

L'ÉTAT DU MAL-LOGEMENT

EN FRANCE

RAPPORT ANNUEL 2026 #31



FONDATION
POUR LE **LOGEMENT**

L'ÉTAT DU MAL-LOGEMENT

EN FRANCE

RAPPORT ANNUEL 2026 #31



FONDATION
POUR LE **LOGEMENT**

PRÉFACE

Pour la première fois, ce rapport qui atteint sa 31^e édition, est signé par la Fondation pour le Logement des Défavorisés. C'est une nouvelle ère pour nous, et nous aurions aimé qu'elle soit annonciatrice d'une inflexion des politiques publiques en faveur de la lutte contre le mal-logement. Mais ce ne sera toujours pas le cas cette année.

Les décisions et actions des derniers gouvernements, dans la droite ligne de leurs prédécesseurs, ont plutôt conduit à d'importants reculs en matière de production, d'accès au logement ou de soutien en direction des publics fragiles. À rebours d'une société qui mesure et subit la gravité de la crise et qui a compris l'aspect vital du logement.

Le rapport que vous avez entre les mains pointe de nombreux enjeux sociaux que les élections municipales de ce printemps vont impacter. Les maires qui seront désignés, s'ils sont les acteurs politiques les plus proches de leurs concitoyens, sont aussi ceux dont l'action touche le plus à leur quotidien. Et en premier lieu, leur rapport au logement, son environnement, les parcours résidentiels. Les communes qui ont été audacieuses sur le front du logement ont montré qu'une action volontariste porte ses fruits, que ce soit grâce à l'encadrement des loyers, ou en adoptant une politique de construction équilibrée et ambitieuse. C'est donc possible, autant que c'est nécessaire.

Ce rapport met également en lumière un phénomène invisible : l'hébergement chez les tiers. Son décryptage montre à nouveau que les problématiques liées au mal-logement ne peuvent se satisfaire d'une vision simpliste, et nécessitent d'être comprises dans leur diversité et au regard des violences sociales qu'elles provoquent.

Notre époque est marquée par d'inquiétants soubresauts. Et aider les plus fragiles à sortir de leurs difficultés n'est plus considéré par tous comme un devoir pour une Nation qui a pourtant gravé la fraternité comme une valeur cardinale. Une raison de plus pour se mobiliser afin de défendre le droit à un logement digne et décent, un besoin vital pour chacune et chacun.

Marie-Hélène Le Nédic,
Présidente de la Fondation pour le Logement des Défavorisés

Aidez la Fondation à agir...

La Fondation pour le Logement des Défavorisés 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 pour le Logement des Défavorisés a toujours veillé à son indépendance, indispensable à son combat et sa liberté d'action. Cette indépendance est une force qui perdure grâce à la générosité de ses donateurs et à leur fidélité.

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 dont nous sommes porteurs, nous sommes déterminés à ne jamais baisser les bras.

Sans vous, nous ne pouvons rien faire...

Marie-Hélène Le Nédic,
Présidente de la Fondation pour le Logement des Défavorisés

Soutenez les actions de la Fondation pour le Logement à l'adresse suivante :
don.fondationpourlelogement.fr

DÉDUCTION FISCALE

Si vous êtes imposable, 75 % du montant de vos dons à la Fondation pour le Logement des Défavorisés 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, Yves Colin, Sarah Coupechoux, Noria Derdek, Manuel Domergue, Blanche Guillemot, Florian Huyghe, Patrice Lanco, France Michel, Samuel Mouchard, Frédérique Mozer, Maïder Olivier, Christophe Robert, Eléonore Schmitt, Florine Siganos, Didier Vanoni.

Contributeurs externes

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

FORS-Recherche Sociale : Chiara Andreotti, Alix Brodin, Adèle Fourmigué, Tom Jouvenel, Morgane Kerdodé, Adèle Perrin-Wolanski, Axelle Piana, Didier Vanoni.

Groupes de travail internes à la Fondation pour le Logement des Défavorisés
La Présidente, Marie-Hélène Le Nédic et les administrateurs de la Fondation pour le Logement des Défavorisés.

Salariés et bénévoles : Lucie Brisoux, Vanessa Brossard, Patrick Chassignet, Eric Constantin, Julie Courbin, Véronique Etienne, Isabelle Fourot, Justine Gineste, Balthazar Gisbert, Félix Grucker, Matthieu Hoarau, Rachel Lambert, Laure Lavielle, Sylvie Leclaire, Stéphane Martin, Gaëlle Ribas, Marie Rothhahn, Véronique Stella, Francis Vernède, Marianne Yvon.

Remerciements

Pierre Eloy, Elsa Garcin, Amandine Lebugle, Pierre Madec, Juliette Malbrel, Jacques Pisarik.

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

INÉGALITÉS ET MAL-LOGEMENT : SORTIR DU CERCLE VICIEUX	10
--	-----------

CHAPITRE 1

ÊTRE HÉBERGÉ CHEZ UN TIERS, UN MAL-LOGEMENT INVISIBLE	34
--	-----------

PARTIE 1 : Diversité et invisibilité de l'hébergement

chez des tiers	39
-----------------------------	-----------

1. La grande diversité des profils d'hébergés... et souvent des situations qui restent sous les radars des politiques publiques.....	39
2. Un phénomène difficile à quantifier	44
3. L'hébergement chez des tiers : les cinq dimensions d'un gradient de gravité	50

PARTIE 2 : Vivre chez quelqu'un d'autre :

entre dépendance, entraide et exploitation	73
---	-----------

1. Le recours à l'hébergement chez un tiers dans les trajectoires résidentielles	53
---	----

1.1. Les déterminants sociaux et résidentiels du recours à l'hébergement chez des tiers.....	53
1.2. Un accès à l'hébergement chez un tiers déterminé par le capital social des hébergés et les motivations des hébergeurs.....	60

2. L'hébergement chez des tiers : des conditions de vie inconfortables ..	64
--	-----------

2.1. Les différentes formes de relations entre hébergés et hébergeurs et leurs conséquences	64
2.2. L'hébergement chez un tiers, à quel prix ? Les contreparties financières ou en services, officielles ou officieuses.....	70
2.3. Des conditions de vie souvent dégradées.....	75
2.4. La sortie de l'hébergement chez un tiers : un processus à géométrie variable selon le lien entre l'hébergé et l'hébergeur	81

3. Les conséquences sociales, psychologiques et biographiques de l'hébergement chez des tiers	84
--	-----------

3.1. Les conséquences de l'hébergement pour les enfants et la vie de la famille	84
3.2. Des situations de dépendance entre hébergeurs et hébergés qui ont des conséquences physiques et psychologiques importantes	89
3.3. Le rôle ambivalent de l'hébergement chez un tiers, à la fois ressource et frein à l'obtention d'un logement.....	91

PARTIE 3 : Comment prendre en charge de l'hébergement chez des tiers ?	95
1. Accompagner les hébergés chez des tiers : un panorama de réponses associatives et publiques	95
1.1. L'hébergement solidaire : une nécessité face aux lacunes du système d'accueil des personnes exilées ?	95
1.2. « Officialiser » l'hébergement chez des tiers et en prévenir les dérives	98
1.3. Les réponses à l'hébergement chez un tiers au sein des structures collectives	99
1.4. La domiciliation comme moyen de sortir de l'hébergement.....	100
1.5. Des initiatives facilitant la décohabitation des jeunes	101
1.6. Les dispositifs de relogement liés à des opérations de rénovation urbaine.....	103
1.7. Des modalités d'accompagnement social qui doivent s'adapter aux particularités de la situation des personnes hébergées.....	104
2. Pistes pour une politique de réduction de l'hébergement chez des tiers qui en traite les symptômes et les causes	105
Conclusion : La reconnaissance du phénomène, préalable pour une réponse politique	107

CHAPITRE 2

MUNICIPALES : ÉLECTIONS DÉCISIVES FACE AU MAL-LOGEMENT	112
I. Accueillir les personnes en détresse	120
• Sans-abri non coupable	121
• Adopter la Déclaration des droits des personnes sans abri : reconnaître pour agir	122
• Accueillir, écouter, reconforter, accompagner, orienter : sans jugement, sans condition administrative.....	122
• Garantir une prise en charge inconditionnelle et immédiate	122
• Une réponse adaptée et décente	123
• La protection des données personnelles	124
• La liberté d'expression culturelle et artistique : « C'est pas du luxe ! ».....	125
II. Engager sa ville dans une démarche Logement d'abord... ..	125
• Mobiliser tous les acteurs... ..	126
• Premières Heures en Chantier, une solution pour l'accès à l'emploi et au logement ..	130
III. Respecter la loi SRU, une question de volonté politique	130
• Planifier l'urbanisme pour respecter les quotas SRU	131
• Des partenariats et des financements favorables au logement social.....	133
• Des logements sociaux pour qui ?	134
IV. Lutter contre le mal-logement tout en respectant le ZAN	135
• Un chantier complexe, mais réaliste.....	135
• Créer des logements sans construire	136
• Construire en artificialisant moins	138
• Maîtriser les prix de l'immobilier et du foncier.....	140
V. Mettre en place et faire respecter l'encadrement des loyers... ..	141
• Un dispositif juste, efficace et plébiscité	141

• Les villes peuvent agir pour éviter les fraudes à l'encadrement.....	142
--	-----

VI. Réguler les meublés touristiques146

• De nouveaux outils légaux à disposition des collectivités locales	146
• Des compensations strictes.....	147
• Les villes s'organisent... les habitants aussi.....	148

VII. Lutter contre l'habitat indigne :

un travail de tous les instants149

• Voter des budgets, embaucher des experts.....	149
• Ne rien lâcher face aux marchands de sommeil.....	150
• Agir dans la dentelle et à grande échelle	151

VIII. Lutte contre la précarité énergétique :

les maires peuvent agir152

• Repérer les ménages : le programme SLIME.....	153
• Accompagner	154
• Abonder les financements	154
• S'engager dans des réseaux de lutte contre la précarité énergétique	155

CHAPITRE 3

UNE ANNÉE DE RECULS, ENTRE AUSTÉRITÉ ET STIGMATISATION 160

I. Pour les personnes sans-domicile, immobilisme et

répression 161

• Le Logement d'abord entravé	161
• L'accès à l'hébergement se durcit encore un peu plus.....	163

II. Le logement social inlassablement sacrifié166

• Des objectifs conjoints de production et d'adaptation	167
• Changement climatique, vieillissement, handicap... : les besoins grandissants des organismes Hlm.....	167
• Un budget 2026 alarmant pour le monde Hlm	169
• Des mesures de relance de la construction insuffisantes et centrées sur le privé... 170	

III. Des locataires un peu plus fragilisés, mais un espoir pour

réguler le marché locatif172

• Les APL encore attaquées.....	172
• La prévention des expulsions locatives aux oubliettes	174
• Encadrement des loyers : un gouvernement attentiste face à un dispositif utile et menacé.....	176

IV. Des reculs massifs sur la rénovation énergétique.....178

• 2024 : une réforme de MaPrimeRénov' ambitieuse à l'origine	178
• Des coupes budgétaires à la suspension de l'aide	178
• De la suspension au renoncement	180
• La sourde oreille face aux canicules	182
• Le chèque énergie raboté	182
• Coupures : le gouvernement refuse toujours de légiférer•	182

INTRODUCTION

INÉGALITÉS ET MAL-LOGEMENT : SORTIR DU CERCLE VICIEUX

L'année 2025 a encore été une année noire pour le logement. Après des années d'abandon par l'État, le logement est engagé dans une spirale inquiétante. Près d'un million de personnes ne disposent pas d'un logement personnel, qu'elles vivent à la rue, dans un squat ou un bidonville, en hébergement d'urgence ou accueillies chez un tiers. La demande de logement social n'a jamais été aussi élevée avec plus de 2,8 millions de demandeurs en attente et les chances d'en obtenir un n'ont jamais été aussi faibles. Seule une demande sur dix formulée au cours de l'année a obtenu une réponse favorable en 2024 contre une sur six en 2017, d'après l'Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols). Jamais les ménages logés n'ont été autant exposés à la précarité énergétique et condamnés à vivre dans des bouilloires thermiques l'été quand les canicules se multiplient. Et il devient de plus en plus

difficile pour les ménages, notamment les plus modestes, de changer de logement pour l'adapter à leurs besoins et à leurs ressources, ce que traduit la baisse de la mobilité résidentielle et la panne de l'accession à la propriété.

Quand les indicateurs du mal-logement se dégradent tous, que la pauvreté et les inégalités atteignent des sommets, des mesures ponctuelles et marginales ne suffiront pas à résoudre la crise du logement. Après des années de renoncements, il devient impératif de rehausser l'ambition sociale de la politique du logement et d'en faire une composante de la protection sociale pour les plus démunis d'abord, celles et ceux qui ne disposent pas de logement personnel, mais aussi pour les classes populaires jusqu'aux couches moyennes inférieures, touchées par l'aggravation de la crise du logement.



L'aggravation du mal-logement en chiffres

- 912 morts de la rue en 2024, soit une augmentation de 16 % en un an, dont 31 enfants de moins de quatre 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.
- 590 000 personnes hébergées chez des tiers (hors parents) en 2020 contre 510 000 en 2013.
- 2,8 millions de ménages en attente d'un logement social en 2025, un nouveau record, contre 2,1 millions en 2017.
- 93 100 ménages reconnus prioritaires DALO sont toujours en attente de relogement depuis 2008, dont 85 395 hors délais.
- 24 556 expulsions locatives avec le concours de la force publique en 2024, un record historique, soit une hausse de 29 % en un an et de 223 % en 20 ans.

- 35 % des ménages ont eu froid dans leur logement en 2025, contre 30 % en 2024.
- 9,8 millions de personnes en situation de pauvreté monétaire parmi les personnes vivant en logement ordinaire en France hexagonale en 2023, soit 1,2 million de plus qu'en 2017.
- 85 381 logements sociaux agréés en 2024 dans l'Hexagone (hors ANRU), soit une hausse de 8 % par rapport à 2023 (82 184 logements), et 95 000 sont prévus en 2025, bien loin des 124 000 agréments de 2016.
- 274 000 logements mis en chantier entre novembre 2024 et octobre 2025, 37 % de moins qu'en 2017 (434 000).

I. Le mal-logement s'aggrave et se transforme

Les manifestations du mal-logement ont pris une dimension inquiétante au cours de l'année écoulée. Cela concerne d'abord la situation des enfants, parfois très jeunes, et de leurs mères, obligés de vivre à la rue. Mais au-delà de ces situations tragiques, ce sont toutes les manifestations du mal-logement qui ont connu en 2025 des évolutions négatives, aggravant les tendances des années antérieures. Finalement, sur longue période, depuis la loi Besson de mai 1990, qui avait fait de la question du logement des défavorisés une priorité, le mal-logement s'est enraciné et a profondément évolué dans ses manifestations comme dans son ampleur. Au point de poser de nouveaux défis à l'action publique.

1 — L'intolérable absence de logement

Le décompte des enfants à la rue réalisé à la fin du mois d'août dernier¹ a révélé qu'ils étaient 2 159 à ne pas avoir obtenu de solution d'hébergement après un appel au 115, dont 503 de moins de trois ans et 171 bébés de moins d'un an. Soit une augmentation de 30 % depuis 2022 pour l'ensemble

des enfants et de 37 % pour les enfants de moins de trois ans. Les données plus récentes sont encore plus préoccupantes alors que l'hiver est venu, avec 2 367 enfants restés sans solution d'hébergement malgré l'appel de leurs parents au 115, le 11 novembre 2025. Et ces données ne tiennent pas compte des enfants sans abri pour qui personne n'appelle le 115.

À Lyon, jamais autant d'écoles n'avaient été occupées dès le premier jour de la rentrée scolaire 2025, afin de mettre à l'abri des élèves sans toit. En décembre 2025, encore 22 écoles étaient mobilisées pour mettre à l'abri près de 300 élèves sans solution. Alors que la solidarité s'organise pour pallier l'abandon de l'État, la répression se durcit contre les enseignantes et citoyennes qui viennent en aide à leurs élèves. En 2025, une enseignante de Strasbourg a été convoquée par sa hiérarchie, tandis que deux enseignantes à Tours ont fait l'objet d'une plainte de la part d'un directeur d'école.

Incroyable retournement des valeurs... Le gouvernement s'était pourtant engagé en 2022 sur un objectif de « zéro enfant à la rue ». Cet échec collectif a des conséquences dramatiques. Des enfants et leurs familles vivent dans l'insécurité, errent entre des solutions de fortune quand ils ne sont pas confrontés à la mort d'un enfant.

¹ Fédération des acteurs de la solidarité et Unicef, « Baromètre des Enfants à la rue établi dans la nuit du 18 au 19 août », 2025.

Au moins 31 ont perdu la vie dans la rue en 2024.

Au-delà des enfants à la rue, plus d'un million de personnes ne disposent pas de logement personnel. Parmi elles, 350 000 personnes n'ont pas de domicile et sont hébergées de façon précaire en centre d'hébergement ou à l'hôtel. L'enquête de l'Insee réalisée en 2012 estimait que plus de 12 000 étaient sans abri, un chiffre qui a augmenté depuis pour s'élever à environ 40 000 aujourd'hui, selon les dernières estimations de la Cour des comptes en 2019².

Dans ces conditions, le parc d'hébergement généraliste, qui stagne à 203 000 places depuis quatre ans malgré les besoins, n'est pas à la hauteur, si bien que les autorités en arrivent chaque jour à ba-

fouer le droit à l'hébergement. En Gironde, cette saturation de l'hébergement d'urgence se traduit par une remise à la rue des personnes au bout de deux mois. Dans les Pays de la Loire, des consignes sont données afin d'organiser des roulements pour ne pas garder les personnes trop longtemps en hébergement. À Rennes, un campement s'est établi durant des mois dans un parc proche du centre-ville, avec 300 personnes, dont une centaine de mineurs, avant d'être évacué. Plusieurs mineurs ont pu être mis à l'abri pendant seulement quelques jours, avant de retrouver la rue, en plein hiver. Sans compter l'expérimentation lancée par la préfète du Rhône, qui a été félicitée par le président Emmanuel Macron avant d'être rappelée à l'ordre par le ministre de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation, François Rebsamen. Celle-ci proposait en effet d'expulser des centres d'hébergement des personnes, souvent des femmes sans problème de santé et sans enfant, ou sans enfant de moins de trois ans.

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



Non-assistance à personnes mal-logées : deux recours pour rappeler l'État à la loi

C'est dans ce contexte que la Fondation pour le Logement a décidé de lancer deux recours contre l'État, le 13 février 2025, avec le Collectif des associations pour le logement, pointant du doigt la carence de l'État en matière de droit à l'hébergement d'urgence et de droit au logement opposable. Alors que les gouvernements successifs de ces dernières années s'entêtent à poursuivre dans une voie délétère, qui ne permet pas aux personnes de se loger dignement, la Fondation et les 39 associations du CAL assignent l'État pour « non-assistance à personnes mal-logées ».

Pour cause, près de 100 000 ménages, reconnus pourtant prioritaires et urgents au sens de la loi DALO, n'ont pas été relogés dans les délais et certains parmi eux attendent depuis dix ans. Dans le même temps, l'asphyxie financière de l'hébergement d'urgence et le manque de places conduisent à une forme de concurrence basée sur la vulnérabilité des personnes.

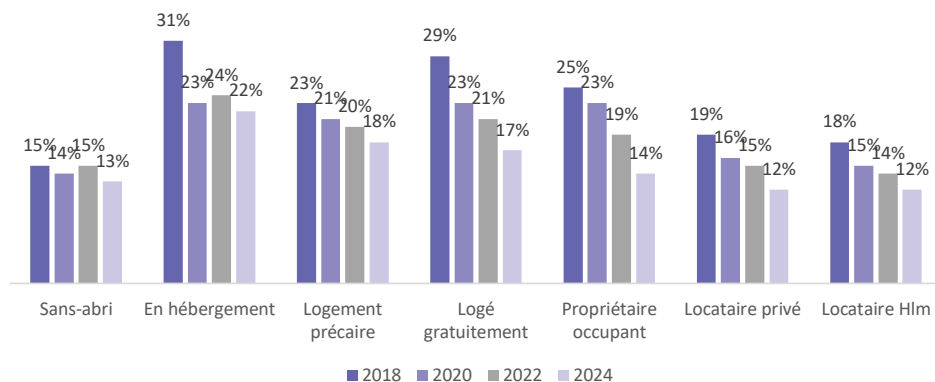
Au-delà de ce noyau dur de personnes sans domicile, près de 600 000 personnes sont hébergées chez des tiers de manière contrainte. Elles ne vivent pas toutes dans des logements inconfortables, mais sont contraintes de vivre chez autrui dans des conditions bien souvent difficiles pour l'hébergé comme pour l'hébergeur, comme le montre le chapitre principal de notre rapport cette année.

Les politiques mises en œuvre vont parfois dans le bon sens, mais insuffisamment pour contrecarrer les tendances négatives. La stratégie du Logement d'abord, qui vise explicitement à faciliter l'accès à un logement des personnes sans domicile, a ainsi produit des effets significatifs,

puisque 710 000 personnes à la rue ou hébergées ont accédé à un logement social, une pension de famille ou un logement en intermédiation locative depuis 2018³. Le taux d'attribution de logements sociaux à des ménages sans domicile, ayant quasiment doublé entre 2017 et 2024, passant de 4 % à 8 % des attributions. Mais dans un contexte de baisse globale des attributions et de hausse du nombre de demandeurs, la probabilité qu'un ménage sans domicile obtienne un logement social dans l'année diminue, tout comme celle de tous les autres demandeurs.

³ Dihal, « Bilan intermédiaire du plan Logement d'abord », 11 septembre 2025.

Attributions Hlm :
évolution du taux de succès annuel selon la situation antérieure



Source : SNE USH

Pour significatifs et encourageants qu'ils soient, ces résultats demeurent insuffisants pour faire face à l'ampleur de la privation de domicile personnel et aux tendances négatives sur le marché du logement, les expulsions locatives et la précarisation de millions de personnes. D'autant que la stratégie du Logement d'abord se déploie dans le cadre d'un deu-

xième plan quinquennal dont la pérennité n'est pas assurée.

2 — Toutes les autres manifestations du mal-logement connaissent une dégradation

Qu'il s'agisse des difficultés d'accès au logement, des mauvaises conditions d'habitat, des difficultés pour se maintenir

dans son logement, ou encore des blocages des parcours résidentiels, tous les signaux sont au rouge.

La croissance du parc Hlm a fortement diminué depuis 2017 sous l'effet d'un ralentissement de la construction, mais aussi de l'érosion du parc, qu'elle tienne aux démolitions ou aux ventes de logement. Mouvement qui s'inscrit dans un contexte de croissance ralentie du parc immobilier dans son ensemble,⁴ mais qui a des causes spécifiques. Les ponctions financières sur les organismes Hlm produisent des effets durables, avec la tendance à la baisse des agréments Hlm. Alors que 124 000 logements sociaux étaient financés en 2016, ce chiffre a chuté depuis pour se porter sous la barre des 100 000 depuis 2020. L'année 2025 semble montrer un léger rebond, le nombre de logements sociaux financés passant de 85 000 en 2024 à environ 95 000 en 2025 (hors ANRU et Outre-mer), mais cette hausse, qui peut s'expliquer par des taux d'intérêt du livret A en baisse et une ponction de l'État légèrement modérée (passant de 1,3 à 1,1 milliard d'euros par an), est portée essentiellement par la forte hausse des PLS, les logements les moins sociaux, tandis que la production des logements très sociaux PLAI continue son recul.

Pourtant, la demande de logements sociaux continue à augmenter (avec 2,8 millions de demandes actives en 2025), alors que le nombre d'attributions diminue (atteignant 384 000, en baisse de 2,3 % sur un an⁵). La baisse de l'offre de logements

sociaux disponibles à la location s'explique davantage par la faible rotation des logements sociaux existants (les logements libérés représentent 8 % des logements en 2023, contre 10 % en 2018) que par le recul des mises en service de nouveaux logements, car plus des trois quarts des attributions se font par ce biais.

Mais le ralentissement de la progression du parc immobilier est préoccupant. Selon l'Ancols⁶, en 2023, 65 000 logements ont été mis en service, desquels il faut déduire 15 000 démolitions et 11 000 ventes, pour obtenir l'accroissement net du parc Hlm qui n'est alors que de 39 000 logements, bien loin des près de 90 000 logements par an en 2017 et 2018. La chute est vertigineuse, de 70 % en six ans.

Cette tension pénalise également les ménages reconnus prioritaires DALO, bien qu'ils aient en moyenne deux fois plus de chance d'obtenir un logement qu'un demandeur ordinaire. En 2024, une fois prise la décision de reconnaissance de leur demande, le délai moyen avant attribution d'un logement était encore de 600 jours. Bien au-delà du délai imposé par la loi aux préfets.

Du côté de l'amélioration des conditions d'habitat, la part des logements privés du confort sanitaire de base est désormais très basse, en dessous de 1 % du parc, mais les mauvaises conditions de logement évoluent, avec parfois des dégradations spectaculaires. La suspension de MaPrimeRénov' cet été a constitué un signal désastreux pour les acteurs du secteur, en contradiction avec la promesse de la mi-

⁴ De 1,2 % en moyenne par an entre 2000 et 2009, la croissance du parc est passée à 1,1 % entre 2010 et 2015, puis à 0,9 % entre 2018 et 2025, d'après l'Insee.

