actuelles limiteraient à terme la production de logements sociaux (72 000 par an d'après la Banque des Territoires) et obligeraient les organismes de Hlm à arbitrer entre production neuve et réhabilitation, pour ne pas

fragiliser leur situation. Pourtant, 2,7 millions de ménages attendent un logement social, 1 million de plus en 10 ans, et moins de 400 000 logements sociaux ont été attribués en 2023 (contre 500 000 en 2015).

NOMBRE DE MÉNAGES DEMANDEURS HLM

Source : ENL-USH



Le FNAP n'est plus abondé par l'État depuis 2018 ni par Action Logement depuis cette année. Les députés avaient souhaité rétablir la TVA à 5,5 % et supprimer la ponction de 1,3 milliard d'euros par an (RLS), mais le gouvernement a refusé la plupart de ces mesures. Valérie Létard a toute obtenu la promesse d'une réduction de la RLS de 200 millions d'euros en 2025. Et les 1,2 milliard d'euros prévus sur trois ans pour accélérer la rénovation énergétique sont en réalité réduits de moitié en 2024 et 2025 (200 millions au lieu de 400), et rien n'est prévu pour 2026.

Encadrement des loyers : un attentisme coupable

Si la production de logements fait l'objet de quelques initiatives, du côté du gouvernement c'est la passivité qui domine sur l'encadrement des loyers, désormais appliqué dans une cinquantaine de communes. Le dispositif mis en place à la demande des collectivités a pourtant fait la preuve de son efficacité à limiter les loyers abusifs, avec un taux de non-respect des plafonds de loyer par les bailleurs qui diminue progressivement (28 % au total, - 2 points par rapport à 2023 et - 4 par rapport à 2022) d'après le baromètre de la Fondation. À Paris, les locataires ont économisé 1 200 € par an en 2023 grâce à l'encadrement d'après l'APUR.

Ce dispositif expérimental a vu sa durée de vie prolongée par la loi 3DS jusqu'à novembre 2026. Mais malgré la proximité de cette échéance, le

gouvernement ne se prononce pas sur ce qu'il adviendra de cette politique et plus aucune nouvelle candidature n'est recevable depuis novembre 2022. Ses détracteurs l'accusent de réduire le rendement locatif et de décourager les investisseurs, alors que la baisse de l'offre locative privée ne se concentre pas spécialement sur les villes encadrant les loyers.

Une des principales causes de cette attrition des locations est plutôt à chercher dans la concurrence des meublés touristiques de type Airbnb. C'est pour cela que la principale avancée législative de l'année vient des députés Annaïg Le Meur et Inaki Echaniz. Malgré les freins du gouvernement pendant des mois, leur nouvelle loi adoptée en novembre 2024 donne aux communes des outils pour mieux réguler ces locations : alignement à terme des règles de performance énergétique sur celles des locations classiques (en 2034), quotas de locations à ne pas dépasser, nombre maximal de jours de location qui pourra descendre à 90 jours, comme l'a déjà fait Paris. La niche fiscale de meublés touristiques a également été rabotée. Toutefois, la réforme fiscale plus structurelle destinée à encourager la location longue durée, en particulier nue, se fait encore attendre, plusieurs mois après la publication du rapport d'Annaïg Le Meur sur le sujet.

LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE, ENTRE AVANCÉES ET RENONCEMENTS

MaPrimeRénov' : une réforme encourageante, mais menacée par les coupes et les lobbies

L'année 2024 a été celle d'une réforme ambitieuse de MaPrimeRénov'. Une hausse conséquente de MaPrimeRénov' de 1,6 Md€ avait été actée dans la loi de finances pour 2024, en cohérence avec l'objectif de réaliser 200 000 rénovations globales en 2024. Le gouvernement affichait son ambition de renforcer les rénovations globales par rapport aux simples gestes (90 % des 700 000 travaux subventionnés en 2023). L'accès aux rénovations globales est accompagné par un opérateur agréé, pris en charge à 100 % jusqu'à 4 000 € pour les situations de précarité ou d'habitat indigne (avec peu de déplacements au domicile et sans préfinancement, toutefois).