⁵ Ancols, *Tableau de bord des attributions de logements sociaux 2024*, publié le 28 avril 2025.

⁶ Deuxième « Panorama du logement social » présenté par l'Ancols le 2 septembre 2025.

nistre du Logement de mettre fin au « stop-and-go », d'autant plus que la réouverture des guichets s'est accompagnée d'une division par deux des aides à la rénovation performante des ménages très modestes et d'un contingentement du nombre de dossiers éligibles. Ce n'est pas un bon signal, surtout donc pour les ménages confrontés à des conditions de vie difficiles été comme hiver. D'après le baromètre du médiateur de l'énergie, 35 % des ménages déclaraient avoir souffert du froid pendant au moins 24 heures dans leur logement au cours de l'année parce qu'ils avaient réduit le chauffage pour limiter la facture (27 %) ou en raison d'une mauvaise isolation (32 %). L'été dernier 49 % des ménages interrogés ont souffert de la chaleur, en hausse de 7 points en un an, surtout à cause des canicules de l'été 2025.

Accéder à un logement décent est une chose, s'y maintenir en est une autre. Avec la **progression des expulsions locatives** de plus en plus de ménages se retrouvent à la rue ou dans des situations transitoires et précaires. Les difficultés financières des locataires, qui repartent à la hausse dans le parc Hlm selon le dernier baromètre de l'Ancols⁷, sont à l'origine d'impayés de loyer pouvant conduire à l'expulsion locative. L'enquête révèle que près de deux tiers (64 %) des locataires du parc social déclarent rencontrer régulièrement des difficultés à boucler les fins de mois en 2025, ce qui représente une hausse de 5 % en un an, et que 13 % d'entre eux ont déjà été en situation d'impayé de loyer.

Or, au lieu d'essayer de prévenir les expulsions liées à ces impayés, les dernières po-

litiques publiques en la matière cherchent à les faciliter. Deux ans après la mise en œuvre de la loi Kasbarian-Bergé de 2023, dite « anti-squat », qui vise également à accélérer les expulsions locatives, le bilan est effrayant, à tous les stades de la procédure. Avant même qu'un juge soit saisi en vue d'une expulsion, les délais sont réduits, ce qui limite d'autant les possibilités de défense pour les locataires. Lors de l'audience, 77 % des associations partenaires de la Fondation pour le Logement déclarent qu'il est plus compliqué qu'auparavant d'obtenir des délais de paiement, et 62 % qu'il en est de même pour obtenir des délais pour quitter les lieux⁸. Depuis la mise en œuvre de la loi, le juge des contentieux et de la protection ne peut plus accorder des délais de paiement de son propre chef : il faut que le locataire en fasse la demande lors de l'audience, mais seuls 43 % des locataires sont présents à l'audience. En outre, l'obtention de ces délais est « conditionnée à la reprise du versement intégral du loyer courant avant la date de l'audience ».

Finalement ce nouveau régime de traitement des expulsions locatives a provoqué ce qui était attendu, à savoir une forte augmentation des expulsions : 24 500 en 2024 contre 19 000 en 2023 et 16 200 en 2022, soit une augmentation de 50 % en trois ans. Au lieu de réviser cette loi si négative, le nouveau ministre du Logement Vincent Jeanbrun souhaite systématiser les expulsions locatives des personnes (« et leur famille ») ayant commis un délit et proposer une nouvelle loi anti-squat. Un véritable tournant a été pris : en témoignent les déclarations cyniques de

⁷ Cinquième édition du baromètre annuel réalisé par l'Ancols auprès de locataires Hlm.

⁸ Fondation pour le Logement, « La loi Kasbarian-Bergé : le nouveau clou sur le cercueil de la prévention des expulsions », 2025.

l'ancien ministre du Logement Guillaume Kasbarian, qui s'est félicité de ce record d'expulsions en réaction à la publication de notre enquête en octobre dernier.

Derrière les chiffres, ce sont des trajectoires de vie qui sont directement impactées, et qui basculent pour certaines. Ainsi, quelques jours avant la trêve hivernale, un homme âgé de 76 ans a mis fin à ses jours lors de l'intervention d'un huissier et de policiers chargés de l'expulser de son logement, à Fécamp (76). Début décembre, une femme âgée de 66 ans est morte de la rue, quelques mois après son expulsion locative en Loire-Atlantique (44).

À côté de ces ménages expulsés, des millions d'autres sont assignés à résidence. La crise du logement produit un blocage progressif de l'ensemble du secteur, qui se manifeste notamment par **une inquiétante baisse de la mobilité résidentielle**. Cette baisse touche évidemment les locataires Hlm. Le ralentissement de la production Hlm couplé au renchérissement des loyers du parc privé et des prix des logements à l'achat, dans un contexte de taux d'intérêt accrus, empêche les ménages d'adapter le logement à leur situation. Qu'il s'agisse de familles qui ne peuvent déménager quand elles s'agrandissent, de couples qui se séparent, mais sont contraints de continuer à cohabiter, de ménages qui ne peuvent obtenir de mutation alors que leurs revenus diminuent, de personnes contraintes de rester dans un logement inadapté à leur handicap, etc.

Cette faiblesse de la mobilité résidentielle se lit notamment à travers la baisse du nombre des attributions de logements sociaux. Si les locataires sont moins nombreux à quitter leur logement, c'est du fait du difficile accès à la propriété comme au

parc locatif privé, dont les loyers sont souvent deux fois plus importants que ceux du parc social, voire trois fois plus dans les métropoles tendues. Mais aussi « à cause » de leur bon taux de satisfaction⁹ par rapport aux logements qu'ils occupent ainsi que du vieillissement des locataires qui sont de ce fait moins enclins à déménager.

3 — Le traitement du mal-logement est confronté à de nouveaux enjeux

Le dernier point de cette première partie du chapitre introductif propose de revenir sur **les évolutions du mal-logement sur longue période**. Certes, les difficultés pour accéder au logement et s'y maintenir, qui étaient au cœur des préoccupations de la loi Besson de 1990, sont toujours très prégnantes, mais le mal-logement a profondément évolué depuis les premières années de sa mise en œuvre. Trois caractéristiques permettent de qualifier cette mutation, qui appelle un approfondissement des politiques publiques et leur adaptation face à de nouveaux enjeux.

La question de l'hébergement, plus largement celle des personnes sans domicile personnel, qui était hors du champ d'application de la loi Besson dans les premières années de son application, a été progressivement intégrée au domaine d'action des plans départementaux, créant un lien entre hébergement et accès au logement¹⁰. L'intégration de l'hébergement dans leur champ d'action en 2004, puis la création

⁹ Selon le baromètre de l'Ancols, 80 % des locataires du parc social sont satisfaits de leur logement et de leur quartier. Et plus de la moitié jugent que leur logement, surtout quand il est récent, est de meilleure qualité qu'un logement équivalent dans le parc privé.

¹⁰ René Ballain, Thibault Tellier, Didier Vanoni, *Le droit au logement empêché ? Histoire et perspectives de la loi Besson (1990-2025)*, Editions de l'Aube, 2025.

de la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), qui porte la politique du Logement d'abord ont permis une meilleure interaction entre acteurs du logement et de l'hébergement. Mais cette évolution institutionnelle n'a pas suffi à réduire les tensions grandissantes qui pèsent sur le secteur de l'hébergement. Malgré l'augmentation significative du nombre de places d'hébergement d'urgence, notamment durant la crise sanitaire, la pression de la demande n'a jamais été aussi forte. Le 115 n'a pas été en mesure d'apporter une réponse à toutes celles et à tous ceux qui font appel à lui. Loin de là. Si le lien entre hébergement et logement a été tissé patiemment, le lien entre politiques du logement et de l'immigration en revanche, se distend de plus en plus. Pendant que la politique du Logement d'abord cherche à sortir les personnes de la rue et de l'hébergement, les politiques de plus en plus restrictives à l'égard des personnes exilées précarisent à l'extrême des centaines de milliers de personnes privées de droits sociaux faute de régularisation ou simplement de renouvellement de leur titre de séjour.

La seconde évolution notable du mal-logement au cours de la dernière période concerne **la diversification de ses formes qui rend son traitement plus complexe**. Avec ses différents travaux, la Fondation pour le Logement témoigne de cette diversification qui concerne la précarité énergétique, les bouilloires thermiques¹¹, le coût du logement qui contraint les ménages les plus modestes à payer un lourd tribut, qu'il s'agisse des locataires du parc privé ou des accédants

à la propriété, l'adaptation des logements au handicap¹², au vieillissement et aux mutations des familles, et bien d'autres domaines que nous venons d'évoquer.

Une autre évolution majeure de ces dernières décennies réside dans **la massification des difficultés de logement** qui met en échec les dispositifs issus de la loi Besson qui n'avaient pas été calibrés pour faire face à une telle situation. L'augmentation inquiétante du nombre de personnes sans domicile, comme l'élargissement des manifestations du mal-logement, y contribuent évidemment, mais cette massification des difficultés de logement tient aussi au ralentissement de la production de logements sociaux, ainsi qu'à la diminution du parc locatif privé à bas loyer au cours de la dernière période et à la perte d'efficacité des aides personnelles au logement.

La massification des difficultés de logement exprime également une pénurie localisée de logements en France. Notre pays connaît en effet depuis plusieurs décennies une démographie plus dynamique que celle de ses voisins, ce qui a creusé au fil des années la pénurie de logements, évaluée à environ 1,5 million de logements par les services statistiques du gouvernement¹³. Malgré la baisse de la natalité actuelle, le nombre de ménages continue à augmenter de manière substantielle, porté par la réduction de la taille des ménages et l'immigration. Cela signifie que notre pays a besoin, pendant encore une décennie, de

¹¹ Fondation pour le Logement, « Chaud dedans ! L'urgence d'adapter les logements bouilloires aux canicules », 2025.

¹² Fondation pour le Logement, « Handicap et mal-logement : Le parcours des combattants », Rapport sur l'état du mal-logement 2025.

¹³ SDES, « Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050 », 2025.

200 000 logements chaque année pour loger les ménages supplémentaires, ainsi que 50 000 logements pour le renouvellement du parc et le flux de résidences secondaires ou vacantes. Si l'on souhaite de plus résorber la pénurie actuelle, par exemple en dix ans, il faut ajouter 150 000 logements par an, aboutissant ainsi à 400 000 logements à produire par an. Or, loin du « choc de l'offre » promis par Emmanuel Macron en 2017, le secteur traverse une crise due notamment à la hausse des taux d'intérêt, des prix de l'énergie et la multiplication des coupes budgétaires, si bien que moins de 300 000 logements sont mis en chantier chaque année depuis 2023. Si la chute s'est enrayée en 2025, le secteur n'entrevoit aucun sursaut à l'horizon.

Ces trois évolutions du mal-logement sont d'autant plus difficiles à contrecarrer qu'elles s'ancrent dans une situation sociale de montée de la pauvreté et de la précarité, où les inégalités de revenus et de patrimoine s'alimentent.

II. Le logement, catalyseur et multiplicateur des inégalités

Le logement est traversé par la question des inégalités. Il en est un catalyseur et un multiplicateur. Pour certains ménages, il constitue une partie essentielle de leur patrimoine alors que d'autres ne peuvent accéder à la propriété. Pour une très large partie de la population, le logement constitue le premier poste de dépense, mais il pèse plus lourdement sur les plus modestes et les ménages des couches populaires, amputant leur pouvoir d'achat. Le logement se trouve ainsi au cœur du processus d'approfondissement des inégalités au sein de la société.

Le thème des inégalités a ressurgi dans le débat public à l'occasion des derniers débats budgétaires. La recherche d'économies dans le budget de l'État a conduit à examiner la répartition de l'effort entre les différentes catégories sociales et à donner une acuité nouvelle à la question de la justice sociale et fiscale, sans toujours reconnaître au logement la place centrale qui est la sienne dans l'expression et le creusement des inégalités de niveau de vie, de patrimoine et de destins résidentiels.

1 — Les inégalités de revenus augmentent, mais les inégalités de patrimoine explosent

Le patrimoine est beaucoup plus inégalement réparti que les revenus. C'est ainsi que les 10 % les plus fortunés touchent 24 % de la masse des revenus (en 2022), mais possèdent 48 % de l'ensemble du patrimoine (en 2024), selon l'Insee¹⁴. Si bien que **les inégalités de patrimoine sont deux fois plus importantes que les inégalités de revenus**. La richesse en patrimoine contribue à creuser les inégalités au sein de la société française beaucoup encore plus fortement que les inégalités de revenu ou de niveau de vie. En 2023, le rapport entre le niveau de vie des 10 % les plus pauvres et celui des 10 % les plus riches se situe au plus haut depuis trois décennies (7,3 d'après l'Observatoire des inégalités, contre 6,2 en 1996).

Mais qu'il s'agisse des revenus ou du patrimoine, la partie supérieure des plus riches (les 0,1 % les plus aisés de la population) est celle qui a vu sa situation progresser de la façon la plus spectaculaire. Le niveau

¹⁴ Observatoire des inégalités, « Rapport sur les inégalités en France », 2025.

de vie et le patrimoine des plus aisés se sont envolés en même temps que le taux de pauvreté grimpe. L'Insee observe une augmentation du revenu moyen des ménages à très hauts revenus en vingt ans (entre 2003 et 2022), bien plus rapide que pour tous les autres¹⁵. Il s'agit des 40 700 foyers fiscaux qui appartiennent aux 0,1 % les plus aisés en matière de revenus déclarés. Ils gagnent en moyenne un million d'euros par an (deux fois plus qu'il y a 20 ans). Ces très hauts revenus gagnaient 21 fois plus que les autres foyers au début de la période. En 2022, c'était 31 fois plus. Concrètement, entre 2003 et 2022, le revenu moyen des foyers à très hauts revenus a plus que doublé, alors que le revenu moyen du quart des foyers fiscaux les plus modestes a augmenté d'un peu plus de 20 % seulement.

Si les revenus des autres foyers fiscaux augmentent moins vite que ceux des ménages les plus aisés, c'est en partie parce qu'ils sont pour l'essentiel composés de salaires et de pensions de retraite qui augmentent moins vite que les dividendes versés par les entreprises et les revenus fonciers qui constituent l'essentiel des ressources des ménages les plus aisés. La baisse du taux moyen d'imposition sur la période a également permis aux très hauts revenus de s'envoler. Ce taux est passé de 29 % en 2003 à 26 % en 2022. Plusieurs réformes ont contribué à cette évolution, dont la baisse du taux d'imposition de la dernière tranche du revenu d'un contribuable, passé de 48 % en 2006 à 45 % en 2012. La mise en place du prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital et le remplacement de

l'ISF par l'IFI en 2018 ont aussi bénéficié aux très hauts revenus.

Ces évolutions inégalitaires concernant les revenus le sont beaucoup plus encore quand on considère la répartition du patrimoine. En 2024, les 10 % des ménages situés au bas de l'échelle disposent d'un patrimoine inférieur à 4 400 euros selon les données 2021 de l'Insee. La moitié des ménages possèdent moins de 205 000 euros. Et en haut de l'échelle, les 10 % les plus fortunés possèdent des biens financiers, immobiliers ou professionnels d'un montant de 858 000 euros minimums et de 1,3 million d'euros en moyenne, tandis que 1 % des ménages français possèdent plus de 3 millions d'euros¹⁶. Les 10 % les plus fortunés détiennent près de la moitié du patrimoine alors que les 10 % les moins dotés ne possèdent presque rien (0,1 % du total).

Et cette concentration du patrimoine s'aggrave : en 2010, les 10 % les plus fortunés détenaient 41 % de l'ensemble du patrimoine, quatorze ans plus tard, en 2024 leur part a augmenté de sept points et s'élève à 48 %. Sur plus longue période, en 20 ans, entre 1998 et 2021 selon l'Insee, le patrimoine des 10 % des Français les moins dotés a diminué de moitié (-54 %) en euros constants, tandis que celui des 10 % les plus fortunés a doublé (+94 %)¹⁷. Les pauvres sont ainsi devenus plus pauvres, tandis que les riches ont vu leur richesse augmenter considérablement en raison du doublement de la hausse des prix de l'immobilier et de la Bourse.

¹⁵ Insee, *France Portrait social* édition 2025, 18 novembre 2025.

¹⁶ Insee, « Les montants de patrimoine détenus par les ménages en 2024 », 2025.

¹⁷ Insee, « En vingt ans, les inégalités de patrimoine se sont accrues, en lien avec la hausse des prix de l'immobilier », 2024.

Les héritages et les donations favorisent également l'accumulation du patrimoine qui s'accroît avec l'âge. Leur impact dans cette mécanique inégalitaire est de plus en plus décisif. La fortune héritée représente désormais 60 % du patrimoine total, contre 35 % en moyenne au début des années 1970. Avec l'arrivée à l'âge du décès de la classe d'âge très nombreuse du baby-boom, une « grande transmission » de 9 000 milliards d'euros devrait avoir lieu d'ici à 2040 d'après la Fondation Jean Jaurès¹⁸. Cet enjeu majeur de creusement des inégalités de patrimoine appelle des mesures de redistribution volontaristes, en reposant la question de la fiscalité des donations et successions.

2 — Le logement révélateur et accélérateur des inégalités

Le logement représente un révélateur des inégalités, qu'il s'agisse du statut d'occupation, de la valeur du logement ou des perspectives résidentielles des ménages qui diffèrent selon leurs capacités financières. **Le logement est un support majeur des inégalités de patrimoine.**

Au sein des inégalités de patrimoine, la **part de l'immobilier est passée de 55 % en 1998 à 61 % en 2024**¹⁹. Cette moyenne masque en fait des différences majeures dans la composition du patrimoine des ménages : pour les plus fortunés, le patrimoine est essentiellement composé d'actifs financiers, pour les ménages des catégories moyennes, le patrimoine immobilier est largement majoritaire et, pour les plus modestes,

pour qui l'immobilier reste inaccessible, il se résume au mieux à la propriété d'un véhicule²⁰.

Les 30 % des ménages les moins dotés possèdent moins de 40 000 euros de patrimoine brut²¹, essentiellement des comptes courants, des livrets d'épargne et du patrimoine résiduel (voiture, équipement de la maison, etc.). Pour la moitié des ménages, ceux situés entre le 4^e et le 9^e décile, l'immobilier, en particulier leur résidence principale, représente l'essentiel de leur patrimoine (70 %)²². Le patrimoine immobilier de ces ménages est essentiellement constitué de leur résidence principale : c'est le cas pour 9 sur 10 d'entre eux et seul un quart est propriétaire d'un autre logement. La possession d'un logement est un marqueur important, puisque les ménages propriétaires de leur résidence principale ont un patrimoine brut médian nettement supérieur aux autres ménages (383 300 euros contre 20 800 euros), souligne l'Insee. Le patrimoine des ménages les mieux dotés (plus de 858 000 euros de patrimoine brut) est plus diversifié, avec plus de patrimoines professionnel et financier.

Le logement constitue aussi un accélérateur des inégalités. Depuis le début des années 2000, le coût du logement a considérablement augmenté. Entre 2000 et 2012, les prix de l'immobilier ont doublé en moyenne et ont parfois été multipliés par trois dans certains secteurs. De plus en plus, l'accès à la propriété dessine une

¹⁸ Fondation Jean Jaurès, « Face à la "grande transmission", l'impôt sur les grandes successions », 2024.

¹⁹ Viennent ensuite, le patrimoine financier (22 %), le patrimoine professionnel (11 %), et le patrimoine résiduel (6 %).

²⁰ Insee, « Les montants de patrimoine détenus par les ménages en 2024 ».

²¹ C'est-à-dire sans prise en compte d'éventuels prêts contractés pour acquérir ce patrimoine.

²² Cette part est maximale entre le 5^e et le 7^e décile où elle atteint 75 %.

frontière hermétique entre ménages des classes moyennes supérieures, qui deviennent presque tous propriétaires de leur logement, et les classes populaires condamnées à rester majoritairement locataires, du moins dans les zones tendues, sauf apport personnel ou aide familiale.

Dans le même temps, pour des locataires en moyenne appauvris, les loyers ont augmenté de 50 % en moyenne ainsi que les charges liées au logement. L'évolution du coût du logement est désormais moins rapide, mais il se situe toujours à des niveaux élevés. Parallèlement, on assiste depuis vingt ans à un net décrochage entre les aides personnelles au logement et les dépenses réellement supportées par les ménages. 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.

Pour les ménages les plus modestes, le coût du logement ampute leur budget et réduit d'autant leurs autres dépenses essentielles. Selon l'enquête SRCV de l'Insee, le taux d'effort des ménages les plus modestes s'établit à 42 % en 2023 lorsqu'ils sont locataires du parc privé et à 30 % dans le parc social.

La sensibilité des ménages modestes au niveau des loyers est donc très élevée. C'est pourquoi il est crucial d'agir sur les loyers en finançant un parc social à bas, voire à très bas niveau de loyers, et d'agir sur le parc locatif privé pour limiter les loyers abusifs. Selon une étude récente de l'APUR, les locataires parisiens avaient économisé, en moyenne, près 141 € par mois en 2024, grâce à l'encadrement des loyers, par comparaison avec ce qu'auraient été les loyers parisiens sans cet

encadrement²³. Cela correspond à une augmentation de 10 % du SMIC. Cette comparaison permet de souligner l'impact de l'encadrement des loyers sur l'amélioration du pouvoir d'achat, alors même que ce dispositif n'est pas respecté par un tiers des bailleurs privés.

3 — Les inégalités augmentent, la pauvreté s'accroît

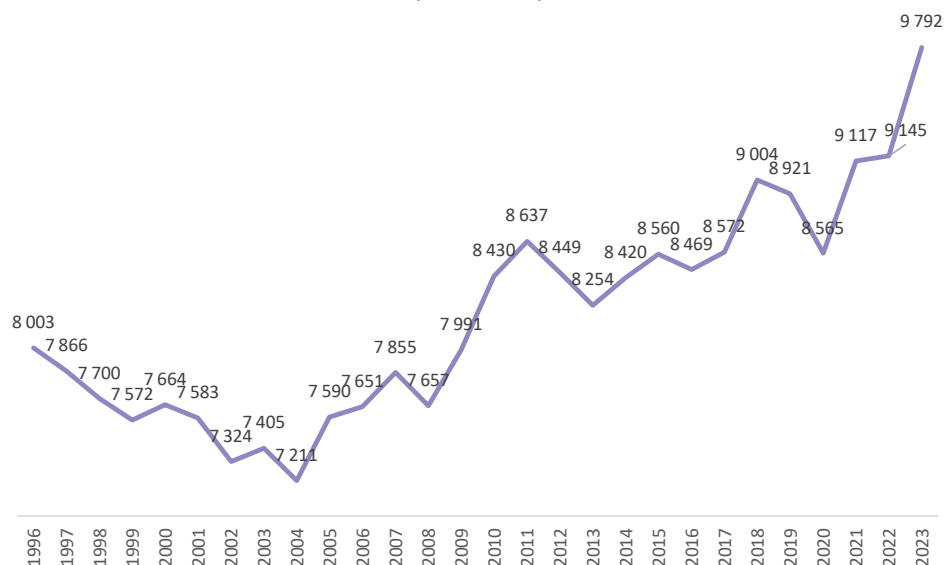
La France compte 9,8 millions de personnes sous le seuil de pauvreté monétaire en 2023,²⁴ soit 15,4 % de la population en France métropolitaine. Ce qui représente environ 650 000 personnes de plus qu'en 2022. Ce taux de pauvreté, qui a connu une progression rapide en un an, augmente régulièrement depuis le milieu des années 2000. Sur longue période, après une baisse importante dans les années 1970 et 1980, le taux de pauvreté s'est stabilisé jusqu'au milieu des années 2000. À son plus bas niveau en 2004, le taux de pauvreté était de 12,5 %. Il s'est remis à progresser ensuite. Depuis le début des années 2010, à la suite de la crise de 2008, le nombre de pauvres a augmenté d'un million de personnes, puis à nouveau de 600 000 entre 2017 et 2022, malgré une certaine baisse du taux de chômage. Sur plus longue période, entre 2008 et 2022, le niveau de vie des personnes au premier et 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 inégalités²⁵.

²³ APUR, « Encadrement loyers Paris : Effets et évaluation à Paris et dans 5 autres villes régulées », 2025

²⁴ Insee, « Taux de pauvreté et inégalités s'accroissent fortement », Insee Première, no 2063, juillet 2025.

²⁵ Insee, « L'essentiel sur la pauvreté », 17 octobre 2024.

Nombre de personnes pauvres (en milliers)



Et encore ces données sur la pauvreté sont-elles incomplètes, car elles ne prennent pas en compte l'ensemble de la population. L'Insee a réalisé cet exercice en 2024, ce qui conduit à ajouter plus de deux millions de personnes qui n'étaient pas comptabilisées jusqu'alors. Parmi elles, 280 000 prisonniers, personnes âgées et autres résidents en collectivité, 200 000 autres sans domicile, et 1,5 million de personnes en incluant les cinq départements ultramarins. Soit au total près de 12 millions de personnes en situation de pauvreté monétaire aujourd'hui. Les chômeurs (36 % d'entre eux vivent sous le seuil de pauvreté en 2023) et les travailleurs indépendants (19 %), y compris les autoentrepreneurs avec des ressources faibles, sont particulièrement touchés par l'augmentation de la pauvreté en raison de l'application de la réforme de l'assurance chômage. Les familles monoparentales sont également affectées, puisque près d'une sur trois

(34 %) vit sous le seuil de pauvreté, ce qui entraîne une hausse de la pauvreté chez les enfants (22 %, en augmentation de 1,5 point en un an).

C'est ainsi qu'une part croissante de la population s'éloigne du niveau de vie des classes moyennes et ne profite en rien de l'enrichissement des plus fortunés. La théorie du ruissellement comme sa vision métaphorique à travers l'image des premiers de cordée trouvent leurs limites.

Les chiffres de la pauvreté ne disent rien de la situation des personnes qui se situent juste au-dessus du seuil qui permet de la définir (60 % du revenu médian), vivent dans un état de fragilité, terminent le mois avec plus ou moins cinquante euros et risquent de basculer dans la pauvreté. Notamment à cause du poids croissant des dépenses contraintes qui sont engagées avant même que le mois commence, laissent peu de marge pour faire face aux dépenses courantes (alimentation, habil-

lement...) et rendent souvent impossible la prise en charge d'un imprévu (appareil ménager à changer, soins médicaux, panne de voiture...).

Ces données chiffrées trouvent leur traduction dans les constats et témoignages des associations qui interviennent au quotidien auprès des plus modestes d'entre nous. La Fondation pour le Logement a ainsi commandé une enquête d'opinion menée par l'institut IPSOS pour mesurer l'évolution de la précarité sociale, en la comparant à nos enquêtes similaires menées en janvier 2021 et janvier 2022, à la sortie de la période Covid²⁶. Les résultats montrent une aggravation rapide et préoccupante, qu'il s'agisse de la précarité énergétique, du recours à l'aide financière de ses proches, voire à l'aide alimentaire. Victimes de la hausse des prix et d'une politique fiscale et sociale inégalitaire, c'est toute une partie de nos concitoyens qui a basculé dans l'exclusion, en quelques années.

D'après notre enquête, en 2025, 24 % des personnes interrogées déclarent avoir eu recours à l'aide financière de leurs proches (10 % déclarent que cela est survenu pour la première fois de leur vie), contre seulement 12 % en 2021 et 15 % en 2022. En 2025, 14 % de la population interrogée déclare avoir eu recours aux aides alimentaires de la part d'associations de solidarité (dont la moitié pour la première fois de sa vie), contre seulement 6 % en 2021 et 10 % en 2022. Les difficultés financières sont elles aussi de plus en plus aiguës : 20 % ont connu des difficultés à payer

leur logement (loyer ou prêt) (contre 13 % en 2021 et en 2022) ; 26 % déclarent des difficultés à payer leurs factures d'énergie (contre 17 % en 2022) ; 41 % ont eu froid à l'intérieur de leur logement en 2025 (contre 23 % en 2022) ; 11 % déclarent une nécessité de changer de logement pour des raisons financières (contre 3 % en 2021).

D'autres données associatives racontent une dérive similaire. Selon le baromètre publié annuellement par le Secours populaire, 40 % des Français déclaraient en 2024 avoir connu la pauvreté à un moment de leur vie²⁷. Un chiffre en hausse de 4 points par rapport à 2023. 16 % des personnes interrogées sont à découvert chaque mois. Le Secours populaire observe une nouvelle dégradation de la situation sur de nombreux postes budgétaires essentiels. Qu'il s'agisse du loyer et des charges, d'une mutuelle santé ou encore de l'énergie. Une personne sur deux peine à payer ses factures d'énergie (47 %) et 43 % ne chauffent pas leur logement quand il fait froid.

De son côté, le Secours Catholique²⁸ révèle dans son dernier rapport que parmi les ménages accompagnés, **jamais les ménages ne disposant d'aucune ressource n'ont été aussi nombreux depuis trente ans**. En 2024, un ménage sur quatre (26 %) est dans cette situation alors qu'il n'y en avait que 17 % en 2018 et 10 % en 1994. Entre ces deux dates, le profil des ménages ne disposant d'aucune ressource s'est profondément renouvelé. En 1994, les ménages dont la personne de référence est française représentaient

²⁶ Détails techniques : enquête IPSOS/BVA pour la Fondation pour le Logement, échantillon national représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus/1000 personnes, terrain du 13 au 20 octobre 2025, mode de recueil on line sur Panel IIS.

²⁷ Baromètre de la pauvreté et de la précarité Ipsos/Secours populaire, 2024.

²⁸ Secours Catholique, « État de la pauvreté en France », 2025.

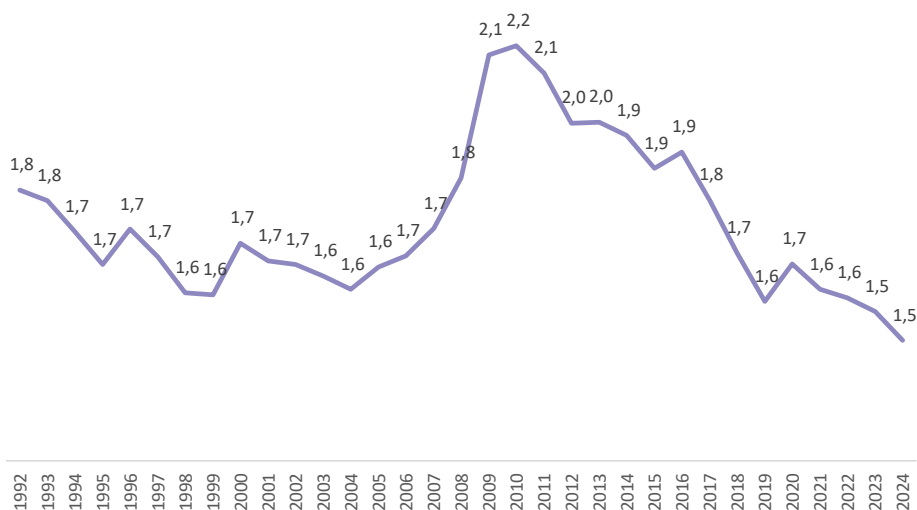
plus de trois ménages sans ressources sur quatre (77 %). En 2024, ils ne représentent plus que trois ménages accueillis sur dix. Pour le Secours Catholique « *cette situation de dénuement extrême s'explique structurellement par le statut administratif qui les empêche d'accéder au marché du travail et donc de percevoir des revenus d'une activité formelle, mais également de percevoir des minima sociaux comme le RSA* ». Mais la part des ménages français sans ressource, qui diminuait de façon continue depuis 1994, connaît une hausse notable depuis 2022. En 2024, 8 % des ménages français accueillis ne perçoivent aucune ressource, contre 4 % en 2021.

Ces alertes trouvent trop peu d'écho dans le débat public, alors que le monde associatif, au contact des personnes en situation de précarité, joue un rôle de vigie de la fragilisation de la société, souvent en avance sur la statistique publique.

III. Les politiques de lutte contre le mal-logement en échec

Y a-t-il une politique du logement en France ? Existe-t-il, chez les responsables politiques, la volonté de répondre aux besoins sociaux dont la Fondation pour le Logement, avec d'autres, se fait l'écho année après année ? Dans la période actuelle, l'approche de la question du logement par les responsables politiques est trop souvent teintée de préoccupations budgétaires et idéologiques. Depuis une dizaine d'années, le logement est considéré comme un gisement d'économies et, de fait, les ponctions financières sur le secteur ont été considérables depuis 2018. Le résultat est sans appel : la part de la richesse nationale consacrée au logement est en chute libre alors que **le logement est un secteur dans lequel on peut difficilement faire plus avec moins.**

Effort public pour le logement
(en % de PIB)



Source : Comptes du logement

L'approche est aussi idéologique quand, à travers le logement, on s'attaque aux pauvres et quand on fait supporter à des familles entières les délits d'un de ses membres. Ou quand de façon plus générale, des responsables politiques de premier plan nient le rôle déterminant du logement social pour protéger les plus modestes, vantent la politique de Margaret Thatcher, qui avait vendu deux millions de logements sociaux (Vincent Jeanbrun), ou proposent de les céder gratuitement aux locataires après 20 ans d'occupation (Philippe Juvin). Ce serait alors le patrimoine public qui serait dilapidé alors que la demande n'a jamais été aussi élevée. Cette même approche idéologique transparait quand il est proposé de redonner aux maires le pouvoir d'attribution des logements sociaux et notamment du contingent actuellement à disposition des préfets, au risque de renforcer la préférence communale et de réduire la solidarité sociale et territoriale au sein des intercommunalités. C'est encore une approche idéologique qui prévaut quand des responsables politiques proposent de réduire les droits des locataires pour faciliter l'investissement locatif privé (Édouard Philippe), alors que depuis 1989, un équilibre relativement juste avait été trouvé entre droit au logement et droit de propriété.

Sans actions et sans interventions publiques, le traitement de la question du logement est renvoyé aux ménages qui sont dès lors contraints de faire du mieux qu'ils peuvent face à un marché faiblement régulé, parfois sauvage (notamment quand les locations touristiques concurrencent le logement permanent), où les personnes modestes en quête d'un logement occupent toujours une position défavorable.

Certes, le sujet peut apparaître technique et coûteux. Certes, il suscite peu d'intérêt de la part des parlementaires et suppose pour son traitement d'intégrer le temps long ; un temps qui dépasse l'exercice de la responsabilité d'un ministre du logement qui est souvent bref, en particulier depuis 2017 (ils ont été neuf à se partager cette tâche depuis cette date). Mais face à la vague de précarité et de mal-logement actuelle, il faut rapidement rehausser l'ambition sociale de la politique du logement. Pour cela deux impératifs devraient guider les responsables politiques. **Un impératif de solidarité d'abord** qui se décline socialement et territorialement pour ne pas laisser sur le bord du chemin les plus fragiles de nos concitoyens et ne pas abandonner des territoires. Mais aussi **un impératif de justice sociale** quand les inégalités se creusent et mettent en péril la cohésion sociale. Cette double référence doit inspirer l'action publique et en être la mesure.

Les responsabilités majeures de l'État en matière de logement, comme celles de plus en plus consistantes des collectivités locales, communes et intercommunalités, conduisent à décliner séparément nos attentes et nos propositions, mais elles sont complémentaires.

1 — L'État doit changer d'orientation sur le logement

Avec la massification des manifestations du mal-logement et l'intensification de la crise du logement, des mesures marginales et ponctuelles en direction des plus démunis, malgré leur intérêt, ne suffisent pas. Il faut imaginer une réorientation de la politique du logement, pour faire du logement une composante de la protection sociale. Une ambition d'autant plus nécessaire que les mesures adoptées au

cours de la dernière décennie ont affaibli les deux piliers de l'exercice de la solidarité dans le domaine du logement : le logement social, dont une partie des moyens consacrés à la production de logements neufs ou à leur réhabilitation pour les plus anciens est captée par l'État à travers la « Réduction de loyer de solidarité » (RLS) (plus d'un milliard d'euros par an) et les aides personnelles au logement (APL) qui ont connu une érosion constante depuis l'automne 2017 avec le premier coup de rabot qui amputait l'aide de cinq euros par mois. Au total, les APL ont été réduites de plus de quatre milliards d'euros par an, augmentant ainsi le poids de la dépense logement dans le budget des locataires les plus modestes, ceux qui appartiennent globalement aux 30 % des ménages les moins riches.

Ce qui affecte les aides personnelles au logement s'inscrit d'ailleurs dans un contexte plus large de réduction des protections dont bénéficiaient les plus fragiles dans notre société. C'est ainsi que les différentes réformes de l'assurance chômage ont réduit les droits de ceux qui en bénéficiaient (ouverture des droits plus contrainte, réduction de la durée d'indemnisation, calcul moins favorable de l'indemnité). De même, l'évolution des *minima* sociaux et notamment du RSA a décroché par rapport au SMIC. Outre son montant très faible, le versement du RSA est de plus en plus conditionné à une surveillance infantilissante des ménages allocataires, en particulier depuis l'obligation de 15 heures d'activités par semaine, sous peine de suspension des aides depuis la loi du 18 décembre 2023 et le « décret sanction » du 31 mai 2025, qui organisent dans certains départements une véritable inquisition autour du mode de vie des allocataires.

Faire du logement une composante de la protection sociale impose **d'inscrire la politique sociale du logement, celle qui se préoccupe des plus fragiles et des plus modestes, dans une perspective plus large de lutte contre l'exclusion sociale et territoriale et de lutte contre les inégalités.** Certes, le droit au logement et le droit à l'hébergement sont devenus opposables à partir de 2008, mais leur mise en œuvre, tout comme celle du Logement d'abord, se heurte à l'insuffisance de logements abordables et de places d'hébergement.

La référence à l'histoire de la politique sociale du logement initiée avec la loi Besson de 1990 nous apprend que l'action en faveur des plus fragiles a été ambitieuse et novatrice, quand elle s'est insérée dans une approche politique plus vaste qui faisait du traitement de l'exclusion sociale et territoriale une priorité de l'action publique. Cela s'est vérifié à deux moments clés de son histoire récente. Une première fois au tournant des années 1990 quand est mise en avant la perspective de l'insertion qui va irriguer différentes dimensions des politiques publiques, avec notamment l'instauration du RMI en 1988, une seconde fois 10 ans plus tard, au moment de la loi de 1998 contre les exclusions, quand le logement est mobilisé comme un des vecteurs de la lutte contre la pauvreté.

Pour inverser les tendances actuelles et rehausser l'ambition de la politique du logement, il faut donner la priorité aux personnes en difficulté pour accéder à un logement, y vivre dans de bonnes conditions et pouvoir s'y maintenir. Mais en même temps, soutenir les ménages modestes, comme ceux qui appartiennent aux couches moyennes inférieures, ceux qui peuvent au moindre

incident basculer dans la précarité, car leurs destins sont liés, comme le montre la porosité de la frontière entre ces catégories de la population.

Pour cela, nous devons :

Faire du logement une composante de la protection sociale en érigeant en priorité la production de logements sociaux, et en particulier les logements très sociaux pour donner un nouveau souffle à la politique du Logement d'abord. Cette production doit se faire sous diverses modalités (construction neuve, recyclage de bâtiments existants, récupération d'espaces urbanisés), et viser la réhabilitation du patrimoine existant dans une perspective sociale (réduire son coût de fonctionnement) et écologique (rendre le logement vivable été comme hiver, et préserver les ressources). Cela passe en priorité par des aides à la pierre pour les organismes Hlm et la suppression de la ponction dite RLS qui pèse sur le secteur depuis 2017, pour produire et rénover davantage. Cela demande aussi de cibler l'indispensable relance de la production de logements sur une offre adaptée à la demande, en typologie et en prix, et soutenable écologiquement, en finançant les actions foncières pour produire sans artificialiser à outrance, pour respecter le Zéro artificialisation nette (ZAN) et construire de manière plus économe en ressources. Cela implique également de repartir sur des bases ambitieuses en finançant bien davantage MaPrimeRénov' pour solvabiliser et accompagner les ménages en précarité énergétique dans leurs travaux de rénovation énergétique performante. L'adaptation au changement climatique implique enfin de voter la proposition de loi contre les logements-bouillottes portée par la Fondation pour le Logement, pour garantir *a minima* en urgence des pro-

tections solaires sur tous les logements exposés aux canicules.

Réguler les marchés est une autre exigence majeure. Le poids du logement social dans l'ensemble du parc de résidences principales est en effet trop faible pour répondre à la demande sociale et le recours au parc locatif privé est trop souvent synonyme de loyers trop élevés et parfois d'un confort insuffisant. Des outils pour réguler les marchés existent — et c'est un acquis de la période récente — comme l'encadrement des loyers, qui doit être pérennisé d'ici novembre 2026 sous peine de cesser brutalement, ou encore le bail réel solidaire (BRS), pour faciliter l'accession sociale à la propriété sans privatiser le foncier ; mais il faut les faire monter en puissance, car à ce stade, leur impact reste encore limité. Il est également nécessaire de renforcer la fiscalité sur les logements vacants et les résidences secondaires pour favoriser les résidences principales. D'autres restent à inventer notamment pour réguler les marchés fonciers notamment en faisant évoluer la fiscalité qui pèse sur les terrains à bâtir.

Partager les richesses constitue un impératif quand les inégalités de revenus et de patrimoine se creusent et sont au plus haut. La place du logement dans les trajectoires résidentielles, comme dans la constitution des patrimoines et leur transmission d'une génération à l'autre au sein des familles aisées, impose une action redistributive à travers la fiscalité des donations et des successions. Surtout dans la période qui s'ouvre où la génération qui a profité de la période des Trente Glorieuses pour constituer son patrimoine va progressivement le léguer. Ces sommes sont indispensables pour aider davantage les ménages en difficulté, en augmentant no-

tamment le montant des *minima* sociaux et en restaurant le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement pour les ménages modestes, sévèrement amputées depuis 2017. À l'inverse, il est inquiétant de voir le gouvernement envisager une allocation sociale unique (ASU), qui rapprocherait RSA, APL et prime d'activité, si cela aboutissait à plafonner l'addition des aides sociales pour un ménage à un niveau déterminé en fonction du montant du SMIC. En réalité, ces prestations sociales sont d'un montant insuffisant pour vivre décemment et ne permettent en aucune situation de vivre mieux sans travailler, contrairement aux discours stigmatisants sur un supposé « assistanat ».

2 — Voter pour élus communaux et intercommunaux engagés pour le logement

Si ce rapport national s'adresse plus spontanément aux pouvoirs publics à l'échelle nationale, l'année 2026 sera également marquée par les élections municipales, auxquelles nous consacrons un chapitre entier, pour montrer les marges de manœuvre des élus du bloc communal face à la crise du logement. La montée en puissance des collectivités locales, communes et intercommunalités, en matière de logement au cours des dernières décennies constitue un fait politique majeur. Depuis un quart de siècle, le choix a été fait par le législateur de privilégier le niveau intercommunal en lui confiant progressivement des responsabilités élargies pour évaluer les besoins sociaux sur leurs territoires, fixer des objectifs de construction et de réhabilitation sur les différents segments de l'offre, mobiliser les financements, organiser le traitement de la demande de logement social en définissant les ménages prioritaires. Bref, les intercommunalités et l'État sont

aujourd'hui les deux acteurs majeurs de la politique du logement. Le partage des responsabilités peut évoluer notamment pour mieux prendre en compte la diversité des territoires et la nécessaire adaptation de l'action publique en matière de logement à des réalités sociales et territoriales contrastées. Mais nous disposons d'une organisation du secteur cohérente pour agir.

Elle est toutefois confrontée à deux dangers. Le premier est celui de l'inconstance et du désengagement de l'État, quand il n'est pas porteur de régressions. Alors que son rôle est essentiel pour fixer le cap et définir des priorités d'action, pour orienter les moyens financiers de la Nation vers le logement, pour mettre des dispositifs et des outils à disposition des acteurs locaux, pour garantir l'application de la loi partout sur le territoire.

Le second danger de la période est celui d'un repli communal. En effet, depuis plusieurs années maintenant, des voix s'élèvent pour renforcer le pouvoir des communes, notamment en matière d'attribution des logements sociaux, afin de donner aux maires un droit de veto sur les attributions et leur confier la gestion du contingent préfectoral. Ce qui limiterait les possibilités de relogement des ménages dont la demande de logement social a été reconnue prioritaire et urgente par les commissions de médiation DALO. Une autre proposition a consisté à affaiblir considérablement les obligations de la loi SRU pour les communes en réduisant les sanctions contre les communes récalcitrantes et introduisant les logements locatifs intermédiaires dans le décompte des obligations de la loi SRU. Des logements qui ne correspondent en rien aux capacités financières des ménages deman-

deurs de logement social dont la prise en compte viderait la loi SRU de son sens.

Les communes ne sont pourtant pas dénuées de moyens pour agir. Les lois de décentralisation du début des années 1980 leur ont donné la compétence d'urbanisme leur permettant de définir l'usage des sols sur leur territoire et de délivrer les permis de construire. Certes, les plans locaux d'urbanisme s'élaborent désormais à l'échelle intercommunale, mais dans un dialogue avec les communes, comme celles-ci se concertent avec les organismes Hlm en ce qui concerne les attributions de logements sociaux sur leur territoire. Leur contribution au financement des opérations de construction de logements ou l'octroi de subvention leur donnent d'ailleurs un pouvoir de réservation de logements sociaux.

Pour répondre aux spécificités locales, qu'elles soient sociales ou territoriales, comme aux caractéristiques des marchés immobiliers, le rôle des collectivités locales est essentiel. Elles doivent d'abord mettre en œuvre les orientations de la politique du logement, qu'il s'agisse de la production de logements sociaux ou de la réhabilitation du parc immobilier, et respecter les impératifs de la loi SRU et rendre possible la mise en œuvre du droit au logement opposable. Cela relève des obligations qui leur sont faites.

Il revient aussi aux collectivités locales d'élargir leur champ d'intervention et d'expérimenter de nouvelles modalités d'action pour mieux répondre aux besoins sociaux sur leur territoire et notamment à ceux des ménages les plus fragiles. Il en est ainsi quand certaines collectivités se portent volontaires pour accélérer la mise en œuvre du Logement d'abord, inves-

tissent le champ de l'hébergement d'urgence, domaine qui est pourtant fondamentalement celui de l'État, se saisissent des moyens pour réguler les locations touristiques ou encadrer les loyers.

Mais face à l'engagement inégal des collectivités locales, il est aussi important que l'État garde en quelque sorte la main, et puisse agir comme garant de la solidarité nationale, de l'équité territoriale et du droit au logement.

3— La menace de l'extrême droite

En cette année électorale à l'échelon municipal, et à quelques mois d'échéances nationales à travers les élections générales prévues en 2027, il est enfin de notre rôle de rappeler un danger qui nous guette particulièrement : la montée en puissance des idées d'extrême droite dans nos villes, à l'Assemblée nationale ou dans les orientations gouvernementales. Les idées de l'extrême droite constituent un poison pour les ménages mal-logés, puisqu'elles cherchent moins à proposer des solutions collectives qu'à pointer du doigt des boucs émissaires faciles, qui comptent généralement parmi les victimes de la crise du logement (locataires en difficultés, Gens du voyage, étrangers et immigrés, habitants contraints de squats et bidonvilles, personnes sans-abri...) et à accroître les discriminations ethniques, de genre ou validistes. En particulier, la préférence nationale pour l'accès au logement social ou aux prestations de solidarité plongerait dans une exclusion durable des millions d'entre nous et démultiplierait les chiffres des morts de la rue, des personnes sans abri, en bidonvilles, en habitat indigne ou menacées d'expulsion locative.

Comme à chaque élection, la Fondation pour le Logement prendra sa part pour

décrypter les fausses solutions et vraies menaces de l'extrême droite. Parmi celles-ci, la moindre n'est sans doute pas, avant même l'éventuelle arrivée au pouvoir de partis d'extrême droite, de voir leurs idées irriguer le débat médiatique et politique, voire certaines politiques publiques, sous la pression d'un mélange de xénophobie et d'ultralibéralisme, au mépris des valeurs fondamentales à la base de notre cohésion sociale. Il en est ainsi depuis tant d'années des mauvais traitements infligés aux personnes exilées, demandeuses d'asile, déboutées, Dublinées ou réfugiées et autres mineurs non accompagnés. On en a vu d'autres exemples plus récemment, à travers les tentatives dans la loi immigration du 26 janvier 2024 d'imposer aux personnes étrangères d'importants délais de carence avant qu'elles puissent prétendre à certaines allocations sociales. Si le Conseil constitutionnel les a censurées, on a vu d'autres responsables revenir à la charge, et même le gouvernement Lecornu prévoir dans le projet de loi de finances pour 2026 la suppression des APL pour les étudiants étrangers extra-communautaires non boursiers, c'est-à-dire 90 % d'entre eux au regard des critères restrictifs d'accès aux bourses. Cette forme de préférence nationale ne doit pas être tolérée, sous peine de faire son chemin dans

les esprits et dans les pratiques, comme l'ont dénoncé tous les syndicats, les associations sur le logement et de nombreuses figures universitaires²⁹.

Une société civile vivante, un monde associatif engagé en sont le meilleur antidote. Mais la fragilité accrue des associations, menacées par les coupes budgétaires, mises en concurrence par la commande publique, régulièrement bâillonnées par différentes autorités publiques, est un danger latent pour la vitalité de la démocratie. Charge aussi aux responsables politiques de refuser le poison du racisme, de l'exclusion et de l'intolérance, et d'emprunter les chemins plus complexes, mais sans doute plus constructifs de la fraternité, de la lutte contre le mal-logement et les inégalités. À partir des chiffres et des actions de terrain issues de notre Fondation et de notre réseau de partenaires associatifs, ils trouveront dans notre 31^e rapport annuel matière à réflexion, critiques, propositions et encouragements pour ne jamais baisser les bras face à l'inacceptable.

²⁹ Tribune collective, « Certaines mesures fragilisent des étudiants du seul fait de leur nationalité », *Le Monde*, 3 novembre 2025.