Mais la réforme a été revue à la baisse dès le mois de février 2024 : l'objectif est réduit à 140 000 rénovations, les professionnels du bâtiment obtiennent le rétablissement du financement de simples gestes dans des passoires thermiques au moins jusqu'en 2026, et le budget passe de 4 à 3 milliards d'euros. 2025 ne laisse entrevoir aucune amélioration : le PLF acte une baisse de 1,5 milliard d'euros par rapport à 2024, reconduisant simplement le budget 2024 consommé. En dépit des scénarios officiels prévoyant une massification des rénovations globales (600 000 par an en 2030), l'État en vise donc simplement 85 000 en 2025, c'est-à-dire autant qu'en 2024, présentée pourtant comme une année de transition avant le décollage.

Quant à l'adaptation des logements aux vagues de chaleur, elle reste un impensé du gouvernement. L'adaptation des bouilloires thermiques est insuffisamment intégrée aux dispositifs d'aide à la rénovation, absente des obligations de travaux et continue de se heurter à des freins réglementaires et patrimoniaux (protections solaires ou couleurs claires en façade et en toiture, par exemple). Le troisième Plan national d'adaptation au changement climatique dévoilé en 2024 liste des intentions mais quasiment sans normes ou budgets.

Les obligations de rénovations des logements au risque du renoncement

Depuis le 1^{er} janvier 2023, les pires des passoires en location, « G+ », doivent être rénovées. Depuis le 1^{er} 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 2015), ce qui avait poussé le Premier ministre d'alors Michel Barnier à promettre des assouplissements. Pourtant, cette obligation est loin d'être inflexible, et de nombreuses exceptions sont prévues en cas de contraintes techniques ou patrimoniales, de veto opposé aux travaux par l'AG de copropriété... auxquelles s'ajouteraient les assouplissements de la proposition de loi de Bastien Marchive et Inaki Echaniz déposée fin 2024 (obligation appliquée au renouvellement ou à la reconduction du bail, rénovation prévue « dans un délai raisonnable » par un vote des copropriétaires).