CHAPITRE 1

ÊTRE HÉBERGÉ CHEZ UN TIERS, UN MAL-LOGEMENT INVISIBLE

ÊTRE HÉBERGÉ CHEZ UN TIERS, UN MAL-LOGEMENT INVISIBLE

INTRODUCTION

L'hébergement chez des tiers représente une facette relativement méconnue du mal-logement du fait de la diversité des situations que ce phénomène recouvre, mais aussi en raison de son caractère relativement caché parfois clandestin. Cette situation, bien que partiellement invisible, n'en demeure pas moins une manifestation de la crise profonde du logement dans laquelle s'enfonce notre pays. Selon les données issues de l'enquête nationale Logement (ENL 2013), ce sont ainsi plus de 643 000 personnes qui vivraient de manière particulièrement contrainte dans des conditions d'hébergement dans le logement d'un tiers, faute de logement autonome : on compte parmi elles et eux les personnes de plus de 25 ans non-étudiantes habitant chez leurs parents de manière contrainte et toutes celles vivant chez un tiers sans lien de parenté direct et qui n'ont pas les moyens de se procurer un logement à elles.

Un autre chiffre, plus récent, issu de l'ENL 2020, montre que 590 000 personnes vivent chez des personnes (hors de chez ses parents), un chiffre en hausse de 15 % par rapport à 2013. Cela témoigne d'une précarité croissante face au logement que ne parviennent pas à prendre en charge les politiques publiques et qui doivent être relayées par les solidarités privées et familiales.

Bref, parmi le million de personnes privées de logement personnel, un tiers sont des personnes sans domicile et les deux tiers sont hébergés chez des proches de manière contrainte, et sont les sujets de ce chapitre.

1. Reconnaître le phénomène de l'hébergement chez des tiers, figure majeure du mal-logement

Dans un contexte où se dessine un nouveau partage entre les responsabilités publiques et privées, il est nécessaire de clarifier ce qui relève réellement de la solidarité familiale choisie et ce qui relève d'autres mécanismes que l'on pourrait désigner comme contraints. Cela est particulièrement patent dans la situation des jeunes adultes qui restent durablement chez leurs parents (c'est le phénomène des « Tanguy »¹) ou qui retournent vivre auprès d'eux après un accident de la vie (perte ou recherche d'emploi après des études, séparation, etc.). Mais cela s'exprime aussi dans les autres configurations, comme l'accueil de parents éloignés ou âgés, d'amis ou de ressortissants du même quartier ou village... La notion d'hébergement chez des tiers ne renvoie pas seulement à des actes de solidarité des parents envers leurs enfants, elle recouvre aussi des situations qui relèvent de liens plus ou moins forts entre hébergés et hébergeurs, qui peuvent aller de l'ami intime à la simple connaissance, voire des situations qui ne reposent sur aucun lien préalable. Cette gradation dans les rapports entre hébergeurs et hébergés engendre des « arrangements » très variés, qui peuvent aller de l'occupation gratuite d'une chambre ou d'un couchage d'appoint jusqu'à des formes « marchandes » qui s'apparentent

¹ Référence aux films d'Etienne Chatiliez : « Tanguy » (2001) et « Tanguy, le retour » (2019). On peut consulter sur ce sujet les études de la Fondation pour le Logement intitulées « La face cachée des Tanguy » (2015) et « Les Tanguy, le retour » (2024).

à de la sous-location ou à un échange d'un hébergement contre des services, ou qui peuvent aussi relever de l'acte militant comme en témoignent les initiatives d'hébergement citoyen destinées à accueillir chez soi, par exemple récemment, des ressortissantes et ressortissants de Syrie, de Gaza ou d'Ukraine.

Cette diversité de situations correspond aussi à une expansion du phénomène, sachant toutefois que les différents chiffres doivent être considérés comme la partie émergée de pratiques qui restent en partie « sous les radars » des appareils de mesure statistiques. Au-delà du seul nombre de personnes concernées, l'évolution du phénomène d'hébergement chez des tiers s'exprime aussi par la diversification des profils et des parcours des personnes hébergées. Ces hébergements concernent en effet aussi bien de jeunes ménages contraints de revenir chez leurs parents, parfois avec leurs enfants, que des personnes âgées, des publics vulnérables ou des individus privés de logement personnel du fait de leur situation administrative incomplète...

L'invisibilité de l'hébergement chez des tiers est principalement imputable à son caractère informel, mais aussi au fait d'être souvent assimilé à une solution transitoire et finalement banale. Cette perception limite la compréhension des conséquences sociales et psychiques que cette forme de mal-logement peut avoir sur les individus. La méconnaissance de cette réalité, renforcée par la stigmatisation et le manque de données précises, contribue aussi à sous-estimer les carences des politiques publiques, qu'il s'agisse du manque de places d'hébergement institutionnel ou des besoins en logement social et en accompagnement.

À ce propos, il convient de noter que la solidarité privée, avec près de 600 000 personnes hébergées par des tiers de manière contrainte, apparaît deux fois plus importante que celle de l'État, qui accueille environ 300 000 personnes dans les différentes formules d'hébergement (hôtels, CHR, CHU, CADA...).

Cette simple comparaison met en évidence l'enjeu crucial de mieux connaître et reconnaître l'hébergement chez des tiers dans toutes ses dimensions. En effet, ce sujet revêt aujourd'hui une importance particulière pour deux raisons. D'abord, parce que le développement de l'hébergement chez des tiers résulte en partie des insuffisances de l'hébergement institutionnel et de la raréfaction des logements locatifs à bas prix. Ensuite, parce qu'il s'agit d'un phénomène en pleine croissance, comme le montre la récente étude du Service des données et études statistiques (SDES), intitulée *Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050*, publiée en 2025. Selon cette étude prospective, ces besoins sont appelés à croître : le nombre de ménages en cohabitation subie dans leur famille et demandant un logement social devrait augmenter de 62 % d'ici à 2050, passant de 267 000 (soit 433 000 personnes) en 2021 à 434 000 ménages en 2050, avec une incidence particulièrement forte pour les jeunes et les personnes âgées. Le nombre de ménages hébergés chez un tiers hors-famille devrait quant à lui se stabiliser entre 150 000 et 180 000 ménages (soit environ 275 000 personnes).

Dès lors, il convient de s'interroger : dans quelle mesure ces formes de solidarité familiale et privée peuvent-elles ou doivent-elles compléter l'action de l'État et des collectivités locales, voire se substituer

à elles ? Si la solidarité privée apparaît comme un recours naturel et souvent indispensable, elle ne peut à elle seule faire face à l'ampleur des besoins, exacerbée par l'allongement de la durée de vie, la précarisation de l'emploi ou la transformation des structures familiales. L'équilibre entre solidarités familiale et publique constitue un enjeu majeur pour la dynamique de prise en charge des personnes en difficulté dans la mesure où ce type de solidarité privée n'est pas égalitaire selon la situation de l'hébergé par rapport à l'hébergeur. Par ailleurs, si l'hébergement chez un tiers peut parfois se révéler être une étape positive, grâce à des rencontres aidantes ou des dispositifs gérés par des associations, il renvoie majoritairement à des situations de précarité, voire d'exploitation ou de maltraitance.

Enfin, l'analyse des différences entre être hébergé chez un tiers et habiter un logement personnel met en lumière les enjeux fondamentaux liés à la possibilité pour chacun de disposer d'un logement en propre. Posséder « un chez-soi » confère non seulement une sécurité juridique et

une protection physique, mais également la capacité de se projeter dans l'avenir, de s'inscrire dans un territoire et d'accéder à une certaine autonomie. En revanche, être hébergé chez un tiers entraîne une dépendance vis-à-vis de l'hébergeur, constitue un obstacle à l'exercice de ses droits et limite l'appropriation de son espace de vie. Ces situations impactent la construction identitaire et le bien-être individuel.

En somme, ces premières réflexions soulignent que l'hébergement chez des tiers doit être considéré comme une forme souvent aiguë de mal-logement, puisqu'il soulève des questions essentielles en matière de droits, de protection et de qualité de vie. Il constitue également le symptôme d'une défaillance des politiques du logement. À ce titre, le chapitre que la Fondation consacre à cette figure du mal-logement vise autant à éclairer une situation peu connue qu'à encourager les acteurs à retrouver, au sein de la politique du logement, un équilibre entre solidarité familiale et action publique, afin de garantir à chacun stabilité, autonomie et dignité.



Les chiffres clés de l'hébergement chez des tiers

Selon les chiffres du mal-logement de la Fondation pour le Logement, plus de **643 000 personnes** vivent en hébergement contraint chez un tiers, faute de ressources ou de logement autonome². Ce groupe comprend un « noyau dur » de personnes de 17 à 59 ans hébergées par des personnes sans lien de parenté direct, mais souhaitant décohabiter, auquel s'ajoutent les descendants de l'hébergeur âgés de plus de 25 ans qui, après une période de vie en logement, reviennent habiter chez leurs parents faute de pouvoir accéder à un logement, et les personnes de plus de 60 ans hébergées chez un tiers sans lien de parenté direct. À ce périmètre sont ajoutés les enfants non-étudiants de plus de 25 ans qui demeurent chez leurs parents sans avoir encore jamais décohabité faute de moyens pour le faire.

² Sources : ENL 2013

De manière générale, sans prendre en compte les raisons de cette cohabitation, le **nombre de personnes hébergées** (qui vivent chez des amis, cousins, oncles et tantes ou chez leurs propres enfants, **hors parents**), s'élevait en 2020 à 590 000, contre 513 000 en 2013 ; soit une augmentation de **15 % en sept ans**.

Cette progression régulière **du nombre d'hébergés chez des tiers** est confirmée et prolongée dans la prospective réalisée par le SDES qui indique qu'en 2050, la cohabitation subie des jeunes adultes (toutes catégories d'âges comprises) chez leur famille passerait de 267 000 ménages en 2021 (soit 433 000 personnes) à 434 000 ménages (si l'on retenait le scénario central de la projection démographique pour 2050)³.

LA COHABITATION SUBIE PERÇUE AU TRAVERS DE LA DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL

En 2023, près de **185 000 ménages demandeurs d'un logement social se déclarent hébergés chez un tiers (hors famille)**. Le nombre de demandes de logement social pour ce motif est en hausse de 68 % depuis 2013. La majorité des demandeurs hébergés chez un tiers (hors famille) sont des adultes de 25 à 49 ans (près des deux tiers en 2021). En 2023, ce sont **315 000 ménages demandeurs d'un logement social qui se déclarent hébergés par un membre de leur famille**. Entre 2019 et 2023, le nombre de demandes de logement social de personnes hébergées en famille a progressé de 33 %. En 10 ans, la hausse est de 59 %. La tranche des 25-34 ans regroupe plus de 40 % des demandeurs se prévalant de cette situation.

³ Source : SDES à partir du RGP 2021

2. Typologie des différentes situations d'hébergement chez des tiers

La compilation de travaux et de statistiques concernant l'hébergement chez des tiers montre une grande diversité des critères retenus pour définir ce qu'est l'hébergement chez des tiers et pour y distinguer ce qui relèverait du mal-logement. À des fins de clarification nous synthétiserons ces approches et leurs critères afin de proposer **un gradient de précarité de l'hébergement chez un tiers selon cinq critères** :

1°) le lien entre l'hébergeur et l'hébergé (la filiation directe étant souvent le lien le plus favorable et l'absence de lien familial ou sentimental constituant un facteur aggravant) ;

2°) la durée qui peut rendre plus ou moins supportable le manque d'intimité et de

confort (sachant que cette absence de logement personnel peut s'échelonner d'une ou deux nuits, à plusieurs semaines, ou mois, voire à plusieurs années) ;

3°) la contrainte qui exprime soit l'impossibilité de décohabiter malgré la volonté de le faire, soit l'impossibilité de se procurer rapidement un logement (parmi cette contrainte figurent l'urgence, l'absence d'une offre de logement rapidement accessible, la situation administrative de la personne qui ne lui permet pas de faire valoir sa demande, des revenus insuffisants ou irréguliers, etc.) ; la contrainte s'oppose au choix qui conduirait l'hébergé à préférer, pour diverses raisons, la cohabitation avec un tiers ;

4°) le prix à payer pour cet hébergement qui peut être monétaire (et s'apparenter à un loyer de colocation ou de sous-location)

ou un échange de services plus ou moins librement consenti et engendrant une précarité du maintien dans le logement si les contreparties demandées ne sont pas honorées ou si le maintien dépend du bon vouloir de l'hébergeur ;

5°) la qualité du logement et plus précisément les conditions de vie que celui-ci offre à l'hébergé notamment en matière d'intimité et d'autonomie (la surface, l'agencement et l'état du logement et de ses équipements seront ainsi considérés, de même que la mise à disposition ou non d'une chambre à soi).

Pour résumer, en prenant les cas extrêmes, l'hébergement le moins précaire serait celui d'un jeune étudiant hébergé dans un grand logement confortable chez ses parents avec lesquels les relations sont apaisées. Alors que le plus pénible serait un hébergement pendant des mois ou des années sur le canapé d'une vague connaissance avec qui les relations seraient tendues, voire empreintes de violences, et qui menacerait de mettre la personne hébergée à tout moment à la porte d'un logement insalubre et surpeuplé.

Ces premiers éléments d'analyses posés, le chapitre qui suit propose d'explorer cette problématique selon trois axes. Dans un premier temps, il s'emploiera à recenser et décrire les formes d'hébergement chez des tiers. Ensuite, il analysera les logiques du recours à l'hébergement chez un tiers et les conditions de vie des personnes hébergées et des hébergeurs, ainsi que les impacts sur la vie familiale, l'éducation, l'emploi, la santé mentale, etc. Il s'agira dans le même temps de décrire les trajectoires résidentielles des ménages concernés, afin d'en dégager ce que cette réalité révèle du mal-logement dans sa globalité. Enfin, il examinera les

réponses institutionnelles — ou leur absence — à cette forme de mal-logement, soulignant combien son invisibilisation freine la mise en œuvre de solutions efficaces pour permettre aux personnes hébergées d'accéder à un logement correspondant à leurs besoins.

Au-delà de la mise au jour d'un phénomène de mal-logement, ce chapitre vise à mettre en lumière les enjeux sociaux, politiques et humains liés à son invisibilité partielle. Ces pratiques de solidarité, d'exploitation ou de débrouille, bien qu'indispensables pour loger celles et ceux qui n'ont pas d'autre solution, peuvent aussi les exposer à des risques juridiques, voire à différentes formes de violences. Elles relèguent une part importante de la population mal-logée dans l'ombre, échappant à toute comptabilisation et à toute intervention adaptée. À une époque où le marché du logement devient de plus en plus tendu et où la précarité croît, l'hébergement chez des tiers joue le rôle d'un « palliatif », mais il masque également les défaillances de la politique du logement.

Afin de documenter les tenants et aboutissants de ce phénomène, ce chapitre s'appuiera sur diverses sources, telles que l'enquête nationale Logement, des études académiques, ainsi que des rapports d'organismes spécialisés comme le Samusocial de Paris, l'UNCCAS ou Médecins du Monde. Afin d'offrir une analyse complète de cette réalité complexe, il intégrera aussi les travaux de la Fondation, notamment les études sur les « Tanguy » et sur le devenir des ménages expulsés, mais aussi tout un corpus d'entretiens réalisés pour ce chapitre (auprès d'acteurs nationaux tels que l'USH, l'ANRU, l'UNHAJ ou l'UNCCAS, ou locaux comme des missions locales ou des CCAS, ou encore d'acteurs

associatifs du terrain tels que Halte Femmes, Utopia 56, Association Pour Toit, Interlogement93...); des enquêtes qui privilégient, comme habituellement pour les rapports de la Fondation, la parole des personnes concernées, hommes, femmes et enfants hébergés ou hébergeurs.

PARTIE 1

Diversité et invisibilité de l'hébergement chez des tiers

Les difficultés pour appréhender l'hébergement chez des tiers tiennent tout d'abord à son caractère souterrain, mais aussi au fait qu'il est diversement considéré et catégorisé selon les organismes. Cette première partie cherchera cependant à objectiver ce phénomène en cernant les différents profils de ménages concernés, en donnant une estimation de leur nombre, puis en stabilisant une approche du phénomène en termes de mal-logement selon un gradient de difficultés.

1. La grande diversité des profils d'hébergés... et souvent des situations qui restent sous les radars des politiques publiques

Le flou qui entoure la notion est lié aux difficultés à « critériser » des situations, notamment lorsqu'il faut statuer sur leur caractère contraint ou sur les conditions d'hébergement. L'hébergement exercé dans le cadre familial est une illustration de cette difficulté : dans quelle mesure celui-ci est-il « bien vécu » par les parties prenantes, hébergés et parents-hébergeurs ? De quelle nature est la contrainte ? Quelles sont les réelles raisons qui ont amené à cette situation ? Dans quelles conditions s'effectue l'hébergement en matière de confort et d'intimité ? Toutes choses difficiles à saisir par la statistique

et que seules des enquêtes qualitatives peuvent mettre au jour finement.

Par ailleurs, le phénomène souffre aussi d'une sous-estimation par les recensements et les enquêtes officielles du fait que les hébergements s'exercent dans un contexte privé et dans le cadre d'un accord lui aussi privé, quand il ne s'agit pas d'une situation qui ressort de l'économie parallèle.

Un dernier obstacle à l'absence de reconnaissance de l'hébergement chez des tiers comme d'une figure majeure du mal-logement est l'image que peut revêtir cet hébergement dans l'opinion qui souvent l'assimile à de la solidarité familiale de bon aloi sans en considérer le caractère contraint et son impact sur les conditions de logement (surpeuplement, absence d'intimité, coût pour l'hébergeur, dépendance psychologique, réduction de la liberté de mouvement, etc.). C'est le cas du phénomène des « Tanguy »⁴, mais aussi celui de l'accueil des ressortissants étrangers dans leur famille élargie, des situations qui véhiculent une imagerie positive ou empreinte d'une vision culturaliste parfois condescendante.

Or, dans ces deux cas précis, comme dans d'autres situations, la réalité est bien plus complexe. Et s'il y a une part de l'hébergement qui peut relever d'une solidarité privée positive, qu'elle soit familiale ou communautaire, bon nombre de situations démontrent que ce n'est pas toujours le cas.

⁴ Ce phénomène des « Tanguy », quand il perdure dans le temps bien après l'âge de 18 ans, est un symptôme avéré de la crise du logement et de la pénurie de logements accessibles, en particulier dans les grandes agglomérations tendues où se concentrent les jeunes adultes.

Cette réalité massive de l'hébergement chez des tiers se mesure aussi à travers le parcours passé des Français. D'après l'ENL 2013 analysée par Marie Lanzaro, parmi les 5,1 millions de personnes ayant connu un épisode d'absence de logement personnel au cours de leur vie, 70 %, soit environ 3,5 millions, ont eu recours à un hébergement chez un tiers (et n'ont pas connu d'autres situations relevant de l'absence de logement personnel, qu'il s'agisse d'un hébergement institutionnel ou de nuitées d'hôtel)⁵. Ce qui tend à démontrer que cette formule est non seulement très répandue, mais aussi qu'elle peut intervenir dans des milieux sociaux très différents. À ce titre, on peut signaler que, cherchant à caractériser les ménages concernés par l'hébergement chez des tiers, Marie Lanzaro en vient à formuler que « *le profil des hébergés chez un tiers est bien plus proche de celui de la population logée qui n'a jamais été dépourvue de logement personnel que de celui des autres personnes qui déclarent avoir connu une situation d'absence de logement personnel* ».

Au-delà de ces chiffres, la distinction, parmi toutes les formes d'hébergement, de celles qui sont caractérisées par une contrainte ou une précarité est difficile à établir, tant ces deux notions peuvent désigner des réalités très différentes selon que l'on est étudiant, femme victime de violences ou personne exilée primo-arrivante. Ceci pour dire que les hébergés chez des tiers ne sont pas un groupe homogène et qu'il est important de considérer ce qui est à l'origine des difficultés liées au logement. Certaines ruptures ou transitions de la vie (émancipation, insertion profes-

sionnelle, intégration dans un nouveau pays, etc.), certains événements (mise en couple, regroupement familial, naissance, rupture, maladie, deuil, migration, perte d'emploi), ainsi que des facteurs comme la précarité de l'emploi, la configuration familiale et les ressources disponibles, peuvent fragiliser la stabilité résidentielle des ménages. Face à ces événements, toutes les personnes qui trouvent des solutions d'hébergement chez un tiers ne disposent pas des mêmes conditions de vie et des mêmes ressources pour retrouver un logement ordinaire. Pour certaines, il ne s'agira que d'un accident sans lendemain dans leur parcours résidentiel, tandis que pour d'autres cela marquera, parfois durablement, leur précarisation. À ce titre, il est important de souligner que les personnes sans abri ont généralement, dans leur parcours, eu recours à l'hébergement chez des tiers et, pour la plupart d'entre elles, cette formule a précédé ou a été une étape avant le passage à la rue⁶.

Malgré la diversité des situations, il est possible de mettre au jour tout un panel de situations et de publics types ayant recours à l'hébergement chez un tiers :

- **La décohabitation contrariée des jeunes adultes** : étudiants ou jeunes actifs dont les revenus sont insuffisants pour accéder à un logement autonome. Il s'agit d'un public constitué majoritairement de jeunes hommes qui sont bien plus nombreux que les jeunes femmes à rester chez leurs parents (2,8 millions d'hommes hébergés chez leurs parents contre seulement 2,1 millions de

⁵ Marie Lanzaro, « Profils, parcours, et conditions de vie à l'issue d'épisodes sans-domicile : Post-enquête qualitative à l'enquête nationale logement », Insee, 2013, 2016.

⁶ Julien Lévy, Gabriel Uribealrrea, « Le logement d'abord saisi par ses destinataires ». Chaire PUBLICS des politiques sociales, 2023.

femmes)⁷. Selon Eurostat, l'âge médian de décohabitation en France, stable depuis 10 ans, était de 23,4 ans en 2022. Ce niveau, inférieur à la moyenne européenne (26,5 ans), place la France au carrefour entre les pays du Nord (21 ans) et ceux du Sud (30 ans et plus). Ces écarts tradueraient, au-delà de différences culturelles ou sociales, le choix de politiques publiques plus ou moins orientées en faveur des familles ou, au contraire, en faveur de la prise d'autonomie individuelle.

- **La décohabitation à la suite d'une rupture conjugale peut nécessiter de trouver des solutions auprès de proches.** Cela peut concerner des familles monoparentales (mères ou pères seuls avec enfants), à la suite d'une séparation, d'un décès du conjoint ou de violences conjugales, mais aussi des **personnes âgées** qui se tournent vers leurs enfants à la perte de leur conjoint ou en cas de perte d'autonomie :

« On accueille de plus en plus des femmes âgées [hébergées dans leur famille]. Les femmes de plus de 70 ans, c'est plus du tout une exception. » Halte Femmes, Hôtel de Ville, Paris

- **Les « sorties sèches » d'institutions ou de dispositifs** qui peuvent concerner des jeunes « sortants de l'ASE », c'est-à-dire ceux ayant quitté le dispositif de protection de l'enfance à 18 ans ou peu après, et qui sont nombreux à leur majorité, en absence d'accompagnement, à trouver refuge chez des amis, des connaissances. Ce qui peut aussi être le cas des **mineurs non accompagnés (MNA) non reconnus**.

« Il y en a qui dorment dans des foyers [ex-FTM] où on leur fait payer pour partager une petite place, souvent c'est sur-occupé. Il y en a dans des squats et à la rue. Après, hébergé chez un tiers ça peut être aussi bien précaire que confortable. Il y en a qui ont été mis rapidement à la rue, mais d'autres, c'est chez des amis et ils peuvent rester à long terme. » Halte Femmes, Paris

- **Familles migrantes ou primo-arrivantes** : couples avec enfants ou parent seul avec enfants, parfois en demande d'asile ou en attente de régularisation, qui peuvent trouver leur premier point d'ancrage dans un hébergement familial ou dans certains cas (Ukrainiens, Syriens, Gazaouis...) peuvent bénéficier d'un hébergement solidaire, organisé généralement par des associations.
- **La situation des couples séparés** qui continuent à cohabiter (parfois plusieurs mois voire des années) faute de moyens pour se procurer un second logement ; des situations auxquelles s'ajoutent celles des **femmes victimes de violences conjugales**, contraintes de retourner vivre chez leur conjoint faute de trouver des hébergements institutionnels ou plus informels.

« C'est un public qui multiplie les allers-retours, on va mettre à l'abri à l'hôtel, mais ce n'est pas une solution adaptée, surtout avec des enfants. Les femmes vont souvent retourner au domicile conjugal, puis nous rappeler trois semaines après... » SIAO 26

- **L'hébergement chez l'employeur, pour le personnel de maison** (qui peut parfois s'apparenter à de l'esclavage moderne) **ou pour les saisonniers de l'agriculture**. Ce type d'hébergement chez l'employeur peut aussi concerner les « aidants » des personnes âgées les-

⁷ Fondation pour le logement des défavorisés, « Tanguy le retour », 2024.

quels peuvent se retrouver ensuite sans logement au décès de ces dernières.

- **Plus général, l'hébergement d'appoint de court terme, qui relève du recours à son réseau familial de solidarité au sens large, mais aussi non familial, permet de faire face à certains aléas de la vie où un délai est nécessaire pour retrouver une stabilité résidentielle :** cela peut concerner un changement d'emploi nécessitant de s'installer dans une nouvelle ville ou région, un problème de santé ou un deuil, la perte d'un emploi et une perte de ressources, etc.

Ce caractère kaléidoscopique de l'hébergement chez des tiers ne facilite pas la mesure ou le repérage de situations du fait de son caractère informel, mais aussi du fait qu'une large part des situations peuvent être dissimulées pour des raisons administratives. En effet, selon les règles locales pour apparaître prioritaires afin d'obtenir un logement social ou simplement pour bénéficier d'un hébergement d'urgence, les stratégies des personnes dépourvues de logement s'adaptent, et un hébergement chez un tiers peut être dissimulé et présenté comme du sans-abrisme :

« Les personnes qui appellent nous disent qu'elles étaient à la rue, [l'hébergement chez un tiers] est sous-représenté, les chiffres ne sont pas révélateurs. Au niveau du 115, pour avoir une mise à l'abri, on est à plus de 20 jours de rue. Je me demande s'ils ne disent pas qu'ils ont dormi à la rue pour cumuler les nuits d'errance. » Espérer 95

« Vu que le 115 ne te priorise pas si tu es hébergé chez un tiers, ils disent parfois qu'ils sont à la rue. L'hébergement chez un tiers est très sous-évalué. » Halte Femmes, Hôtel de Ville de Paris

Ou à l'inverse, comme dans la Drôme, le statut d'hébergé peut être revendiqué du fait que cela est reconnu comme un critère de priorité pour obtenir un hébergement et un logement social.

« Pour le SIAO 26, les personnes hébergées chez un tiers font partie de nos publics, on les définit comme des personnes dépourvues de logement, elles peuvent prétendre au logement d'insertion et d'urgence, l'hébergement chez des tiers n'est pas considéré comme un logement pour la personne qui l'occupe. » SIAO 26

L'expression « en dessous des radars » est continuellement empruntée par les acteurs lorsqu'ils évoquent la situation des personnes hébergées tout en signalant qu'un jour ou l'autre, ils apparaissent ou réapparaissent en cas de rupture avec leurs hébergeurs. Ainsi, la référente « jeunes » du SIAO de la Drôme ressent fortement cette mise en retrait de jeunes qui font peu appel aux services du SIAO, soit par méconnaissance, soit par refus de l'institution, ce qui conduit à une invisibilisation de ce public en rupture qui bénéficie d'un hébergement chez des tiers.

Cette mise au jour de l'hébergement chez des tiers au gré des opportunités ou des mises en réseau d'acteurs, surgit à différentes occasions :

- Les enquêtes menées à l'occasion des relogements occasionnés par les projets de rénovation urbaine (PRU) effectués dans le cadre des programmes nationaux de rénovation urbaine de l'ANRU (PNRU puis NPNRU) qui mettaient au jour de nombreuses situations d'hébergement. Rappelons à cet effet que ces relogements ont permis de régler de nombreuses situations, entre 10 à 15 % de la totalité des relogements effectués

dans les deux programmes. Une opportunité qui ne peut cependant intervenir que si les cohabitants étaient des ascendants ou des descendants des locataires en titre, la décision concernant le relogement des autres cohabitants reste à « la main des bailleurs »⁸.

« Au mois de décembre 2021, il y a eu une réunion pour nous annoncer la destruction de l'immeuble. Au moment de l'enquête sociale j'ai déclaré mon neveu et ma belle-sœur. Trois mois plus tard, elle a eu une proposition de T3. Qu'elle aime ou pas, elle n'avait pas le choix. C'était cher, mais il n'y avait pas d'autre choix. On lui a tous dit que pour les personnes hébergées il n'y avait qu'une seule chance. »
Violette, accompagnée par l'association Habiter Enfin !, Montpellier

- La crise sanitaire de 2020/2021 a été une autre occasion de mettre au jour ce phénomène comme en témoigne l'UNCCAS qui relaie que 4 CCAS sur 10 constatent une augmentation des demandes de domiciliation depuis la crise sanitaire

(consultation nationale menée auprès des CCAS sur la domiciliation). Des constats que confirment certains SIAO, dont celui du Val-d'Oise :

« Au moment du Covid, [alors qu'] il fallait 0 personne à la rue. On a eu plein de personnes hébergées chez des tiers qui se sont retrouvées à la rue, parce que le confinement a généré des conflits. Ça a été un nouveau public. » **Espérer 95**

Cette question des conflits entre hébergeurs et hébergés renvoie à la fragilité et à l'instabilité du recours à ce type de solutions qui finissent par avoir des impacts sur les conditions de vie comme sur les trajectoires résidentielles. La porosité entre l'hébergement chez des tiers et la rue (mais aussi entre ces situations et d'autres formules, y compris l'hébergement d'urgence, l'hôtel ou le squat) est très forte pour certains publics qui alternent en permanence entre les différentes solutions, comme l'indiquait en son temps, l'enquête Sans Domicile de l'Insee de 2001, qui montrait que 36 % des personnes sans domicile avaient été hébergées chez un tiers au cours de l'année.

⁸ Source : ANRU



Situation rencontrée par les personnes sans domicile au cours de l'année précédant l'enquête (en %)

Centre d'hébergement collectif	53 %
Hébergement par un tiers	36 %
Locataires, propriétaires	32 %
Hébergement en logement par une association	24 %
Lieu non prévu pour l'habitation	14 %

Champ : personnes de 18 ans et plus, francophones, agglomérations de 20 000 habitants ou plus.

Lecture : plus d'un tiers (36 %) des sans-domicile de 2001 avaient été hébergés par un tiers au cours de l'année précédant l'enquête. Plusieurs réponses possibles.

Source : Insee, enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distribution de repas 2001.

2. Un phénomène difficile à quantifier

Si les définitions que recouvre la notion d'hébergement chez un tiers sont diverses et souvent lacunaires du fait de son caractère informel, plusieurs sources permettent néanmoins d'en approcher l'ampleur et d'en cerner les contours en termes statistiques.

De 590 000 à 5,5 millions de personnes hébergées : l'enquête nationale Logement (ENL) 2020⁹

Le chiffre de 590 000 personnes hébergées par des personnes en dehors de ses parents, issu de l'ENL 2020, permet de mesurer la progression de 15 % du phénomène depuis 2013. Mais il en minore l'importance, dans la mesure où il n'évoque pas l'hébergement par les parents et recouvre des situations très labiles, laissant de côté ce qui n'est pas déclaré lors de l'enquête.

Toutefois, certains croisements statistiques sont intéressants. En effet, parmi ces 590 000 personnes accueillies, 55 %

sont des femmes (soit 326 000 personnes), alors qu'elles ne représentaient que 42 % des « Tanguy » (les enfants hébergés chez leurs parents). Par ailleurs, les personnes âgées sont surreprésentées, puisque 38 % de ces 590 000 hébergés chez un tiers (hors parents) ont plus de 60 ans (contre 31 % de la population générale), révélant une précarité résidentielle et une dépendance importantes des personnes à l'âge de la retraite. A l'autre bout de la pyramide des âges, les 18-26 ans représentent 31 % des hébergés (contre 13 % dans la population générale). On voit également que certains publics sont surreprésentés, comme les personnes nées dans un pays africain, qui représentent 14 % des personnes accueillies, contre 7 % dans la population générale. Les zones tendues sont surreprésentées dans ce phénomène, puisque 25 % des hébergés vivent en Île-de-France (contre 18 % de la population générale), et 5 % des hébergés vivent en Seine-Saint-Denis, qui ne pèse que 2 % de la population française. Concernant les revenus des hébergeurs, le niveau de vie moyen est de 1 934 euros/mois (légèrement inférieur à la moyenne de l'ensemble de la population). Les conditions de vie en hébergement chez un tiers semblent plus difficiles, puisque près d'un tiers des personnes accueillies le sont dans un logement en surpeuplement (21 % vivent en surpeuplement modéré et 10 % en surpeuplement accentué, alors que ces deux catégories ne représentent respectivement que 8 % et 1 % des cas en population générale).

⁹ Réalisée habituellement par l'Insee, l'enquête logement est menée depuis 1955 selon une fréquence de quatre à six ans sur la base d'un échantillon de grande taille (37 000 ménages répondants pour celle de 2020). En 2002, un module spécifique sur l'hébergement chez des tiers a été intégré, supprimé en 2006 et réintégré à partir de 2013. La plupart des variables à ce sujet ne sont pas encore disponibles hélas pour l'ENL 2020 (comme le retour chez les parents et les raisons de ce retour, les souhaits de décohabitation, les difficultés pour quitter cet hébergement, les expériences passées d'hébergement chez un tiers).



Le profil des 590 000 personnes hébergées chez un tiers (hors-parents)

	Accueilli par ses enfants, de la famille, des amis, etc. (590 000)	Ensemble de la population adulte (51 175 000)
Âge		
18-26 ans	31%	13%
26-40 ans	14%	21%
40-60 ans	17%	33%
Plus de 60 ans	38%	33%
Activité professionnelle		
Occupe un emploi	24%	51%
Retraité	32%	28%
Chômeur	12%	6%
Etudiant ou apprenti	18%	8%
Pays de naissance		
France	69%	86%
Afrique	14%	7%
UE hors France	6%	3%
Autres pays	11%	3%
Genre		
Femme	55%	52%
Homme	45%	48%

Source : ENL 2020, base individus. Lecture : parmi les personnes hébergées chez un tiers (hors hébergement par ses parents), 55 % sont des femmes, alors que les femmes représentent 52 % de la population totale en France hexagonale.



Situation du ménage hôte

Indice de peuplement du logement		
Sous-peuplement très accentué	13%	23%
Sous-peuplement modéré	22%	24%
Peuplement normal	20%	23%
Sous-peuplement prononcé	14%	20%
Surpeuplement modéré	21%	8%
Surpeuplement accentué	10%	1%
Niveau de vie par mois	1 934 euros	2 064 euros

Source : ENL 2020, base ménages. Lecture : parmi les ménages hébergeant une personne adulte (hors hébergement par ses parents), 10 % vivent en surpeuplement accentué, contre 1 % de la population adulte totale en France hexagonale.

Si on élargit le spectre, l'ENL 2020 dénombre de surcroît 4,9 millions de majeurs hébergés chez leurs parents, dont 871 000 personnes âgées de 25 à 34 ans et même 384 000 de plus de 35 ans. Un phénomène là encore en hausse, puisqu'il concernait 4,7 millions de personnes en 2013 ; une hausse qui concerne en particulier les 18-24 ans, catégorie d'âge en hausse en population générale entre ces deux périodes.

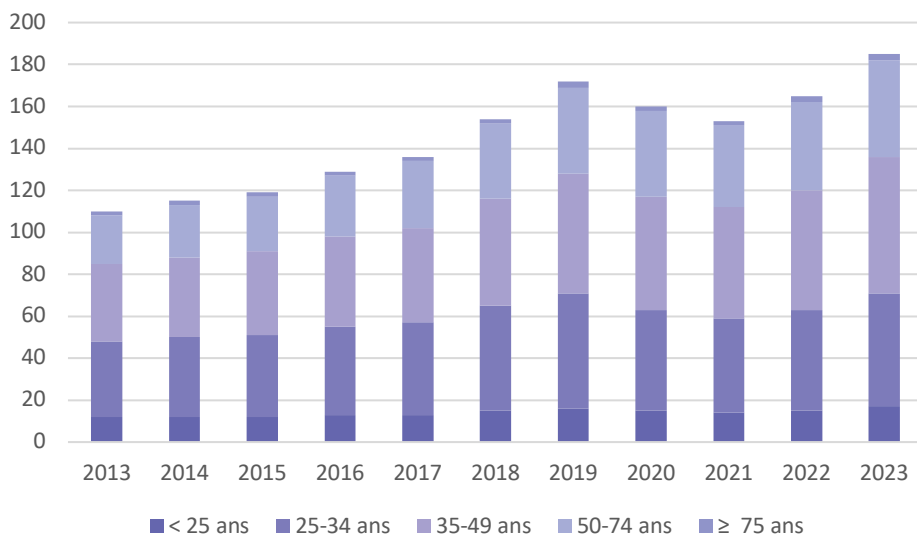
530 000 ménages en attente de logement social d'après le système national d'enregistrement (SNE) de la demande Hlm

Si l'on se réfère aux catégories distinguées dans le système national d'enregistrement, les hébergés chez des tiers sont assimilés à des « personnes dépourvues de logement ». Ils représentent 22 % des demandeurs, soit environ 530 000 ménages dont les deux tiers (14 % des demandeurs) avaient trouvé une solution au sein de leur famille et un tiers chez

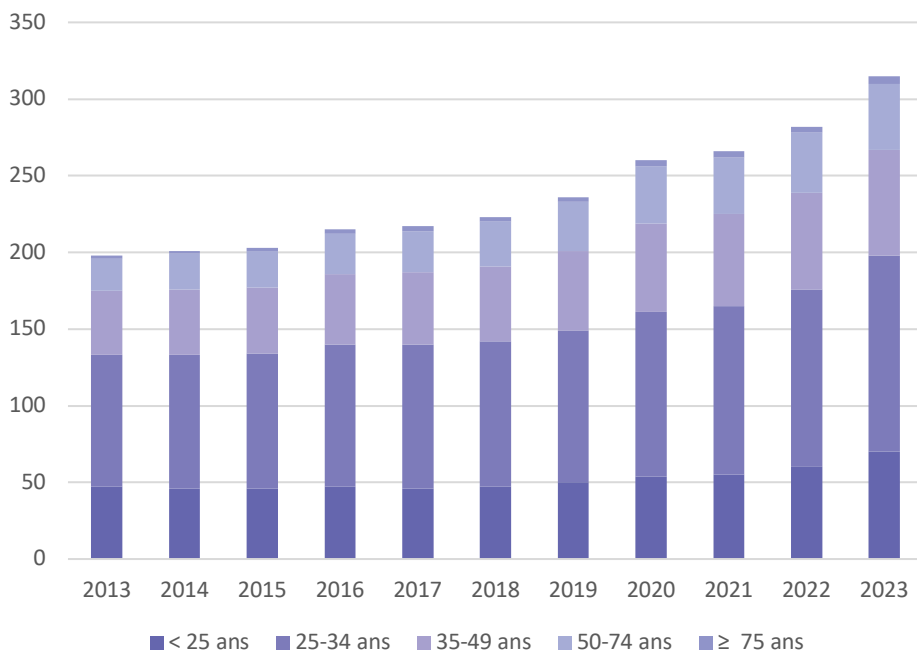
un particulier sans lien de famille (8 % des demandeurs) soit respectivement, environ 336 000 et 192 000 ménages concernés. Parmi les attributaires d'un logement social, il semblerait que l'hébergement chez un tiers soit un critère légèrement priorisé si l'on en croit les chiffres avec une proportion de 17 % et de 10 % des attributions pour les deux catégories, des taux supérieurs donc à leur poids respectif parmi les demandeurs (14 % et 8 %). Les calculs réalisés pour ce rapport par Pierre Madec, économiste à l'OFCE, semblent conforter ce résultat. En effet, toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire en neutralisant des variables telles que le motif de la demande, la composition familiale ou le niveau de vie, le taux d'attribution pour les personnes hébergées (chez un particulier ou dans la famille) est de 18 % contre 15 % pour les autres demandeurs¹⁰.

¹⁰ Pour la période de mars 2022 à mars 2023.

Nombre de ménages demandeurs Hlm hébergés
chez un tiers, par âge (en milliers)



Nombre de ménages demandeurs Hlm hébergés
en famille, par âge (en milliers)



Source : SNE, calculs SDES, seules les demandes de plus de 180 jours sont comptabilisées

Le rapport francilien de la Fondation pour le Logement¹¹ indique, sur la base des données du SNE, une augmentation significative des personnes hébergées chez des tiers entre 2019 et 2024. En effet, selon la dernière année de référence, ce sont 207 392 ménages demandeurs d'un logement social qui déclarent être hébergés chez des tiers, ce qui représente une hausse de 30 % par rapport à 2019.

Au sein du parc social, ce que permettent de voir les enquêtes OPS

Les enquêtes triennales d'occupation du patrimoine social permettent de percevoir (encore une fois de façon imprécise) un autre aspect de l'hébergement chez des tiers pratiqué au sein du parc social. Ainsi, selon ces enquêtes, seuls 2,8 % des ménages présentent un « schéma d'occupation atypique » (ce qui signifie une cohabitation entre personnes adultes ayant un lien autre que le couple : ce peut être aussi bien une fratrie qu'un ascendant avec un descendant ou une cohabitation sans lien de famille). Ce chiffre serait de 3,3 % en Île-de-France, de 3,1 % dans les QPV et de 3,7 % dans les DROM. Sur un parc composé de 5,4 millions de logements, ce seraient plus de 150 000 ménages qui pourraient donc être désignés comme hébergeurs. Un chiffre là aussi qui ne serait que partiel sachant que ces données sont déclaratives et directement à destination du bailleur auprès de qui le locataire n'a pas intérêt à dévoiler ce genre de pratique au risque de perdre tout ou partie de ses droits à l'APL.

Les programmes de démolition engagés dans le cadre du (N)PNRU ont permis de confirmer

la fréquence de l'hébergement de tiers pratiqué par des locataires du parc social ; ce dont témoigne une association montpelliéraine :

« Il faut garder en tête qu'au moment du diagnostic préalable à la démolition en vue d'un relogement, énormément de personnes n'ont pas osé dire qu'elles hébergeaient des gens par peur de perdre des droits. Les ménages qui ont été déclarés, c'était plutôt de la solidarité familiale tandis que ceux qui n'ont pas été déclarés, c'était plutôt de la sous-location. » Association Habiter Enfin

36 % des ménages prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO)¹² sont hébergés chez un tiers

Parmi les 37 132 ménages reconnus prioritaires au titre du DALO en 2024, le motif de l'hébergement chez des tiers représente le second motif le plus évoqué (36 %) après l'hébergement en structures, sachant que ces deux motifs peuvent se compléter au sein d'un parcours et que le fait d'être hébergé chez un particulier peut se combiner avec d'autres motifs. Toutefois, un rapport du Haut Comité pour le Droit au Logement¹³ montre que de mauvaises pratiques sont présentes en commission de médiation. En effet, les demandes DALO des personnes hébergées chez des tiers peuvent être refusées au motif que « les conditions d'hébergement » sont acceptables ou en exigeant d'elles qu'elles fournissent des justificatifs complexes : copie d'identité de toutes les personnes hébergées, attestation de l'hébergeur, etc. Dès lors, cette forme de mal-logement est certainement sous-estimée, notamment car la difficulté et la

¹¹ Fondation pour le Logement, « 1,3 million de personnes victimes du mal-logement en Île-de-France. Un scandale évitable », 2025.

¹² Haut comité pour le Droit au logement, « Le DALO logement en 2024 », 2025.

¹³ Haut comité pour le Droit au logement, « Inventaire des mauvaises pratiques des commissions de médiation », 2025.

violence de celle-ci peuvent être relativisées au sein de cette instance.

Au cours des Nuits de la Solidarité, 35 % de personnes à la rue ont été hébergées chez un tiers

Bien que destinées au décompte des populations sans abri et au repérage de leurs besoins, les Nuits de la Solidarité¹⁴ permettent d'éclairer une facette du rôle joué par l'hébergement chez des tiers pour les personnes durablement privées de logement et qui vivent une partie de l'année à la rue.

À l'échelle des 30 communes sondées dans le Grand Paris, en janvier 2025, ce sont ainsi 35 % des 4 275 personnes interrogées (dont 3 507 à Paris) qui déclarent avoir été hébergées chez un tiers dans le mois. Cet hébergement chez un tiers recouvrait une grande diversité de situations (familles, amis, connaissances, etc.) et pouvait parfois confronter les personnes à des formes de violences ou à une exigence d'une redevance financière.

L'enquête « Hebtiers » de l'Observatoire du Samusocial de Paris : objectiver l'hébergement chez les tiers en Île-De-France

L'enquête Hebtiers porte sur l'hébergement chez des tiers de personnes usagères de structures venant en aide aux personnes sans domicile en Île-de-France. Elle combine plusieurs volets : une enquête flash, menée mi-2023, qui mesure l'ampleur du recours à l'hébergement chez des tiers parmi les personnes usagères de différents types

de structures franciliennes ; une enquête approfondie, menée entre septembre 2024 et mars 2025, centrée sur les personnes qui fréquentent les accueils de jour franciliens, qui décrit l'intrication de l'hébergement chez des tiers au sein des parcours d'hébergement et les conditions de vie dans les hébergements chez des tiers ; une post-enquête qualitative initiée en 2025, qui complète le recueil de données quantitatives. Les résultats présentés ici s'appuient sur l'enquête approfondie et font l'objet d'une première publication (équipe Hebtiers, 2026)¹⁵.

Cette enquête nous apprend qu'en Île-De-France, parmi les 17 000 personnes majeures (ou non reconnues mineures) sans logement personnel ayant fréquenté un accueil de jour entre septembre 2024 et mars 2025, la moitié (soit environ 8 500 personnes) a eu recours à l'hébergement chez des tiers au cours des douze derniers mois¹⁶. L'âge médian de cette population est de 39 ans, 64 % sont des hommes et les 2/3 des personnes hébergées vivent avec moins de 600 euros par mois ou ne déclarent aucune ressource.

¹⁵ Amandine Lebugle, Jacques Pisarik (coordination), avec Pierre Eloy, Elsa Garcin, Juliette Malbrel, et l'équipe Hebtiers. « Hebtiers : être hébergé-e chez des tiers et recourir aux services d'aide en Ile-de-France. Premiers résultats de l'enquête quantitative approfondie », Rapport de l'Observatoire du Samusocial de Paris, 2026. Ce projet a été lauréat de l'appel à projets de recherche 2022/2023 « Grande pauvreté – comment l'éviter, comment en sortir ? » émis par la Fondation Hospitalière pour la Recherche sur la Précarité et l'Exclusion sociale. Il est le résultat d'un travail partenarial, auquel était associée la Fondation pour le Logement des Défavorisés.

¹⁶ L'enquête Hebtiers a adopté une définition large de l'hébergement chez un tiers : toute situation d'hébergement, quelle que soit sa durée (même pour une seule nuit), quel que soit son type (c'est-à-dire pas uniquement en logement ordinaire) et quel que soit le lien avec la personne hébergée (connue ou inconnue, membre de la famille ou pas, pouvant être rencontrée par un intermédiaire ou sur un lieu spécifique).

¹⁴ La Nuit de la Solidarité est un recensement volontaire, anonyme et informel des sans-abri réalisé lors d'une soirée sur un territoire défini, visant à mieux connaître, à partir d'un questionnaire, ces populations pour adapter les politiques publiques en matière d'hébergement.



Quelles sont les règles concernant l'hébergement chez un tiers, selon la loi ?

Une distinction essentielle pour appréhender l'hébergement, selon qu'il est à titre gratuit...

L'hébergement à titre gratuit consiste à permettre à une personne d'occuper un logement sans rémunération ni perception d'un loyer. Tout individu peut accueillir un ami, ses parents ou un autre membre de sa famille sans percevoir de loyer. Que l'on soit locataire ou propriétaire, on a le droit d'héberger quelqu'un gratuitement. Cela concerne notamment le partage de logement en concubinage ou sans échange financier.

... ou à titre onéreux.

Si un paiement est demandé, il ne s'agit plus d'un hébergement gratuit, mais d'un contrat locatif. La sous-location n'est autorisée que sous réserve d'accord du propriétaire. Il peut s'agir d'une colocation. Celle-ci consiste à permettre l'occupation du logement à plusieurs colocataires d'un même logement, que tous utilisent comme résidence principale. Elle peut prendre la forme d'un bail unique signé par tous les colocataires (bail commun), ou d'autant de contrats de location qu'il y a de colocataires (bail individuel).

Comment déclarer l'hébergement gratuit ?

Il est obligatoire de déclarer cette situation aux impôts. L'hébergé doit cocher la case « occupant à titre gratuit » lors de la déclaration d'impôts. L'hébergeur doit aussi indiquer s'il héberge quelqu'un gratuitement chez lui ou dans une résidence secondaire. L'hébergement à titre gratuit est autorisé aussi bien pour la résidence principale que secondaire, quelle que soit la durée. Toutefois, cette situation comporte des obligations pour les deux parties. Pour justifier une adresse lors de démarches administratives (ouverture de compte bancaire, renouvellement de pièce d'identité, carte grise...), une attestation d'hébergement à titre gratuit peut être fournie.

Quelles implications pour la CAF ?

L'hébergement gratuit peut influencer les droits aux aides sociales. Si cette situation dure plus de six mois, l'hébergeur pourrait perdre ses droits à la CAF et aux APL, car les revenus de l'hébergé seront comptabilisés dans le calcul. L'hébergé, pour sa part, ne pourra pas bénéficier d'aides au logement puisqu'il ne paie pas de loyer.

RSA et hébergement gratuit

Le RSA peut être maintenu lors d'un hébergement à titre gratuit, avec un abattement selon la situation. En 2023, le forfait logement déduit du RSA est par exemple de 76 euros pour une personne seule. S'il y a une participation au paiement du loyer, le RSA ne subira pas d'abattement.