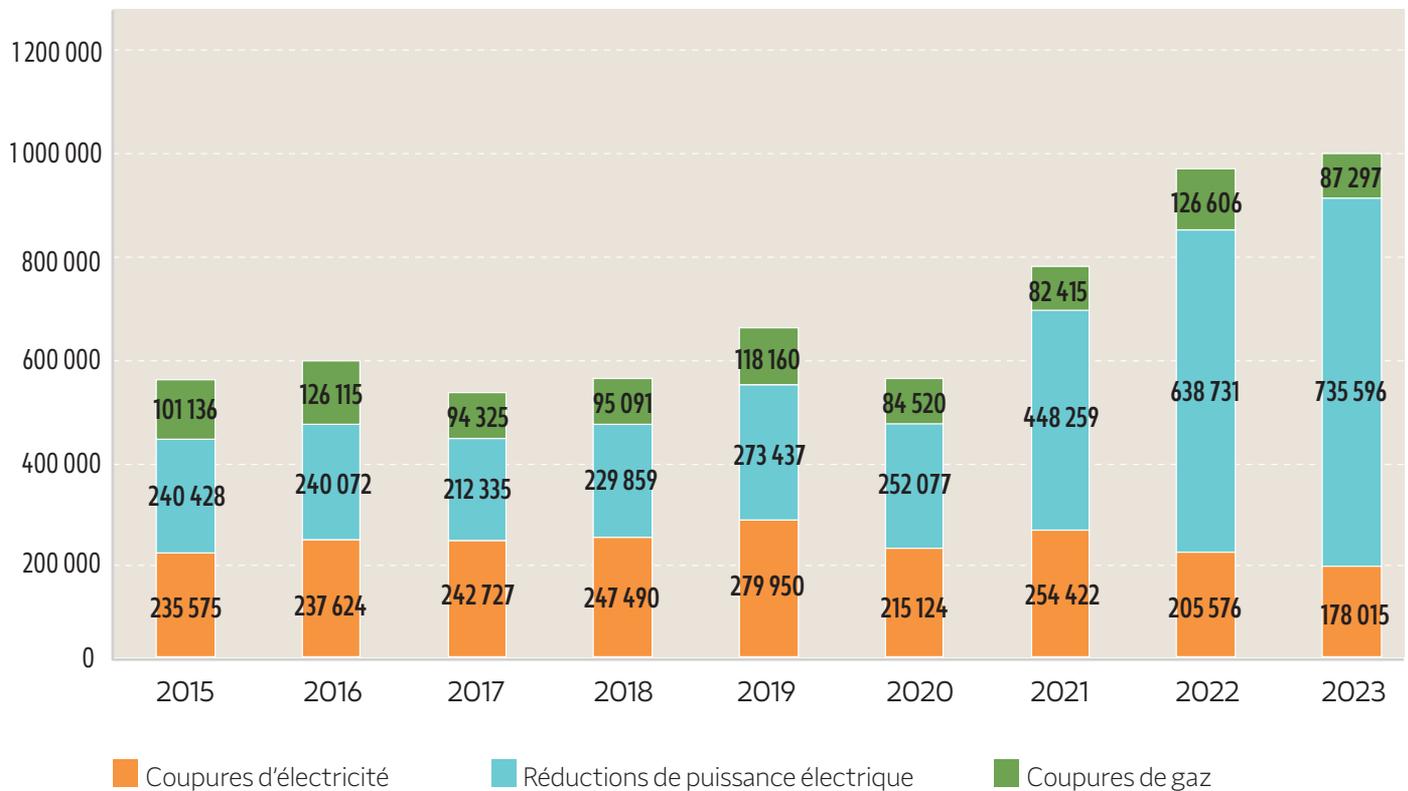
Menace sur le chèque énergie

En attendant la rénovation des passoires thermiques, des millions de ménages se ruinent à chauffer ou refroidir leur logement, ou n'y parviennent pas. Avec un montant moyen de 150 € par an, le chèque énergie n'a pas évolué depuis 2019 et ne suit même pas l'augmentation des prix

de l'énergie. Les plafonds de ressources sont si bas (moins de 11 000 €/an pour 1 personne) que de nombreux ménages en précarité énergétique n'en bénéficient pas. L'année 2023 a même vu le nombre d'interventions pour impayés d'énergie dépasser le million pour la première fois.

ÉVOLUTION DES TYPES D'INTERVENTIONS POUR IMPAYÉS D'ÉNERGIE

Source : Médiateur de l'énergie



Au lieu d'augmenter ce chèque, le gouvernement le fragilise. La suppression de la taxe d'habitation, pour des raisons techniques, empêche les services fiscaux d'identifier les nouveaux ménages éligibles. Faute de fichiers, en 2024, le chèque a été envoyé aux bénéficiaires de 2023, mais pour un million de nouveaux bénéficiaires potentiels, une plateforme en ligne a été ouverte pour qu'ils s'y inscrivent. Sans surprise, seulement 200 000 demandes ont été recensées, soit un taux de recours d'environ 20 % maximum, contre 84 % de chèques utilisés en 2023... 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.

PENDANT CE TEMPS, L'URGENCE S'AGGRAVE

L'hébergement d'urgence face à la saturation

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 le joindre ou ne l'appellent plus. La continuité de l'hébergement n'est pas respectée, avec des durées de prise en charge limitées et des renvois à la rue. L'accompagnement est moindre, voire inexistant, dans l'hébergement d'urgence, notamment l'hôtel. Les critères d'accès se multiplient et se durcissent, même de la part des départements qui ont la compétence d'héberger les enfants de moins de trois ans et les mères isolées.

Après l'abandon des 120 millions d'euros promis par Patrice Vergriete en janvier 2024, pour la 3^e année consécutive le parc d'hébergement est gelé

à 203 000 places, « indépendamment de l'évaluation objective des besoins prévisionnels » (Cour des comptes). La Dihal a pourtant fait état d'un besoin pouvant excéder 300 000 places d'hébergement généraliste en 2027.

Des personnes exilées dans l'impasse

Le sans-abrisme touche fortement les exilés. Pourtant, seuls 60 % des demandeurs d'asile sont aujourd'hui hébergés, et le projet de loi de finances pour 2025 réduit de 6 000 le nombre de places d'hébergement pour demandeurs d'asile.

Pour les 700 à 800 000 personnes en situation irrégulière, l'accès au logement semble encore plus difficile, et leur maintien en zone de non-droit apparaît aux yeux de tous comme un obstacle au Logement d'abord. Valérie Létard avait reconnu sans détour, devant le Sénat en novembre 2024, la nécessité de régulariser davantage de personnes pour les faire accéder au logement : « On pourrait ainsi libérer jusqu'à 10 000 places ». Hélas, malgré cette position courageuse dans le contexte actuel, on apprenait la consigne du ministre de l'Intérieur de bloquer les démarches d'admission exceptionnelle au séjour et que les régularisations au titre de l'emploi, de la vie privée et familiale étaient appelées à être durcies.

Le Logement d'abord à la recherche d'un second souffle

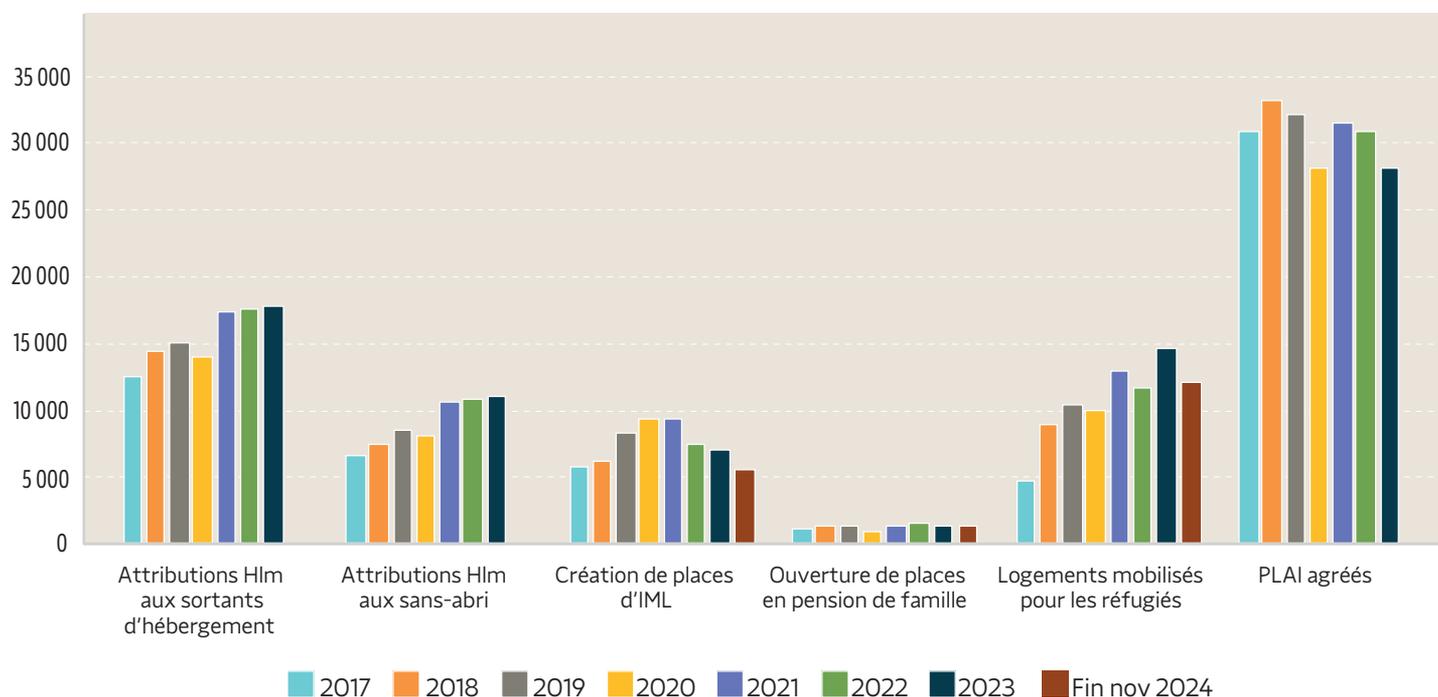
Le gouvernement gèle le nombre de places d'hébergement généraliste au nom de la montée en puissance du « Logement d'abord », censé répondre de manière plus qualitative aux problèmes des personnes sans domicile. Mais alors que la montée en puissance du LDA 1 n'avait pas suffi à répondre à l'ampleur de l'exclusion par le logement, tout laisse croire que le « LDA 2 » ne fasse pas mieux.