3. L'hébergement chez des tiers : les cinq dimensions d'un gradient de gravité

L'hébergement chez des tiers, s'il constitue une réalité complexe et peu visible, à la

croisée de plusieurs dimensions sociales, économiques et affectives, ne saurait être appréhendé comme relevant directement d'une seule et unique forme de mal-logement. Cette forme de résidence peut être considérée comme une étape à l'intérieur

d'itinéraires dont la diversité révèle la multiplicité des vulnérabilités des personnes concernées. Avant d'en décrire et d'en analyser les effets sociaux, nous pouvons proposer, ici, une approche selon **un gradient**. **La position de la situation par rapport à ce gradient permettant de caractériser ou non l'hébergement chez un tiers comme relevant du mal-logement.**

Ce gradient **intègre cinq dimensions** :

Une première distinction fondamentale repose sur **le lien entre l'hébergeur et l'hébergé**, qui permet de distinguer plusieurs formes d'hébergement. L'hébergement parental, par exemple, constitue souvent une protection face à des ruptures biographiques ou sociales. L'hébergement amical ou chez des connaissances, quant à lui, peut apparaître comme une alternative d'urgence. L'hébergement citoyen ou associatif, enfin, concerne des situations par exemple où des étrangers en attente de régularisation de leur situation administrative trouvent refuge chez des particuliers en marge des dispositifs d'accueil institutionnel.

Une autre dimension essentielle concerne **la durée et la stabilité** de l'hébergement. D'un côté, il y a l'hébergement d'urgence ou provisoire, souvent lié à une crise soudaine : expulsion, fin de bail, rupture familiale. Ces situations sont souvent caractérisées par une immédiateté et une précarité extrême, où la personne se retrouve dans une situation d'attente ou de transition courte. De l'autre côté s'inscrivent des formes d'hébergement plus durables ou cycliques, qui peuvent durer plusieurs mois ou années, mais qui restent souvent instables et sont

souvent de plus en plus pesantes à mesure que le temps passe.

Ensuite, il existe des hébergements davantage choisis, où la cohabitation avec un proche n'est pas nécessairement synonyme de précarité. Ces situations relèvent, pour l'hébergeur comme pour l'hébergé, de choix personnels, de devoirs familiaux ou de solidarités affectives, et peuvent offrir une stabilité relative, même si elles ne remplacent pas un logement autonome. Ce triptyque, « choix, devoir, affect », met en évidence que le recours à l'hébergement chez un tiers n'est pas homogène, mais qu'il résulte d'une adaptation face à un **faisceau de contraintes** dont une partie sont extérieures à la situation de la personne hébergée. Il peut s'agir de l'absence d'offres immédiatement disponibles, ou inaccessibles financièrement, mais aussi de l'impossibilité d'obtenir un logement en raison d'une situation administrative incomplète.

Quelques exemples concrets illustrent cette diversité, comme celui d'une adolescente mineure en rupture familiale, hébergée successivement chez plusieurs camarades pour finir son année de terminale. Cette situation témoigne d'un hébergement occasionnel ou ponctuel, basé sur la solidarité scolaire ou amicale. À l'opposé, nous avons recueilli le cas d'une femme sénégalaise hébergée depuis un an chez sa cousine, dans des conditions difficiles et dans un contexte de demande d'asile, qui illustre ce que sont les conditions d'un hébergement où la précarité s'inscrit dans la durée, souvent empreinte de violences et exposant à des risques d'exploitation.



Fatou, accueillie par l'association Halte Femmes Hôtel de Ville

Cette jeune femme vit « provisoirement », depuis un an, chez une cousine avec qui elle a grandi au Sénégal, en attendant l'aboutissement de ses démarches de demande d'asile. À son arrivée, l'ambiance était familière, mais elle a été vite perturbée par des tentatives de manipulation et de contrôle de la part de sa cousine. Celle-ci, avec son mari et leurs enfants, multiplie les atteintes à son autonomie et à son intimité : dérangements répétés, interdiction de sortie, appropriation d'objets personnels et pression économique. La peur et le sentiment d'impuissance s'installent, et les promesses d'aide deviennent menaces et chantage : ce qui se traduit par des demandes de travail informel et d'aide à domicile, faisant évoluer la solidarité familiale en exploitation. Face à ces abus, elle ressent le besoin de quitter cet hébergement pour trouver une solution juridique et personnelle plus stable. Elle avoue avoir tenté de s'éloigner, mais elle hésite encore à partir, évoquant le risque d'être encore plus exposée au-dehors.

Ce dernier exemple amène à aborder la question du **prix à payer** pour la personne hébergée (mais aussi parfois pour l'hébergeur qui doit faire face à des consommations supplémentaires), lequel peut venir nuancer la notion d'accueil solidaire lorsqu'il est monétaire (l'hébergement confine alors à de la colocation ou sous-location) ou lorsqu'il fait l'objet d'un « échange » contre divers services (ménage, garde d'enfants, etc.).

Pour finir, il est impératif d'ajouter à ces quatre dimensions (prix, lien hébergeur/hébergé, contraintes et durée), le critère de **la qualité et des caractéristiques du logement occupé** (sa taille, sa localisation, son niveau d'équipement, sa vétusté éventuelle) ainsi que le niveau d'intimité qu'il permet (son peuplement et l'espace qui peut être dédié à l'hébergé).

Par ailleurs, il pourra être fait mention du statut de l'hébergeur (propriétaire, locataire, résident en structure). Ce dernier type de situation a été fréquemment mentionné lors de nos investigations :

l'hébergement au sein d'une structure collective, dont le règlement intérieur limite cette pratique, que ce soit en CHRS, en FJT, en FTM, en cité universitaire ou même en pension de famille, pose la problématique des expulsions pour cause d'hébergement¹⁷.

« Un cas a été dénoncé par Le Collectif pour l'avenir des foyers. Il s'agit d'un travailleur immigré âgé en résidence sociale qui hébergeait un jeune de sa famille qui l'aidait parce qu'il était aveugle. Ils ont été tous les deux expulsés. C'est très caractéristique de ces nouveaux lieux très surveillés où les meubles sont cloués au sol pour éviter qu'on les déplace afin de ménager un espace à un tiers... » **Claire Lévy-Vroelant, sociologue**

Certains témoignages révèlent comment la surveillance accrue dans ces établissements, la cohabitation avec

¹⁷ Fondation pour le Logement, « Expulsés sans délai : des étudiants mal protégés ! », 2023.

d'autres publics vulnérables ou la relation de dépendance économique peuvent faire de ces lieux des espaces de vulnérabilité supplémentaire.

« Actuellement je suis hébergée dans une résidence CROUS chez mon fils qui est étudiant. C'est un studio de 17 m², d'une pièce avec une cuisine et une salle de bain. C'est trop petit et je ne m'y sens pas à l'aise car je n'ai pas le droit d'y rester. Personne ne sait que je réside là. En plus, j'ai un chien et c'est également interdit et je n'ai le droit de recevoir personne ».

Pascale, 65 ans¹⁸

PARTIE 2

Vivre chez quelqu'un d'autre : entre dépendance, entraide et exploitation

La diversité des situations que recouvre l'hébergement chez un tiers comme l'ampleur prise par ce phénomène doivent nous amener à explorer les raisons pour lesquelles les individus et les familles doivent se plier à cette solution, et leurs conditions de vie au quotidien. C'est en effet, par le récit et l'analyse de ce que signifie « vivre chez quelqu'un », pour les hébergés, leur famille et leurs enfants que nous aborderons cette forme avérée de mal-logement. L'enjeu de cette seconde partie sera également de mettre au jour les effets psychologiques et sociaux du recours à cette formule, qui peut devenir une nasse de laquelle il peut être difficile de s'extraire pour un logement véritablement à soi.

1. Le recours à l'hébergement chez un tiers dans les trajectoires résidentielles

Les facteurs qui conduisent les ménages à recourir à l'hébergement chez un tiers sont multiples et s'inscrivent au croisement de fragilités individuelles et de transformations sociales. Face à des ruptures résidentielles, de nombreux ménages mobilisent les réseaux de proximité disponibles — famille, amis, partenaires, personnes issues de la même communauté — pour éviter la rue ou l'hébergement d'urgence. Cette solution, souvent présentée comme temporaire, reflète cependant des inégalités fortes : chacun ne dispose pas du même entourage ni du même tissu de relations pour y recourir. Entre entraide protectrice et dépendance contrainte, l'hébergement chez un tiers marque ainsi de nombreux parcours résidentiels.

1.1. Les déterminants sociaux et résidentiels du recours à l'hébergement chez des tiers

Des dynamiques sociales qui marquent les parcours résidentiels...

Sur le plan des évolutions sociétales et familiales, la multiplication des séparations conjugales et la hausse du nombre de familles monoparentales (plus d'un quart des familles sont monoparentales selon l'Insee en 2021) et des familles recomposées ont profondément transformé les usages du logement. Les ruptures conjugales entraînent une déstabilisation de la cellule familiale¹⁹ et, bien souvent, la création de deux ménages aux ressources réduites, exigeant alors une adaptation de la situation, notamment en termes de logements.

¹⁸ Fondation pour le Logement « Que deviennent les ménages expulsés de leur logement ? », 2022.

¹⁹ Robert Castel, *La Montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*, Le Seuil, Paris, 2009.

Parallèlement, la dégradation du pouvoir d'achat, la progression du chômage et la multiplication des emplois précaires nourrissent directement un recours toujours plus important à l'hébergement chez des tiers. Selon l'Insee, le taux de chômage s'établissait à 7,5 % au deuxième trimestre 2025²⁰, mais atteignait 19 % pour les jeunes de 15 à 24 ans, une catégorie particulièrement exposée aux contrats atypiques et à la précarité résidentielle. Faute de revenus suffisants pour accéder à un logement autonome, de nombreux jeunes prolongent leur cohabitation familiale ou se tournent vers leur entourage pour se loger temporairement.

« Le Contrat d'Engagement Jeune donne 500 euros aux jeunes, mais quand on a un loyer de 500 euros, même avec la CAF, il reste 300 euros pour les factures et le frigo. » **Mission locale de Marmande**

Les difficultés pour se procurer un logement pour les couples qui se séparent, pour les jeunes en insertion et pour les demandeurs d'emploi, concernent aussi d'autres franges de la population. Ainsi, ces dernières années ont vu la part des emplois temporaires et à temps partiel subi progresser, atténuant la capacité de ces ménages à assumer un loyer dans le parc privé. Cette précarité économique s'accompagne d'une paupérisation des ménages modestes : l'Insee estime qu'en 2023, 9,8 millions de personnes vivaient sous le seuil de pauvreté, soit 15,4 % de la population, un chiffre en hausse continue depuis la crise sanitaire. Ces évolutions se traduisent concrètement par une plus grande vulnérabilité face

aux accidents de la vie qui implique un recours accru aux solidarités familiales et amicales.

Dans un contexte de forte tension immobilière, particulièrement dans les territoires des métropoles et certains secteurs touristiques, la hausse continue des loyers et la rareté du logement social contraignent de nombreux ménages modestes à solliciter leur entourage.

Ce manque d'offre de logements privés abordables se double d'une pression accrue sur le logement social : au 1^{er} janvier 2024, la France compte près de 5,4 millions de logements locatifs sociaux (soit 15,9 % des résidences principales), mais la demande progresse plus vite que le nombre de logements attribuables. En septembre 2025, 2,87 millions de ménages étaient en attente, soit une hausse de presque 300 000 par rapport à la fin d'année 2023, tandis que les attributions reculent à 384 000 logements (-2 %), leur plus bas niveau depuis 10 ans.

Face à l'engorgement des dispositifs d'hébergement, en particulier dans les grandes agglomérations, les acteurs et dispositifs institutionnels sont désarmés, faute de solutions à proposer.

Un autre facteur de précarisation résidentielle, qui transforme l'hébergement chez les tiers en unique solution, est l'irrégularité administrative. Le durcissement des politiques migratoires nationales des dernières années rend la régularisation de plus en plus hors de portée pour des centaines de milliers de personnes exilées. Si les personnes sans papiers disposent d'un droit à l'hébergement en cas de besoin en France, elles peinent à y accéder, par saturation du 115 et complexité d'accès au SIAO

²⁰ Insee, Tableau de bord de l'économie française, T2 2025.

avec des délais pouvant aller de huit à neuf mois pour obtenir une offre d'hébergement longue durée pour une famille²¹. Ces obstacles dans l'accès à un hébergement sécurisé nourrissent les réseaux de traite qui touchent les personnes en situation irrégulière, puisqu'ils constituent souvent la seule solution d'hébergement.

... couplées à des dynamiques et des fragilités individuelles

L'hébergement chez un tiers se présente souvent comme une solution de dernier recours et par défaut face à un accès bloqué au logement autonome, notamment à la suite d'une rupture : séparation conjugale, perte d'emploi, fin de contrat, sortie d'institution, expulsion, conflit familial ou décès d'un proche.

La rupture conjugale (séparation ou divorce) provoque des chocs résidentiels (perte du logement, baisse de niveau de vie, recomposition des ménages). Selon l'enquête Logement 2013, six personnes séparées sur dix ont déménagé au moment de la séparation. Ces déménagements sont plus fréquents pour les femmes, qui cumulent alors les contraintes²² : économiques – les frais de justice, de déménagements, et la perte d'un revenu ; spatiales – notamment lorsque le couple a des enfants pour trouver un logement près de l'école et du logement de l'ex-conjoint ; temporelles – quitter le domicile en urgence, et plus encore dans un contexte de violences intrafamiliales.

La séparation devient particulièrement problématique lorsque l'un des membres du couple n'est pas titulaire du bail, et se retrouve de ce fait sans droit au maintien dans le logement.

« Je rencontre certaines femmes qui n'avaient plus de logement car le logement était au nom du compagnon, donc c'était à elles de partir, j'en ai une en tête, qui est partie chez son frère en attendant un logement social. » CCAS de Loire-Authion

Dans un autre registre, les conflits intrafamiliaux se soldent souvent par des sorties rapides et non anticipées, sans solution de logement immédiate. C'est ce qu'il s'est notamment passé pour Anthony, dans les Deux-Sèvres, qui, à 19 ans, est parti de chez ses parents à la suite de nombreux conflits et s'est retrouvé à la rue avant d'être hébergé chez des tiers à plusieurs reprises :

« Ça collait plus avec mes parents, ils me disaient tout le temps « casse-toi », alors j'ai fini par le faire et j'ai été à la rue. » Anthony, 21 ans, qui a vécu plusieurs séjours chez des tiers

Enfin, le décès d'un cotitulaire de bail ou d'un proche auprès duquel on était hébergé peut priver d'adresse du jour au lendemain, entraînant des hébergements en chaîne chez d'autres proches ou un passage en structure.

La chute soudaine de revenus (perte d'emploi, fin de CDD, baisse d'activité, rupture dans les aides sociales ou dans le versement d'une pension alimentaire...) peut entraver l'accès ou le maintien dans le logement. Les statuts précaires, tels que l'alternance, l'intérim, le temps partiel contraint ou le travail saisonnier rendent

²¹ « L'hébergement d'urgence pour les victimes de traite « sans-papiers » », Collectif Ensemble contre la traite des êtres humains, consulté le 28 octobre 2025.

²² Laure Crepin, « Les conséquences résidentielles des séparations conjugales : une augmentation des inégalités », CRESPPA – CSU, janvier 2024.

l'accès au parc privé plus difficile. Ces ruptures ou baisses de ressources peuvent être à l'origine du recours ou de la prolongation de l'hébergement chez un tiers au-delà de l'urgence initiale. Par exemple, Bastien, a contractualisé un prêt, mais, avec son salaire en intérim, il peut difficilement le rembourser et payer un loyer et a ainsi recours à l'hospitalité d'un ami.

« J'ai un cumul de choses qui se sont passées dans ma vie qui ont fait que j'ai dû acheter une voiture, j'ai eu un trop-perçu de l'armée, donc j'ai été endetté et j'ai eu un prêt à la banque, ça m'a évité des soucis... Mais du coup pour pouvoir rembourser le prêt je m'économise le loyer, les charges... »

Bastien, 32 ans, hébergé chez un ami

Les travailleurs saisonniers, dont l'activité est par définition discontinue et dépendante des périodes touristiques ou agricoles, ne disposent pas d'une stabilité de revenus suffisante pour rassurer les bailleurs, ce qui limite fortement leur accès au parc locatif privé. Faute de ressources régulières et de garanties, beaucoup alternent entre hébergements, campings, dortoirs temporaires, logements fournis par les employeurs (souvent chers, exigus ou collectifs), ou encore rotations chez des tiers. Par exemple, Alexis est travailleur saisonnier et alterne depuis 2020 entre séjour au camping et hébergement chez une amie :

« J'habitais au camping, mais du jour au lendemain, la proprio l'a fermé, je me suis retrouvé à la rue. Je suis allé vivre chez une amie, j'ai dormi sur son canapé pendant tout le confinement puis au déconfinement, je suis allé à nouveau au camping pendant un certain temps... C'est depuis le Covid que je suis sans domicile fixe. » **Alexis, travailleur saisonnier, Concarneau**

Les parcours migratoires

Pour les primo-arrivants, l'accès immédiat à un logement autonome est souvent hors de portée ; l'hébergement chez un tiers (famille, communauté, connaissances) sert d'étape afin d'économiser des ressources et de stabiliser emploi et statut²³. Certains bénéficient d'un hébergement par leur famille — par exemple en résidence sociale, d'autres ont recours à la solidarité de leur communauté, parfois dans des réseaux plus informels très précaires.

« On a d'un côté une part croissante de résidents en résidence sociale qui sont d'anciens hébergés qui accèdent au statut de bénéficiaires de la protection internationale et ces personnes vont être amenées à accueillir dans leur logement leur famille au titre de la réunification familiale. Du jour au lendemain, on passe d'une à cinq personnes dans des studios. D'un autre côté, on a le cas de personnes hébergées par des résidents issus de la même communauté géographique : des hommes qui travaillent qui hébergent des hommes qui travaillent. »

Bailleur social / gestionnaire

Les sorties d'institutions

Les sorties d'institutions — qu'il s'agisse de la protection de l'enfance (ASE), de la prison, de l'hôpital ou de l'institution psychiatrique, des CHRS, ou encore de l'hôtel social — constituent des moments particulièrement à risque dans les trajectoires résidentielles. Faute de passerelles sécurisées ou de solutions de relogement pérennes, ces transitions se font parfois vers un proche plutôt que vers un logement autonome. L'hébergement chez un

²³ Insee, « Immigrés et descendants d'immigrés en France » Insee Références, 2023.

tiers devient alors une solution par défaut, à la fois protectrice et fragile : protectrice parce qu'elle évite la rue ou le recours à l'hébergement d'urgence, fragile parce qu'elle repose sur des liens privés qui peuvent se dégrader rapidement.

Le témoignage de Martin, jeune de 19 ans sortant de l'aide sociale à l'enfance, illustre cette logique. En effet, à 18 ans, il décide de partir faire un service civique en Roumanie et se retrouve à son retour sans solution de logement. Il est alors hébergé par un premier collègue du service civique dans les Deux-Sèvres, suivi d'un deuxième :

« Normalement, à 18 ans on peut avoir un contrat jeune majeur, mais l'aide sociale à l'enfance m'a dit que le contrat s'arrêtait parce que je partais à l'étranger en service civique. Je n'ai pas pu avoir d'aide, ni revenir en Creuse, car je n'avais plus de moyens. Je ressens une injustice car ça a été compliqué de ne pas avoir d'aide. » **Martin, 19 ans, actuellement logé en FJT dans les Deux-Sèvres**

Pour ces jeunes sortant de l'ASE, le passage à la majorité crée souvent un vide institutionnel brutal : ne pouvant accéder immédiatement à un logement, ils se tournent vers des amis ou des proches, dans des conditions très variables. La parole d'Adrien, 22 ans, montre quant à elle la dimension psychologique de ces sorties d'institutions, et l'importance des réseaux informels pour éviter la rue :

« Je n'allais pas bien, je voulais à tout prix ne pas passer par le 115, j'ai grandi en foyer, j'avais des échos, donc j'ai appelé mon ami qui m'a dit qu'il acceptait de m'héberger le temps que je me remette sur pied. » **Adrien, 22 ans, Nancy, actuellement hébergé dans un FJT après six mois passés chez un ami d'enfance**

Ce témoignage souligne un point essentiel : l'expérience passée, les peurs associées, ou la crainte de revivre une prise en charge collective jugée difficile orientent les personnes concernées vers des solutions privées, même si celles-ci ne garantissent ni stabilité ni droits.

Dans ces configurations, l'hébergement chez un tiers peut devenir une étape de récupération, un espace où l'on peut « se remettre sur pied », comme le dit Adrien, mais où la durabilité de l'accueil dépend entièrement des capacités d'un proche à maintenir cet arrangement.

Les problèmes de santé, d'addictions ou de handicap

Les problèmes de santé, les situations de handicap ou les addictions constituent des déclencheurs fréquents de recours à l'hébergement chez un tiers. Ces fragilités altèrent la capacité à conserver un logement autonome et renforcent le recours à l'aide de l'entourage. D'autant plus qu'une maladie chronique, un accident ou un handicap peuvent entraîner une baisse de revenus, une perte d'emploi ou la nécessité d'adapter le logement (accessibilité, équipements, proximité des soins).

Le parcours de Sabrina, 50 ans, illustre bien cette situation : à la suite de problèmes de santé, elle doit quitter son emploi, met sa maison en vente et prépare son départ pour La Réunion. La vente s'étant produite rapidement, Sabrina s'est retrouvée sans logement en juillet 2025 et a dû accepter la proposition d'hébergement de sa mère. Avec un salaire inférieur au SMIC, les options étaient limitées. Cette cohabitation lui permet donc de se loger temporairement et d'économiser pour son départ.

« Je travaillais au Super U de la commune et j'ai eu une rupture conventionnelle pour

des raisons de santé. Au début j'ai regardé les hôtels, les campings, c'était hors de prix, ça tombait en pleine saison. Ma mère m'avait proposé de revenir, j'avais dit non au départ, mais j'ai fini par me résigner, je voulais garder une certaine indépendance. Je travaillais à côté puis je ne paie pas de loyer, je participe quand même pour la nourriture, je m'adapte à sa vie quand même... »

Sabrina, 50 ans, hébergée par sa mère depuis quatre mois

Pour les profils aux tendances addictives, la situation résidentielle est souvent fragile et instable, puisque leur consommation complexifie leur accès à l'emploi, qui se répercute directement sur leur logement.

« Sur les 134 domiciliés ici actuellement, j'en ai 34 qui sont en emploi avec du logement précaire, mais qui se débrouillent et

les autres sont des personnes avec des addictions. Ils ne peuvent pas être en emploi parce que c'est déjà trop compliqué pour eux. Tout est lié. Aujourd'hui c'est plus que l'alcool, c'est aussi la drogue... Ils peuvent être un coup en tente, chez des copains, hospitalisés pour une cure ou du long terme en hôpital psychiatrique, chez un parent... Une fois que la famille en aura marre, ça sera de nouveau chez des copains... »
CCAS de Concarneau

Dans ces situations de dépendance, l'entourage familial ou amical devient un réseau de soutien essentiel, offrant un abri où la personne peut se protéger, se soigner et bénéficier d'un suivi sans affronter seule les difficultés liées à sa santé ou à sa dépendance. C'est le cas par exemple de Fabrice, qui a bénéficié du soutien et de l'hébergement de sa tante pour entreprendre une cure de désintoxication.



Fabrice, 40 ans, ancien agent de collectivité qui a bénéficié d'un hébergement familial pour entreprendre une cure de désintoxication

Fabrice présente un parcours marqué par une addiction à l'alcool qui a affecté sa vie professionnelle et personnelle. Ancien agent de collectivité, il a perdu son emploi après une période d'alcoolisme, ce qui a entraîné un licenciement pour faute grave et une précarité durable. Il a vécu par ailleurs une séparation avec son épouse et a perdu la garde de ses enfants. Ses parents ne l'ont pas soutenu dans ces épreuves dans la mesure où il avait été « mis à la porte » par son beau-père à sa majorité.

Le tournant est survenu grâce à la solidarité du cercle familial élargi puisqu'une tante et son mari, auxquels il s'était adressé après plusieurs échecs de cures de désintoxication, ont accepté de lui offrir un cadre stable et structurant en l'accueillant chez eux. Le cadre familial s'est transformé en espace de réinsertion : interdiction de tout alcool dans le foyer, mise en place de routines positives et de pratiques sociales réinvesties autour de la cure. Repas partagés, échanges avec des amis, menus travaux dans la maison et ouverture progressive sur l'extérieur ont contribué à renforcer la capacité de Fabrice à se projeter autrement.

À l'issue de la cure, il a obtenu un logement autonome et démarré une nouvelle relation de couple en même temps qu'il s'est mis à la recherche d'un emploi. L'hébergement qui était un aspect du soutien familial a agi comme levier de résilience, démontrant que stabilité dans un lieu de vie et investissement relationnel peuvent favoriser la reconstruction psychique et affective d'un homme qui avait tout perdu.

Une expulsion locative

Selon l'étude *Que deviennent les ménages expulsés ?* de la Fondation pour le Logement, près d'un ménage sur deux expulsé (50 %) a été hébergé par un proche après son départ forcé, faute d'alternative immédiate²⁴. Pour un quart d'entre eux, cette solution s'impose dès la première étape post-expulsion. L'hébergement familial ou amical joue alors un rôle d'amortisseur social, évitant le basculement vers la rue, en offrant un toit temporaire, un espace pour les affaires ou un soutien moral dans une période de rupture brutale.