Les objectifs d'attributions Hlm aux ménages sortants de la rue ou de l'hébergement ne progressent plus, ceux concernant les ménages les plus pauvres hors-QPV ne sont toujours pas respectés et même baissent (17 % en 2017, 16,5 % en 2023, au lieu des 25 % fixés par la loi). Les objectifs de production de PLAI ont été abandonnés (le précédent plan en

visait 40 000 par an), celui des PLAI « adaptés », incluant les pensions de famille, passe de 4 000 en 2024 à 3 500 pour 2025. L'objectif de créations de places d'IML descend à 30 000 par an au lieu de 40 000. Le Loc'avantages devrait être reconduit in extremis sans être réformé, alors qu'il peine à convaincre les propriétaires.

ÉVOLUTION DES OBJECTIFS DU PLAN LOGEMENT D'ABORD

Source : Dihal



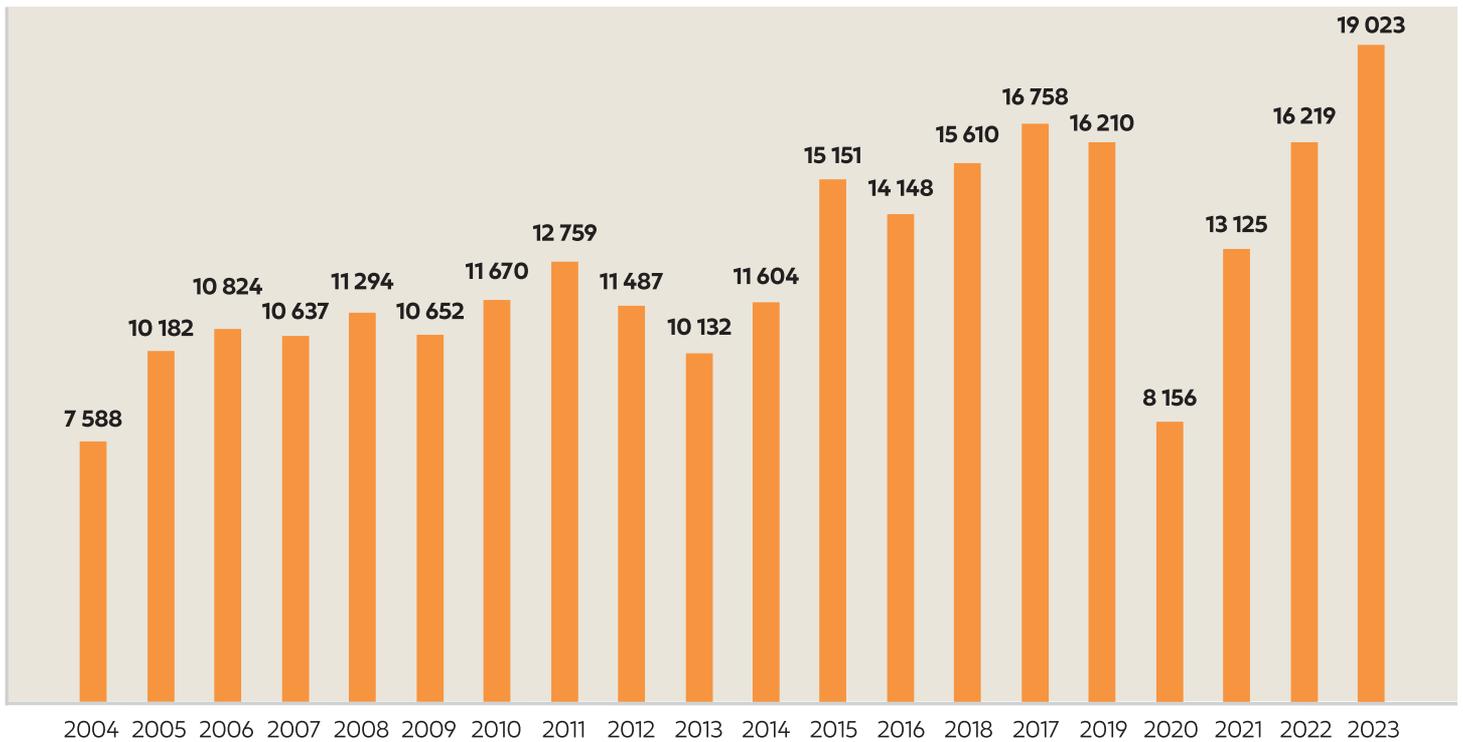
Priorité aux expulsions : le bilan de la loi Kasbarian-Bergé