Mais cette solution d'urgence reste fragile : les séjours sont courts (souvent moins de trois mois), les relations parfois tendues, et les trajectoires marquées par une forte mobilité entre plusieurs hébergements, hôtels ou séjours à la rue. L'étude montre que ces situations entraînent fréquemment des pertes d'emploi, des ruptures de scolarité pour les enfants et une dégradation de la santé physique ou mentale.

L'« entre-deux » et les difficultés de décohabitation

Enfin, l'hébergement chez un tiers intervient fréquemment lors de périodes de transition, entre deux étapes de parcours de vie : changement professionnel ou d'études, déménagement, retour de voyage, rupture, reconversion, projet de mobilité géographique, attente d'un logement social... Dans ces moments charnières, le logement devient une variable instable et difficile à sécuriser, surtout lorsque les ressources diminuent. L'hébergement chez un tiers devient alors une solution tampon, permettant de gagner

du temps, d'économiser des ressources ou d'attendre une rentrée universitaire, la signature d'un contrat, un déménagement ou la finalisation d'un projet.

C'est notamment le cas pour de nombreux étudiants ou jeunes adultes, dont les parcours sont rythmés par des mobilités fréquentes : passage du lycée à l'enseignement supérieur, stages, alternance, séjours à l'étranger, ou encore retours temporaires au domicile parental entre deux locations. La difficulté de trouver un logement rapidement, le coût élevé des loyers dans les villes universitaires et la précarité des ressources (bourses, CDD, emplois étudiants) renforcent ce recours à l'hébergement familial ou amical. Pour certains, cet entre-deux peut durer plusieurs mois, voire s'étirer jusqu'à constituer une véritable période de dépendance résidentielle, comme en témoignent ces deux jeunes Parisiens²⁵ qui vivent chez leurs parents :

« C'est extrêmement difficile d'autant plus que je cherche un emploi en attendant de reprendre mes études. Cette année mon seul parent m'a mis dehors alors j'ai été SDF pendant quelques temps. J'ai été contrainte de revenir car c'est difficile de trouver un logement. Depuis je fais profil bas. Mais je vis avec la peur que cette situation se reproduise. » **Jeune femme, 21 ans, vit chez un de ses parents dans le parc social**

« Financièrement, je ne peux plus vivre à Paris, alors je n'ai pas le choix que de vivre chez mes parents en Alsace. J'espère n'y rester qu'un an, le temps de mettre de

²⁴ Fondation pour le logement des défavorisés, « *Que deviennent les ménages expulsés de leur logement* », 2022.

²⁵ Ces deux jeunes parisiens ont été interrogés dans un focus groupe réalisé dans le cadre d'une étude sur l'identification des freins et des leviers pour la décohabitation des jeunes pour la Ville de Paris, par FORS-Recherche sociale en 2025.

l'argent de côté pour me payer un loyer parisien et reprendre mes études. » **Jeune homme parisien hébergé en Alsace chez ses parents**

Cet « entre-deux » ne renvoie donc pas seulement à un manque ponctuel de logement, mais à un moment de vulnérabilité où s'entremêlent contraintes économiques, incertitude professionnelle et absence de solutions adaptées. Il éclaire le caractère ambivalent de l'hébergement chez un tiers : soutien indispensable et sécurisation pour traverser une période de transition, mais aussi configuration précaire susceptible de se prolonger ou de déstabiliser la suite du parcours résidentiel.

Sur ce plan de la sécurisation, on peut citer enfin, la question de l'hébergement tardif des jeunes au sein du foyer parental et qui, au-delà du phénomène des « Tanguy », peut revêtir un caractère bien plus problématique parce que reflétant une discrimination au logement ou une difficulté à s'émanciper faute de ressources suffisantes (même en cas d'emploi) pour accéder au logement. Sur les 5 millions de personnes vivant chez leurs parents en 2020, 1,3 million occupent un emploi²⁶.

1.2. Un accès à l'hébergement chez un tiers déterminé par le capital social des hébergés et les motivations des hébergeurs

Si l'hébergement chez un tiers s'appuie sur des réseaux de solidarité, il révèle aussi leur inégale répartition : tout le monde ne dispose pas d'un entourage capable d'accueillir durablement, et la qualité des liens familiaux ou amicaux détermine souvent

la stabilité de la solution. Les ressources, qu'elles soient matérielles ou humaines, sont déterminantes dans les situations d'hébergement. La situation de logement de tout un chacun dépend des ressources économiques auxquelles chaque individu a accès, mais également de son « capital social », de son réseau.

Différents réseaux peuvent être distingués : le réseau familial, le réseau amical, le réseau communautaire... Ainsi, lorsqu'un individu se retrouve en difficulté, le premier recours reste très largement le réseau familial, qui joue un rôle de filet de sécurité primaire²⁷. Ce soutien repose sur les liens de parenté directs — parents, frères et sœurs — perçus comme les plus légitimes et les plus moralement tenus d'intervenir.

Mais ce cercle familial ne se limite pas toujours à la parenté nucléaire : il peut s'élargir selon la proximité affective, la disponibilité matérielle (taille du logement, capacité financière) ou encore l'histoire familiale. Comme l'illustre Fabienne, qui a accueilli durablement son neveu, lorsque les autres solidarités ont fait défaut :

« Mon neveu je l'ai déjà hébergé y a dix ans, il a perdu sa maman, son père était dépressif donc je l'ai gardé à l'époque avec mon mari. Puis il est retourné chez son père deux ou trois ans puis son père est décédé et je l'ai repris, donc je l'ai depuis 15 ans. C'est normal, c'est la famille, et puis on avait la place, contrairement aux autres membres de la famille. » **Fabienne, 4 enfants, qui héberge depuis 15 ans son neveu de 16 ans en situation de handicap**

²⁶ Fondation pour le Logement, « Les « Tanguy », le retour », 2024.

²⁷ FORS, « L'hébergement dans le logement d'un tiers », Recherche sociale, 2012.

Du côté des hébergeurs, l'accueil d'un proche en difficulté s'inscrit dans une logique de solidarité familiale de proximité, un soutien mobilisé en dehors de toute obligation juridique, mais qui repose sur la force des liens de parenté et sur un sentiment de responsabilité morale. Le témoignage de Fabienne l'illustre de manière frappante. Sollicitée par un autre de ses neveux en situation de grande précarité, elle explique l'avoir accueilli sans hésiter : *« C'est lui qui m'a appelée, je n'avais pas de nouvelles il m'a recontactée sur les réseaux. Il vivait dehors, il m'a dit "tata je suis à la rue". La famille, à la rue, je ne pouvais pas le laisser »*.

Son geste s'inscrit dans cette solidarité familiale « évidente », celle qui ne fait pas l'objet de négociation explicite, mais qui repose sur une conception profondément ancrée de la famille comme espace d'obligation morale réciproque, même lorsque la relation n'est pas quotidienne ou que les liens se sont distendus.

Mais cet engagement a aussi un coût : il demande de réorganiser son espace de vie, de composer avec les contraintes du quotidien et parfois de supporter des situations complexes, notamment lorsque l'hébergé cumule difficultés sociales, ruptures ou fragilités psychologiques. Comme le rappelle Irène Théry, ces formes de solidarité familiale ne sont ni complètement volontaires, ni complètement statutaires : elles oscillent entre le « don » — un geste généreux — et une responsabilité intériorisée liée au statut familial²⁸.

Ainsi, le recours à la famille apparaît à la fois comme une ressource précieuse et

comme une ligne de fracture : ceux qui peuvent mobiliser des proches évitent souvent la rue ou l'hébergement institutionnel ; ceux qui en sont dépourvus connaissent des parcours plus heurtés et plus précaires.

Comme le souligne un conseiller de la Mission locale, cette ressource familiale constitue une inégalité majeure entre les jeunes :

« Heureusement, souvent il y a les parents qui sont là, mais pour ceux qui n'ont pas cette chance, c'est là où ça se complexifie. Ils sont dépendants d'autres personnes pour les héberger, souvent des amis. » **Mission locale, Marmande**

Le réseau amical est souvent mobilisé de manière secondaire, lorsque le réseau familial fait défaut. Dans de nombreux cas, c'est l'éloignement géographique des membres de la famille qui explique l'impossibilité du recours à l'hébergement familial.

Le recours à l'hébergement chez un ami est toutefois marqué par une caractéristique centrale : il est souvent court et répétitif. Il donne lieu à des « une semaine ici, trois jours-là », des allers-retours entre plusieurs logements, parfois sur plusieurs mois, voire plusieurs années. La littérature sur les trajectoires précaires montre que ces « hébergements tournants » sont fréquents chez les jeunes en rupture familiale, les personnes LGBTQ+ rejetées par leur famille, les jeunes sortant de l'ASE, ou encore les personnes exilées isolées.

Ce phénomène est bien illustré par le témoignage d'une travailleuse sociale du SIAO de la Drôme au sujet d'une jeune fille rejetée par ses parents :

²⁸ Irène Théry, « Transformations de la famille et « solidarités familiales » : questions sur un concept », in Serge Paugam (dir.), *Repenser la solidarité*, PUF, Paris, 2007.

« On avait été interpellé par une jeune fille qui vivait en Ardèche, mise à la porte à 16 ans par sa famille, qui est passée sous les radars de l'école et de l'ASE. Elle a été hébergée par des amis, toute la fin de sa scolarité, elle a réussi à passer son bac, elle est passée d'amis en amis. À 18 ans, elle a appelé le 115 et actuellement, elle a été orientée à la Mission locale, mais pas possible de lui proposer un contrat jeune majeur car elle n'était pas connue de l'ASE. Aujourd'hui c'est une association locale qui l'accueille et qui la prend en charge sur son projet professionnel. »

SIAO de la Drôme

Parfois, on choisit l'hébergement d'un ami pour éviter un contexte familial plus complexe, ou par peur d'être un poids pour sa famille, comme Bastien :

« Ça fait quatre mois que je vis chez mon ami. Ça se passe plutôt bien, mais ce n'est pas facile de vivre comme ça. C'est lui qui m'a proposé, j'étais à Montauban, et je voulais partir de là-bas, car j'étais en colocation, j'ai voulu retourner chez ma mère et lui m'a dit « Non t'inquiète, viens à la maison ». Donc j'ai été un peu chez ma mère, trois semaines, puis c'était compliqué donc j'ai accepté sa proposition. Elle a 70 ans. J'avais peur de l'embêter et qu'elle n'ose pas me le dire. » **Bastien, 32 ans, hébergé chez un ami**

Pour de nombreuses personnes migrantes ou primo-arrivantes, le réseau communautaire — composé de compatriotes, de membres de la même région d'origine, de personnes partageant la même langue ou le même parcours migratoire — constitue un appui déterminant dans l'accès à une solution d'hébergement. Lorsque la famille est à distance, absente ou dans l'incapacité de soutenir, ce réseau joue un rôle

essentiel de substitution et de protection à l'arrivée sur le territoire.

« On a une mentalité différente... On a toujours vécu ensemble, vivre en communauté c'est ça notre force... C'est ça qui fait qu'on a le moral. C'est important de rester dans les communautés... » **Adama, surnuméraire dans une résidence sociale à Paris**

« En 2022, j'habitais dans un foyer, en remplaçant... Je suis venu ici à La Courneuve, j'ai dit que j'avais besoin... Je suis resté deux ans et demi... Nous sommes deux... Là c'est l'hiver, je ne peux pas dormir dehors... Comme c'est mon cousin, il ne peut pas me laisser galérer... » **Ibra, 44 ans, originaire du Sénégal, surnuméraire dans une résidence sociale à La Courneuve**

Ces liens communautaires permettent souvent de combler le manque d'information, l'absence de repères locaux ou les difficultés administratives, en particulier dans un contexte où l'accès au logement privé est fortement limité par l'absence de garanties, l'irrégularité des revenus ou les discriminations. Ainsi, la première solution proposée à un nouvel arrivant passe fréquemment par « quelqu'un du pays », rencontré via un employeur, un lieu de culte, un réseau informel ou un ami d'ami.

L'expérience d'Assa, 20 ans, originaire du Mali, qui est hébergé à Pau par un compatriote pour ses études en alternance, après avoir vécu à Dijon dans un foyer de l'ASE, illustre parfaitement ce rôle structurant des réseaux issus du pays d'origine :

« Je l'ai rencontré par le biais du stage. J'ai fait un stage en carrosserie, et on m'a mis en contact avec lui car il venait aussi du Mali.

Il avait fait son apprentissage aussi. J'ai enregistré son numéro, il pouvait m'héberger. » **Assa, 20 ans, originaire du Mali, hébergé 9 mois par un compatriote et actuellement hébergé en FJT**

Dans ce cas, l'hébergement n'est pas seulement une mise à l'abri : c'est un espace de transition, un moyen d'obtenir les premiers repères, d'accéder à un emploi et de construire une stabilité administrative avant de pouvoir prétendre à un logement autonome.

Cependant, cette solidarité communautaire s'accompagne parfois de fortes contraintes. Faute de logements accessibles, certains membres suroccupent leur propre logement pour héberger à leur tour des cousins, des frères, des amis, ou de simples compatriotes.

Dans les anciens foyers de travailleurs migrants, aujourd'hui transformés en résidences sociales, ces pratiques de cohabitation perdurent. L'hébergement y relève d'une solidarité communautaire codifiée : il n'est pas rare qu'une chambre abrite deux ou trois personnes supplémentaires, souvent dans des conditions précaires, mais acceptées. Ces structures, historiquement pensées pour des travailleurs isolés, deviennent des espaces d'accueil élargis où s'articulent entraide, économie de subsistance et protection collective.

« Le jour où on s'est séparé avec ma femme, je lui ai laissé l'appartement... Il n'y avait pas de bataille... Tu as toujours des possibilités quand tu as de la famille comme ça... On a toujours des frères... On est trois, un officiel et nous on est colocataires, j'ai un matelas sur le sol... Je paie 150 euros. »
Adama, surnuméraire dans une résidence sociale à Paris

Ces pratiques témoignent d'une logique de réciprocité forte : on aide parce qu'on a soi-même été aidé, parce que « c'est la famille » au sens élargi, ou parce que l'honneur et la solidarité du groupe imposent de ne laisser personne sans logement.

La rencontre d'un partenaire et la mise en couple peuvent mener à un changement de situation résidentielle. Chez les plus jeunes, le couple représente souvent une voie d'accès à l'autonomie et à la liberté, parfois la seule possibilité de quitter le domicile familial lorsque les ressources financières sont insuffisantes. Pour les moins de 25 ans sans emploi stable, sans garant ou sans revenu, l'accès à un logement autonome reste largement hors de portée : la cohabitation avec un partenaire devient alors une solution évidente, presque « naturelle ».

C'est le cas de Maylis, hébergée par son compagnon depuis trois ans :

« Ça s'est fait naturellement... Je suis venue un soir pour dormir chez lui, le lendemain on ne s'est pas lâché, et au fur et à mesure je venais avec mes affaires puis tout était chez lui après... Il n'avait plus le choix... Fallait me prendre... » **Maylis, 22 ans**

Cependant, cette forme de mise en couple accélérée comporte des risques importants lorsque la personne hébergée n'est pas inscrite sur le bail. Elle n'a alors aucun droit au maintien dans le logement en cas de rupture, de conflit, de décès ou de changement de situation. La dépendance résidentielle se double d'une dépendance affective et matérielle : la personne hébergée peut craindre d'exprimer des désaccords, d'imposer ses besoins ou de quitter une relation insatisfaisante, faute de solution d'hébergement alternative.

Ainsi, les situations rencontrées montrent que l'hébergement chez un tiers n'est pas seulement une question de besoin, mais aussi de **ressources relationnelles**. La densité du réseau, la qualité des liens, la capacité d'un proche à accueillir et la légitimité ressentie à demander de l'aide déterminent fortement la possibilité d'être hébergé et la durée de cet hébergement.

2. L'hébergement chez des tiers : des conditions de vie inconfortables

Selon la manière dont les cinq critères de l'hébergement chez un tiers s'articulent — le lien entre l'hébergeur et l'hébergé, la durée de l'accueil, le degré de contrainte, la contrepartie éventuelle et la qualité du logement — l'expérience de l'hébergement peut varier fortement, tant pour la personne accueillie que pour celle qui accueille. Ainsi, les conditions de vie matérielles et sociales au sein du logement dépendent à la fois de l'espace disponible, du niveau de confort, mais aussi de la qualité de la relation entre les deux protagonistes. Un logement spacieux ou un lien familial apaisé favorisent un équilibre plus serein, tandis que la promiscuité ou les tensions relationnelles peuvent rapidement transformer l'hébergement en situation de contrainte aiguë.

2.1. Les différentes formes de relations entre hébergés et hébergeurs et leurs conséquences

Les relations entre hébergés et hébergeurs s'inscrivent dans un rapport profondément asymétrique, qui génère un rapport de force implicite, parfois explicite, dans lequel l'hébergé dispose de peu de marges de manœuvre pour négocier ses conditions de vie ou refuser des comportements abusifs.

Si cette menace pèse dans la plupart des situations, l'hébergement peut

tout de même servir les deux parties, venant rééquilibrer le rapport de force. En effet, en fonction des conditions dans lesquelles il a lieu, l'hébergement peut être nécessaire à l'hébergeur, qui dépend du revenu complémentaire apporté par l'hébergé ou des services rendus.

La dépendance matérielle, administrative et affective de l'hébergé à l'hébergeur

Le rapport de dépendance de l'hébergé à l'hébergeur est souvent multiscale. La personne hébergée dépend matériellement de son hébergeur pour bénéficier d'un toit, pour maintenir ou ouvrir ses droits, et même parfois pour s'alimenter. Qu'il s'agisse d'un hébergement dans le cadre d'une mise en couple, par un ami d'enfance, un compatriote ou un membre de la famille, l'hébergeur a conscience que l'hébergé ne pourrait se loger autrement et qu'il est parfois le pourvoyeur de l'ensemble de ses besoins quotidiens, ce qui lui confère un pouvoir non négligeable.

Dans les situations de forte précarité résidentielle, les personnes hébergées vivent au jour le jour et ne parviennent que rarement à sécuriser un hébergement au-delà d'une ou deux nuits. Leur rapport à l'hébergement repose alors sur une dépendance explicite à autrui pour disposer, chaque soir, d'un lieu où dormir à l'abri.

« Pour le moment je suis dehors. Parfois je dors chez des gens ou à la gare. Parfois c'est une copine. C'est toujours « viens chez moi », mais au 4e jour elle change d'avis, donc je retourne dehors. » Gloria, femme congolaise accueillie à la Halte Femmes

Si cette alternance entre la rue et l'hébergement met en lumière le degré de dépendance de l'hébergé à l'hébergeur pour ne pas dormir dehors, elle ne représente pas l'essentiel des configurations d'hébergement chez un tiers. La plupart des hébergés parviennent à s'installer quelques semaines, voire quelques mois, avant de changer de situation. Selon l'enquête Hebtiers de l'Observatoire du Samusocial de Paris²⁹, parmi les personnes hébergées chez un tiers, 55 % ont déclaré n'avoir eu qu'un seul hébergeur et un peu moins de 35 % entre deux et quatre au cours des douze derniers mois. Au niveau de la durée cumulée sur les douze derniers mois, 90 % des hébergés l'ont été plus d'une semaine, dont 38 % plus de six mois. Moins de 3 % n'ont été hébergés qu'une seule nuit dans l'année.

Lorsque l'hébergement s'inscrit dans la durée, il ne conditionne plus seulement les conditions de vie matérielles de la personne hébergée, mais aussi son existence administrative. La question de la domiciliation devient un enjeu central : elle ouvre ou ferme l'accès à l'ensemble des droits sociaux (CAF, impôts, prestations, santé). Ne pas disposer d'une adresse propre, c'est être empêché d'exister administrativement. Or, dans bien des cas, l'hébergeur détient le pouvoir d'autoriser, ou non, cette domiciliation. Certains acceptent, mais ce geste reste sous contrôle.

« Chez le premier, j'étais domicilié chez lui, la CAF, les impôts... Il m'a juste de-

mandé que je me déclare pour qu'il n'ait pas de problèmes. »

Adrien, 22 ans, Nancy, actuellement hébergé dans un FJT après six mois passés chez un ami d'enfance

D'autres la refusent, craignant les répercussions sur leurs aides, ou simplement par souci de préserver leur tranquillité. Cette asymétrie confère à l'hébergeur un rôle de médiateur du droit : c'est lui qui décide, en quelque sorte, de l'ouverture ou de la fermeture des droits de la personne qu'il loge.

Face à cette dépendance, d'autres cherchent à s'émanciper, à retrouver une autonomie administrative, condition préalable à toute stabilisation résidentielle.

« Quand je vais partir, je vais transférer mon courrier chez mon fils pour ne plus embêter ma mère... La domiciliation au CCAS, c'est ce qu'il y avait de plus pratique. »

Sabrina, 50 ans, hébergée par sa mère depuis trois mois, Angers

Mais le recours aux dispositifs publics de domiciliation se heurte souvent à leur rigidité. La nécessité de se présenter régulièrement pour récupérer son courrier, ou la distance avec le service, rendent ces solutions peu praticables pour des personnes en recherche de stabilité.

Cette dépendance, alliée à une cohabitation dans un espace restreint, favorise les tensions et peut se muer en instrument de domination, où l'hébergeur impose des règles ou des comportements humiliants, voire abusifs.

« Il m'accusait de choses que je n'avais pas faites... Tout ce qui se passait chez lui c'était de ma faute. Il me disait "t'as qu'à

²⁹ Le champ de l'étude comprend les personnes majeures (ou non reconnues mineures) qui ont fréquenté un accueil de jour en Île-de-France et qui ont été hébergées chez un tiers au cours des 12 derniers mois (8 760 personnes) au moment de l'enquête (septembre 2024 – mars 2025)

prendre un appart si t'es pas content", mais ce n'est pas parce qu'il me loge qu'il peut me manquer de respect, surtout que je lui donnais une participation. » **Adrien, 22 ans, Nancy, actuellement hébergé dans un FJT après six mois passés chez un ami d'enfance**

Ces rapports de domination ne se limitent pas à la sphère affective ou économique : ils se matérialisent dans l'espace du logement lui-même, par le contrôle des clés, des déplacements, ou de l'accès aux pièces communes. L'hébergement offre un espace privilégié à l'hébergeur pour exercer un contrôle sur autrui. En effet, héberger quelqu'un permet de maintenir un regard sur ses déplacements et ses relations avec l'extérieur. Refuser de produire un double des clés, en particulier, confine l'hébergé à l'intérieur (ou à l'extérieur) et l'isole de ses relations sociales. Ces pratiques de contrôle s'apparentent à des formes de violences psychologiques. Dans le cas d'une relation de couple abusive, le logement accentue l'emprise et l'isolement de la personne hébergée, qui est souvent contrainte de rester, par impossibilité de rebondir par ailleurs.

« Je me dis qu'à tout moment il peut me foutre dehors, parce que c'est chez lui... Si c'était chez moi, il n'aurait pas cette audace. » **Maylis, 22 ans, en situation de handicap cognitif, hébergée par son compagnon depuis trois ans, Nancy**

L'accès au logement peut même devenir un outil de menace et de régulation au sein du couple. Lorsque la relation se passe bien, au sens de l'hébergeur, l'hébergé dispose davantage de libertés au sein du logement. Sinon, elles lui sont retirées. Maylis, hébergée par son compagnon depuis trois

ans, s'est vue données puis retirées les clés de son logement à plusieurs reprises.

« J'avais une clé en le rencontrant, mais pour lui c'est plus que le couple, la clé. Un soir où y'avait la foire avec ma sœur, mais mon copain n'était pas vraiment invité, ils sont un peu en confrontation... Il m'a dit « si tu pars avec eux, tu n'es pas obligée de rentrer ». Je me suis dit quand tu aimes quelqu'un, tu ne peux pas la foutre dehors. Quand je suis rentrée, il avait changé la serrure, je lui ai envoyé un message pour qu'il me pardonne de mon erreur et là j'ai une nouvelle clé, pour moi ça veut dire qu'il m'a donné sa confiance... » **Maylis, 22 ans, en situation de handicap, hébergée par son compagnon depuis trois ans, Nancy**

Un rapport de domination qui limite la résistance aux abus

L'hébergement chez un tiers place l'hébergé dans une position de subordination qui limite sa capacité à négocier ses conditions de vie ou à refuser des comportements abusifs. Dans ces configurations, l'un est chez lui, l'autre pas.

Lorsque la relation se détériore, la dépendance matérielle de l'hébergé le place donc dans une impasse : refuser la violence subie au risque de perdre son logement, ou l'endurer afin de conserver un toit. Cet ascendant matériel de l'un sur l'autre transforme le logement en outil de pouvoir, pouvant conduire à des abus et des maltraitances physiques et/ou psychologiques.

La condition de survie de certaines personnes hébergées les rend particulièrement vulnérables et peut mener à des situations de **violences physiques et sexuelles** par les hébergeurs.

« Quand tu es dans des stratégies de survie, la frontière du consentement n'est pas du tout la même. Il y en a certains qui vont dire c'est un échange. Là où il y en a d'autres qui vont dire je croyais sincèrement qu'il voulait m'héberger et là c'est vraiment la surprise et la trahison. » **Travailleuse sociale, Halte Femmes, Hôtel de Ville, Paris**

« C'était vraiment invivable. Mais aussi je ne pouvais pas affronter la rue. Donc j'ai essayé d'appeler des gens que je connaissais. Les autres hommes, si je vais là-bas, peut-être qu'ils vont profiter de moi. Un jour j'ai quand même tenté ma chance, mais le monsieur a voulu coucher avec moi. » **Aissatou, femme sénégalaise accueillie à la Halte d'Hôtel de Ville, Paris**

De même, des **violences psychologiques et abus** (vols...) contraignent les hébergés à subir ou prendre le risque de la rue.