Alors que l'accès au logement est de plus en plus difficile, à l'inverse l'année 2023 a été celle d'un nouveau record : 19 023 ménages (plus de 40 000 personnes) ont été expulsés de leur logement par les forces de l'ordre (+17% en un an et +150% sur 20 ans), sans compter ceux partis d'eux-mêmes (au moins 80 000 personnes) pour éviter une ex-

pulsion par la police. L'État continue d'expulser des ménages reconnus prioritaires Dalo, en ne mettant pas ou très peu à l'abri, contrairement aux instructions officielles. Les associations constatent l'expulsion de personnes âgées, en situation de handicap, des familles nombreuses, etc.

EXPULSIONSE AVEC LE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE

Source : Ministère de l'intérieur



3

Le pire semble devant nous avec la loi du 27 juillet 2023, dite Kasbarian-Bergé, qui réduit les possibilités pour les locataires d'obtenir des délais de paiement, supprime dans certaines conditions les délais pour quitter les lieux et expose même à une amende de 7500 € ceux qui resteraient à l'issue de la procédure d'expulsion. Désormais les CCAPEX décideront du maintien des APL pour les ménages en situation d'impayés, alors qu'elles n'arrivent déjà pas, avec leurs maigres moyens, à examiner tous les signalements qui leur sont adressés. Le critère de « mauvaise foi » est de plus en plus souvent opposé aux locataires qui n'ont aucune intention de nuire au bailleur ou de frauder.

Rares signal positif, le déploiement des équipes mobiles chargées d'aller au-devant des ménages en difficulté, depuis 2021. Mais, 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 pour réaliser un accompagnement socio-juridique des ménages s'est évaporé.

Une approche de plus en plus répressive des bidonvilles

Entre le 1^{er} novembre 2023 et le 31 octobre 2024, l'Observatoire des expulsions de lieux de vie informels a recensé 1 484 expulsions (+ 34 %). Plus de la moitié sur le littoral Nord sous l'effet de la politique de lutte contre les « points de fixation ». La hausse des expulsions s'est concentrée en-dehors du littoral Nord. 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.

Les propositions de mise à l'abri n'ont lieu que dans 11 % des expulsions (1 % de relogement). Les conséquences humaines de ces expulsions à répétition sont déplorables (rupture de soins, déscolarisation, perte de confiance envers les institutions, rejet vers des zones dangereuses).

FACE À LA CRISE DU LOGEMENT, LES RISQUES DE RECULS SUPPLÉMENTAIRES DU GOUVERNEMENT

Depuis 2017, les gouvernements ont dangereusement fragilisé les outils du droit au logement, au nom d'économies budgétaires, d'adaptation au marché ou de recherche de boucs émissaires. Ils se sont attaqués aux aides personnelles au logement (APL), en les désindexant, les réduisant, les supprimant même pour les accédants à la propriété (en euros constants, elles ont baissé de 25 % entre 2017 et 2023). Puis, au logement social : hausse de la TVA et une ponction annuelle de 1,3 M€ (RLS).

MESURES D'ÉCONOMIES SUR LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT 2017-2025

Source : USH



2024 a été marquée par de nouvelles offensives, dans le cadre du projet de loi « DOLA » de Guillaume Kasbarian. Le gouvernement a d'abord voulu inclure dans la loi SRU les logements locatifs intermédiaires, destinés aux classes moyennes supérieures, aux loyers 10 à 20 % en-dessous du marché seulement et ouvert aux classes moyennes supérieures, par exemple à des couples avec deux enfants gagnant jusqu'à 7 500 € par mois (à Lyon ou Lille). S'ils remplacent les logements sociaux, les mal-logés en seraient évidemment les premières victimes, tout en favorisant les maires récalcitrants à la loi SRU.

27 000 LLI pourraient ainsi être pris en compte dans la SRU et une ville comme Boulogne-Billancourt (15,3 % de logements sociaux), pourrait en produire alors qu'elle a atteint son précédent objectif triennal Hlm à hauteur de 13 % seulement. Ces logements aidés peuvent en outre être cédés au marché privé au bout de 11 ans, signant un engagement social de courte vue.

Le projet de loi prévoyait aussi d'autoriser les organismes Hlm à augmenter les loyers, au changement de locataire, au maximum autorisé pour des logements sociaux neufs, les rendant inaccessibles aux ménages les plus pauvres : les Hlm récents ont des loyers supérieurs de 17 % en moyenne, 28 % en Île-de-France.

Le projet de loi envisageait également un droit de veto aux maires pour attribuer les logements sociaux. Et de permettre au préfet de déléguer son contingent préfectoral aux maires ou à Action Logement (deux acteurs qui atteignent pourtant rarement leurs objectifs de relogement des ménages prioritaires). Ces dispositions marqueraient un

fort recul par rapport à la tendance depuis 20 ans de penser les politiques d'attribution à l'échelle intercommunale, pour éviter l'entre-soi, l'absence de mixité sociale et le clientélisme. Il est démontré par toutes les études que les attributions par les maires sont moins favorables aux ménages dits « prioritaires », Dalo ou sans domicile.

La plus grande incertitude demeure sur l'avenir de ce texte. Valérie Létard, à l'automne 2024, a évoqué un projet de loi nouveau, qui ne reparti-rait pas forcément de celui-ci mais pourrait en reprendre certains points « positifs », notamment la place accrue des maires dans les attributions Hlm.

CONCLUSION : LA TENTATION DES BOUCS ÉMISSAIRES

Finalement, alors que la France s'enfonce dans la crise du logement et la chute de l'activité immobilière, les pouvoirs publics ont cherché des boucs émissaires plutôt que des solutions. Les coupables désignés sont les normes écologiques et les politiques de défense des mal-logés, les ménages les plus pauvres qui accumulent parfois des impayés, squattent des locaux vides pour s'y abriter faute de mieux, ou survivent dans des abris de fortune, parfois en situation irrégulière. Renoncer par facilité à ses obligations sociales et environnementales aboutirait pour l'État à les abandonner, purement et simplement. ■



3

L'ÉTAT DU **MAL-LOGEMENT** EN FRANCE

RAPPORT ANNUEL 2025 · #30



QUATRIÈME CAHIER
**Les chiffres
du mal-logement**

© Pierre Faure

4

FONDATION ABBÉ PIERRE, NOTRE NOM VA CHANGER.
PAS NOTRE COMBAT CONTRE LE MAL-LOGEMENT.

Jamais nous ne baisserons les bras!

Les chiffres du mal-logement

	MÉNAGES	PERSONNES
4,1 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
« 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
	MÉNAGES	PERSONNES
12,1 millions de personnes fragilisées par rapport au logement		
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
TOTAL GÉNÉRAL (A+B)(SANS DOUBLE-COMPTE)		15 006 000

SOURCES :

⁽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.

⁽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.

La Fondation Abbé Pierre présente une estimation du nombre de personnes mal logées en France, à partir de chiffres essentiellement issus de notre exploitation de l'édition 2013 de l'enquête nationale Logement (ENL) de l'Insee, des premiers résultats provisoires et partiels de l'ENL 2020 et de l'actualisation de données administratives. **4,2 millions de personnes souffrent de mal-logement** ou d'absence de logement personnel. Outre ces situations les plus graves, 12,1 millions de personnes sont touchées à des degrés divers par la crise du logement. Au total, sans les doubles comptes, 15 millions de personnes sont touchées, à un titre ou à un autre, par la crise du logement.

4,2 millions de personnes mal logées

Tout d'abord, parmi les 1118 000 personnes privées de logement personnel, la **Fondation Abbé Pierre estime à 350 000 le nombre de personnes sans domicile, qu'elles vivent en hébergement généraliste, en CADA, à l'hôtel, en abri de fortune ou à la rue.** Le recensement de la population dénombrait en outre, en 2017, 100 000 personnes en habitations de fortune tandis que 25 000 personnes vivaient à l'hôtel en 2013 par leurs propres moyens. Parmi les personnes privées de logement personnel apparaissent enfin 643 000 personnes hébergées chez des tiers de manière très contrainte.

Ensuite, les mal-logés se composent de **2 874 000 personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles** du point de vue du confort et 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, d'après les résultats provisoires de l'ENL 2020. On peut ajouter à ces chiffres 31 000 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**, d'après une enquête de la FNASAT, dans notre décompte des personnes mal logées, et qui explique l'atteinte du chiffre de 4,2 millions.

12,3 millions de personnes fragilisées par rapport au 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, 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** 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.

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**. L'effort financier excessif concerne pour sa part 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.

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.

Des tendances à l'aggravation

S'il est impossible de comparer strictement l'évolution, entre 2006, 2013 et 2020 du nombre total de mal-logés, il est en revanche possible, pour la plupart des indicateurs de mal-logement, de dégager des tendances significatives. **La plupart de ces chiffres montrent une dégradation de la situation**. Le nombre de personnes sans domicile a plus que doublé depuis 2012 et même presque quadruplé depuis 2001. Celui des personnes en hébergement contraint chez des tiers de 19 % entre 2002 et 2013. Les ménages en surpeuplement accentué sont de plus en plus nombreux, alors que la tendance depuis des décennies était plutôt à la baisse : + 17 % entre 2006 et 2013 puis + 16 % entre 2013 et 2020 pour le surpeuplement accentué et + 6 % entre 2006 et 2013 puis + 7 % entre 2013 et 2020 pour le surpeuplement modéré.

En 2013, les Français étaient 44 % de plus qu'en 2006 à se priver de chauffage à cause de son coût. 42 % de plus à subir un effort financier excessif pour payer son logement. Résultat, le nombre de personnes modestes ayant eu froid à leur domicile pour des raisons liées à la précarité s'est accru de 25 % entre 2006 et 2013. En 2023, 1 000 000 de coupures d'énergie ou réductions de puissance ont été effectuées pour cause d'impayés (+ 81 % en trois ans). Le nombre d'expulsions locatives avec le concours de la force publique a atteint son record en 2023, avec 19 023 expulsions, un chiffre en hausse de 74 % par rapport à 2006.

Seul indicateur encourageant, le confort sanitaire de base continue de s'améliorer, puisque **99,5 % des logements disposent désormais d'eau courante**, WC intérieurs et chauffage. ■