« Soit je me tais et je reste chez elle [son hébergeuse] et elle prend toutes mes affaires, soit je pars. Un jour elle a pris une de mes mèches que j'aimais beaucoup. Elle m'a attaquée, elle m'a donné des coups, j'avais des bleus partout. À la fin elle utilisait ma carte bancaire à mon insu. C'est vers la fin que je m'en suis rendue compte. » **Aissatou, Sénégalaise accueillie à la Halte d'Hôtel de Ville, Paris**

« Ça dépend beaucoup de Facebook (...) des connaissances de connaissances, mais c'est souvent des gens victimes de traite. Donc il y a clairement des abus. Chez des tiers la majorité du temps il y a des violences. » **Travailleuse sociale Halte Femmes, Hôtel de Ville, Paris**

« Elles vont être amenées à rencontrer un compatriote qui sent un peu la fragilité,

qui les invite à passer une nuit chez lui et après on sait bien ce qui va se passer. Il y a une semaine on a accompagné une femme porter plainte au commissariat parce que son hébergeur était devenu assez menaçant et il a coupé toutes ses affaires en tout petits bouts. » **Halte Femmes, 12^e, Paris**

Ces violences sont incrustées dans un système de fragilité générale. Les systèmes d'hébergement communautaires conduisent souvent à être hébergé par des personnes issues de la même zone géographique, mais inconnues, ce qui favorise l'émergence de violences ou d'abus au sein du logement. En effet, les femmes arrivent en France en ayant connaissance du système d'entraide en place et ne s'attendent pas à devoir le payer en services sexuels.

Si les abus sont monnaie courante dans les systèmes d'hébergement chez les tiers, une part des hébergés peuvent préférer la rue pour mettre fin à ces violences. Les femmes comme les hommes peuvent être contraints de fuir un hébergeur menaçant ou violent.

« Un jour on s'est disputé et elle m'a attaquée. Je suis restée dans les parages du 15^e dans les jardins, des fois le soir je rentre parfois dans les escaliers. Mais après il a commencé à faire un peu froid, surtout le soir. C'était devenu difficile donc j'ai fini par appeler le 115. » **Khady, accueillie à la Halte Femmes d'Hôtel de Ville, Paris**

Cette violence ou ces menaces peuvent également être le fait d'une autre personne hébergée :

« Il y avait aussi un Sénégalais et il m'a traumatisé. La nuit, il me frappait, il faisait n'importe quoi. Ce gars-là il m'a trauma-

tisé. Je préfère dormir dehors qu'être avec lui tellement il est méchant. » **Musa, d'origine gambienne, 23 ans**

D'autres cherchent avant tout à éviter la rue, alternant entre divers hébergements précaires selon les opportunités. C'est le cas de cette femme de 28 ans, successivement accueillie chez un cousin, puis chez un ami après avoir été mise dehors. Victime d'une agression, elle a dû trouver refuge chez une amie après le refus d'un centre d'accueil.

L'hébergement chez un tiers apparaît comme un espace où se rejouent des rapports de domination profondément ancrés dans les inégalités sociales, économiques et de genre. L'accès à un logement se transforme alors en enjeu de pouvoir et de contrôle, où la perte d'autonomie peut devenir le prix à payer pour éviter la rue.

La codépendance de l'hébergé et l'hébergeur dans les résidences sociales

La seconde dynamique relationnelle existante est une codépendance entre l'hébergé et l'hébergeur. Cette pratique repose sur une **double solidarité** : économique pour l'hébergeur, existentielle pour l'hébergé. Elle constitue un complément de revenu pour le premier et elle permet l'accès à un toit au second, parfois en situation irrégulière ou qui ne parvient pas à obtenir de logement, faute de propositions. Dans ces configurations, l'hébergement semble indispensable aux deux protagonistes.

« Quand je suis revenu, je l'ai connu par le bouche-à-oreille, comme ça... Quand quelqu'un gagne un SMIC, payer 400 euros de loyer ce n'est pas évident... Quelque part on a besoin de lui et lui a besoin de nous, on se complète... L'amitié elle peut

venir après... » Adama, 56 ans, surnuméraire dans une résidence sociale à Paris

Ce témoignage traduit la logique d'un **codépendance** : un équilibre fragile entre contrainte et solidarité, où chacun tire profit de la présence de l'autre. Cette forme d'hospitalité, fondée sur la proximité culturelle et l'expérience migratoire partagée, nourrit un sentiment d'appartenance et de dignité. Mais derrière cette force collective se dessine aussi une forme de résignation : si la cohabitation pallie l'absence de solutions institutionnelles, elle enferme parfois les individus dans des conditions de promiscuité prolongées et une dépendance économique difficile à rompre.

Un hébergement fondé sur la solidarité

Dans d'autres configurations, la cohabitation ne relève pas d'une nécessité financière, mais d'une solidarité affective, comme pour cette jeune femme handicapée hébergée depuis toujours par son ancienne famille d'accueil :

« Elle a 21 ans, elle est hébergée par son ancienne famille d'accueil, chez qui elle était depuis sa naissance. La dame était payée pour l'héberger et à ses 21 ans, voyant que c'était compliqué pour elle d'accéder à un logement, elle continue à l'héberger à titre gratuit. Tant que ça se passe bien, très bien, mais il suffit qu'il leur arrive quelque chose, comme des problèmes de santé... » **Mission locale, Marmande**

Ou ce jeune adulte, qui est revenu au domicile parental après un accident de parcours. Si ce retour peut être vécu comme un échec, il illustre la solidarité familiale qui permet à nombre de personnes d'éviter la rue :

« Fin mai, je devais partir du logement donc mes parents m'ont hébergé deux mois, pas chez eux, mais dans une caravane dans le jardin, comme j'avais de bonnes relations avec eux. » **Arnaud, 33 ans, hébergé chez ses parents jusqu'à 29 ans à Concarneau**

Ces formes d'accueil reposent sur une continuité affective, mais aussi sur une précarité implicite : tout repose sur la

santé, la bonne volonté ou la stabilité de l'hébergeur. L'hébergement, même bienveillant, demeure fragile car fondé sur la réversibilité du lien et l'absence de droit.

La cohabitation familiale ou communautaire peut également prendre la forme d'une **entraide intergénérationnelle** réciproque, où les rôles s'échangent au gré des vulnérabilités.



Yolande, 74 ans, l'hébergement familial comme espace de reconstruction et de solidarité réciproque

Yolande, âgée de 74 ans et atteinte d'une maladie dégénérative, héberge depuis presque un an sa petite fille, Lilas, âgée de 24 ans et victime de violences conjugales par son ex-compagnon. Leur situation illustre l'évidence de la solidarité familiale dans une situation de détresse.

« Quand je l'ai vue arriver, je ne l'oublierai jamais, le nez cassé, la main brûlée, les cheveux arrachés, vous vous rendez compte, le choc, je n'ai pas eu le temps de me poser de questions... Je voulais le bien-être de ma petite-fille. »

Installée depuis neuf ans dans une commune du Maine-et-Loire, où elle est engagée dans de nombreuses activités bénévoles, cette retraitée vit seule dans un logement social. L'arrivée de sa petite-fille bouleverse son quotidien, mais elle s'y adapte sans hésitation : « Je ne pouvais pas la laisser aller en foyer ». L'hébergement fait suite à un parcours de ruptures pour Lilas : conflit familial, violences conjugales, placement de son enfant.

La grand-mère devient ainsi un relai de protection, assumant seule la charge morale et matérielle de sa reconstruction.

« Il ne faut surtout pas qu'elle soit près de chez son ex, il est en prison, mais il va sortir donc on a peur. On fait tout ce qu'on peut avec la directrice du CCAS, les mairies. Dès qu'elle aura un logement, ça sera plus facile pour récupérer le petit... »

Malgré la reconnaissance de la situation de violences et les démarches du CCAS, les refus successifs en commission Hlm témoignent d'un système saturé où la hiérarchisation des urgences laisse certaines femmes sans solution.

Face à cette difficulté d'accéder à un logement, Yolande est terrifiée qu'il lui arrive quelque chose et que Lilas soit expulsée de son logement : « Moi ce qui me fait peur c'est qu'elle n'est pas sur le bail. Je suis malade, s'il m'arrive quelque chose, elle va aller où ? C'est ça qui me travaille ».

Si accueillir sa petite-fille relève de l'évidence, l'héberger n'est pas sans coûts. Cette ancienne serveuse perçoit une faible retraite et se retrouve contrainte de développer des stratégies pour limiter les dépenses et tout optimiser.

« Je cuisine énormément, je fais ce que je peux, je vais à la chasse au gaspi... J'ai été

obligée de m'adapter du jour au lendemain, y'a la lessive, faut lui acheter les serviettes périodiques, pour une grand-mère ce n'est pas évident... »

En retour, Lilas prend en charge les courses, le ménage et gère ses rendez-vous médicaux. Cette situation d'hébergement témoigne de la force et des vertus de la solidarité familiale, tant pour l'hébergée que l'hébergeuse. La présence de Lilas égaie leur quotidien, malgré la difficulté de leur situation.

« Elle me dit aussi «tu n'iras jamais dans un foyer logement», parce que la maison c'est de l'entretien... C'est un cri du cœur, c'est viscéral entre nous, on se regarde et puis ça y est. Je me mets à son diapason à elle. Elle met une certaine joie de vivre, ça fait du bien d'avoir quelqu'un avec soi plus jeune... Moi j'ai perdu mon mari il y a 11 ans. »

Ce cas illustre les ressorts invisibles de l'hébergement familial de crise : au-delà du toit, il s'agit d'un soutien moral et d'un outil pour se reconstruire. L'intensité du lien de parenté transforme cette aide en une solidarité réciproque, où la présence quotidienne de l'hébergée apporte autant à l'hébergeuse qu'elle ne reçoit. Dans le contexte des violences conjugales, ce type d'hébergement compense les limites des dispositifs institutionnels et dépasse la seule hospitalité.

Dès lors, dans certaines situations, la solidarité est sincère, mais elle ne va jamais sans contrepartie : elle produit une dépendance réciproque, des asymétries et parfois des dérives. Si elle protège de la rue, elle expose aussi à une autre forme de vulnérabilité, celle d'un chez-soi qui n'en est jamais vraiment un.

2.2. L'hébergement chez un tiers, à quel prix ? Les contreparties financières ou en services, officielles ou officieuses

Bénéficier d'un hébergement, peu importe le lien entre l'hébergé et l'hébergeur ou la qualité des conditions d'habitat, est rarement entièrement gratuit. Les modalités de la contrepartie peuvent être officielles ou officieuses, volontaires, imposées ou négociées, financières ou sous forme de services. Le respect de ces dernières est souvent contraint et constitue bien souvent une condition à l'hébergement. Bien qu'en fonction de la relation entre les deux protagonistes et des ressources de l'hébergé, il peut influencer sur le cadre et les règles de l'hébergement.

Une contrepartie exigée et non négociable

Le système de contrepartie est rarement établi de manière consensuelle. Le rapport de force favorable à l'hébergeur affaiblit la marge de négociation de l'hébergé. S'il s'agit d'une contrepartie financière, le montant est souvent imposé par l'hébergeur et est souvent combiné à d'autres apports, non financiers, en produits illicites dans certains cas, et en services ménagers ou sexuels dans d'autres.

« On avait fait un marché pour que je puisse rester «je paie une partie du loyer et le reste je te le donne en coke», chose à ne pas faire » Clément, 24 ans, ancien de l'ASE, Nancy

« Il y a une diversité de situations : l'hébergement à titre solidaire, avec parfois une compensation demandée ; des pratiques assimilables à des pratiques de sous-location et qui aboutissent à ce que les personnes s'acquittent de sommes supérieures à la redevance. » Adoma

Cette contrepartie est explicitement demandée, comme dans les configurations d'hébergement au sein des résidences sociales qui reposent sur un système clair et direct : un matelas contre un loyer. Le prix est imposé et souvent le même dans l'ensemble de la résidence et une avance d'un mois est également exigée.

« Toutes les chambres, si tu ne paies pas, ils te foutent dehors... C'est toujours payé moi, même si je n'ai pas de travail, je paie, je travaille au noir... Y'a de la solidarité entre nous, des familles proches.... Tu économises pour payer ton logement. »
Ibra, 44 ans, originaire du Sénégal, surnuméraire dans une résidence sociale à La Courneuve

Si ce système de contrepartie financière est clairement établi, il n'est pas sans dérives. En effet, la plupart des hébergeurs en résidence sociale plafonnent le loyer à 150 euros, mais une partie profite de la précarité administrative et résidentielle des hébergés pour « faire du business » affirme la médiatrice sociale d'une résidence sociale du 20^e arrondissement de Paris. La demande dépassant largement l'offre, les hébergeurs font leur loi et peuvent imposer de tels prix, sans quoi, la location est refusée aux hébergés.

« Il [l'hébergeur] m'a dit : « si tu ne veux pas payer, tu t'en vas ». Moi je n'aime pas quelqu'un qui m'a menti... Si la chambre tu la paies 1 000 euros, on partage, ça me fait plaisir... C'est ça qui marche partout dans le foyer... Quelqu'un paie 400 euros sa chambre, il prend 150 euros par personne et il fait son commerce... Le reste il met dans sa poche... »
Ibra, 44 ans, originaire du Sénégal, surnuméraire dans une résidence sociale à La Courneuve

« Y'a des gens qui se font beaucoup d'argent, j'ai vu des gens dormir dans les placards... »
Résidence sociale, 20^e arrondissement, Paris

Une contrepartie induite et variable

Dans d'autres cas, la contrepartie n'est pas demandée explicitement à l'entrée dans le logement, mais s'impose progressivement. Les attentes de l'hébergeur sont souvent multiples, croisant la réalisation de tâches domestiques, des biens en nature et des apports financiers.

« Chez ma deuxième amie à Épinal, c'était m'occuper de son petit garçon, faire le ménage et ramener un peu d'argent... C'est venu au fur et à mesure, elle ne me l'a pas dit dès le début sinon je n'aurais pas accepté. En plus c'était ma copine... Donc je ne m'attendais pas à ce que ça se passe comme ça... »
Mila, 20 ans, ancienne de l'ASE, Nancy

Bien souvent, le respect de ces demandes et attentes faites par l'hébergeur conditionne le bon déroulement de la cohabitation. Les hébergés ont conscience qu'un manquement à ce système de contribution peut conduire à des conflits et, *in fine*, à une expulsion.

« Je payais tout... On avait une relation un peu, j'appelle ça « relation macho », je devais payer la nourriture, le loyer et elle s'occupait de l'appartement en physique (ménage, lessive, à manger...) C'était sa demande. Moi ça m'arrangeait, je n'avais rien à faire à part donner des billets... Là j'avais une responsabilité financière et elle était dépendante de moi... Je devais lui acheter des vêtements, si je ne le faisais pas, elle piquait sa crise donc je le faisais pour qu'elle se calme, sinon je lui donnais autre chose... »
Clément, 24 ans, ancien de l'ASE, Nancy

Les travailleurs sociaux témoignent souvent du doute qui les traverse face au récit fait d'un hébergement gratuit. Derrière l'apparente bienveillance des hébergeurs, beaucoup suspectent l'existence de certaines formes de contreparties abusives, explicites ou implicites, qui transforment la relation d'hospitalité en un rapport d'échange inégal.

Dans certains cas, il peut s'agir de simples contreparties économiques qui s'imposent progressivement : participation au loyer, partage des charges ou contribution financière régulière. L'hospitalité s'apparente alors à une forme de colocation informelle, où la survie s'organise dans le flou des accords oraux. Ainsi, Musa, 23 ans, originaire de Gambie, hébergé dans le salon pendant deux ans, a vu la gratuité de son hébergement se transformer en redevance mensuelle de 250 euros : la solidarité initiale s'est peu à peu contractualisée.

D'autres arrangements consistent en un partage des frais courants, qui traduit le coût croissant de la cohabitation et les tensions qu'elle génère :

« Des fois c'est une semaine, un mois, deux mois, ça dépend un peu. Si tu n'as rien, que tu ne donnes rien, tu ne peux pas rester chez les gens. L'électricité, l'eau, ça coûte cher... » **Maria, femme accueillie à la Halte Femmes**

« Il [l'hébergeur] me demandait une contrepartie, mais à cette période-là je ne pouvais pas... J'avais le droit aux Restos du Cœur, je donnais tout ce que je pouvais avoir et je participais comme je pouvais... » **Arnaud, 33 ans, hébergé chez ses parents jusqu'à 29 ans à Concarneau**

Souvent, la contrepartie n'est pas monétaire. Elle prend la forme de services domestiques ou personnels qui reproduisent les schémas genrés de la dépendance : entretien du logement, garde d'enfants, préparation des repas, disponibilité constante. Derrière le geste d'hospitalité se cache une forme d'assignation à des tâches qui redéfinit le statut de l'hébergé comme celui d'un aidant captif ou d'un subalterne.

« Dans le parcours de femmes précaires, il y a souvent cette espèce de deal avec ménage, bouffe, aide et abus. » **Travailleuse sociale, Halte Femmes, Hôtel de Ville, Paris**

« Avec la grande sœur de ma copine, le contrat c'était de ramener du shit, de la drogue et de garder un peu sa fille, elle en avait une aussi de 3 ans. On était obligés d'être là pour se lever, l'amener à l'école, faire le ménage... » **Mila, 20 ans, ancienne de l'ASE, Nancy**

« Rien n'est gratuit. C'est très rare quand c'est gratuit. Elles vont s'occuper des enfants, faire le ménage, préparer à manger, être à disposition totale de la famille. » **Halte Femmes, Paris 12^{ème}**

Dans certains cas, la logique de l'échange franchit un seuil plus brutal : la contrepartie devient sexuelle. Ces arrangements, loin d'être marginaux, s'inscrivent dans ce que plusieurs intervenants décrivent comme une forme de traite invisible, un continuum de violences économiques, genrées et sexuelles. L'hébergement se mue alors en instrument de domination, où le toit devient une arme de pouvoir. Des travailleurs sociaux aux femmes rencontrées, cette monnaie d'échange est présentée comme fréquente voire normalisée.

« Il y a parfois des arrangements entre hébergeurs et hébergés : on est sur de l'esclavage moderne, de la traite d'humains, je t'héberge, mais en contrepartie on a des rapports sexuels, tu fais le ménage, tu vas chercher les enfants à l'école... » **Direction de la prévention et de l'action sociale de la Seine-Saint-Denis**

Les femmes en situation de grande précarité se trouvent ainsi face à un dilemme moral : accepter un hébergement au prix du corps ou risquer la rue.

« Certaines femmes préfèrent être dans la rue ou au contraire avoir un toit en échange de rapports sexuels. » **Halte Femmes, Hôtel de Ville, Paris**

« Quand j'étais dans la rue, il y a une de mes connaissances qui m'a dit tu ne veux pas habiter chez un homme même si tu fais l'amour avec lui ? Moi j'ai dit si c'est ça la vie ici en France, moi je ne veux pas. Pourquoi c'est normal ? On m'a dit reste têtue, c'est toi le problème. Les gens ne t'hébergent pas. » **Fatou, femme sénégalaise accueillie à la Halte d'Hôtel de Ville, Paris**

Ces formes d'échanges, souvent tues et minimisées, échappent en grande partie à la détection institutionnelle. Les travailleurs sociaux eux-mêmes reconnaissent une zone grise du consentement et de la contrainte, difficile à documenter, mais omniprésente dans les parcours d'hébergement précaire.

« On sait aussi qu'ils ne sont pas hébergés sans contrepartie, mais ils ne nous communiquent pas tout, souvent c'est financier, c'est le moins grave, mais aussi très souvent d'ordre sexuel. Ça fait partie des motifs pour lesquels on peut les inscrire au 115. Donc ces violences sont lues à l'aune de

violences intrafamiliales, même si ce n'est pas toujours le cas. » **Interlogement93**

Ce système de contreparties révèle la transformation de l'hospitalité en une économie informelle du logement structurée par des inégalités de genre, de classe et de statut administratif.

Une contrepartie volontaire et compensatoire de la part de l'hébergé

Un troisième mode de contrepartie est celui à l'initiative de l'hébergé. Il est volontaire et souvent à visée compensatrice, ce dernier se sentant redevable vis-à-vis de son hébergeur. En effet, dans les discours des hébergés, il est fréquent d'observer une crainte d'être perçu comme un « profiteur ». Comme l'affirme un conseiller en insertion socioprofessionnelle à la Mission locale de Marmande, les hébergés se sentent « redevables, pas libres ». Pour éviter cela, ils sont nombreux à réaliser des tâches ménagères spontanément, à remplir le frigo et à partager les faibles revenus qu'ils perçoivent.

« Je faisais le ménage et à manger... Peu importe où j'étais. Je me disais que je devais être redevable, je ne peux pas profiter de tout gratos, faut que je me bouge. Je ne suis pas là pour profiter, une personne qui est hébergée et qui ne fait rien de la journée, je comprends que ça soit chiant... » **Adrien, 22 ans, Nancy, actuellement hébergé dans un FJT après six mois passés chez un ami d'enfance**

« Je lui donne un peu de sous quand même pour l'électricité. Malgré tout, je travaille donc je ne vais pas non plus profiter de la situation, ça me coûte quand même moins cher qu'un logement... Il avait la place de m'héberger dans de bonnes conditions, et puis ça l'arrangeait pour l'aider dans les

tâches, l'entretien de la maison : des arbres à couper, tondre, la haie... Le jardin était un peu à l'abandon... » **Bastien, 32 ans, hébergé chez un ami**

« Elle fait le ménage, toutes les courses, elle s'occupe de la maison, mes rendez-vous médicaux... » **Yolande, 74 ans, héberge sa petite-fille de 24 ans**

Ces compensations sont ressenties comme un dû par les hébergés. À cet égard, la frontière apparaît fragile entre le service rendu de son plein gré et la contrainte.

« Chez ma copine, je faisais le ménage, je repassais les habits, je faisais la cuisine, je gardais les enfants, j'allais les chercher à l'école... Je ne lui donnais pas d'argent. » **Maria, femme accueillie à la Halte Femmes de l'association Aurore, Paris 12^e**

« Comme je suis vraiment habituée à vivre avec des gens, alors je propose : « Je prépare quelque chose ». Et je fais le ménage. Je nettoie la maison. Peut-être que je peux amener l'enfant à l'école pour laisser les parents partir au travail. » **Flavie, femme congolaise, Grenoble**

Les tableaux statistiques ci-dessous, issus de l'enquête Hebtiers, qui portent sur l'Île-de-France, permettent de mettre en lumière ces contreparties demandées par les hébergeurs (financières ou ménagères, concernant un peu plus de 70 % des personnes hébergées chez un tiers), ou les violences subies au moins une fois au cours d'un hébergement par un hébergeur ou l'un de ses proches (violences sexuelles, privation de liberté, humiliations, etc.).



Part de personnes hébergées selon les contreparties financières ou ménagères

	%
Contreparties financières et sous forme d'aides ménagères	38,0
Uniquement des contreparties financières	16,3
Uniquement des contreparties sous forme d'aides ménagères	16,2
Aucune contrepartie	27,8
Ne souhaite pas répondre	1,7
Total	100

Lecture : 38,0 % des personnes sans logement personnel hébergées chez un tiers au cours des 12 derniers mois ont, en contrepartie à leur hébergement, participé financièrement et sous forme d'aides ménagères.

Champ : personnes usagères des accueils de jours franciliens ayant été hébergées chez un tiers au moins une fois au cours des 12 derniers mois, majeures ou âgées de 16 ans ou plus, mais non reconnues mineures.

Source : enquête Hebtiers 2024-2025 (questionnaires approfondis), Observatoire du Samusocial de Paris.



Répartition des personnes hébergées selon les violences subies par un hébergeur ou un de ses proches

	Au moins un fait une fois
Insultes et/ou humiliations	28,1
Menaces d'expulsion de l'hébergement ou de dénonciation à la police	27,7
Confiscation de documents	6,5
Privation de liberté	16,2
Violences physiques	8,3
Harcèlement sexuel	13,4
Violences sexuelles	8,1
Situations s'apparentant à la traite des êtres humains	6,9

Lecture : 28,1 % des personnes sans logement personnel hébergées chez un tiers au cours des 12 derniers mois, ont été au moins une fois dans l'année insultées ou humiliées par leur hébergeur ou hébergeuse ou un de ses proches.

Champ : personnes usagères des accueils de jours franciliens ayant été hébergées chez un tiers au moins une fois au cours des 12 derniers mois, majeures ou âgées de 16 ans ou plus, mais non reconnues mineures.

Source : enquête Hebtiers 2024-2025 (questionnaires approfondis), Observatoire du Samusocial de Paris.

2.3. Des conditions de vie souvent dégradées

Derrière la façade du « toit trouvé », l'hébergement chez un tiers implique des conditions d'existence souvent dégradées, faites d'adaptations silencieuses et de renoncements successifs. Vivre chez quelqu'un, c'est habiter dans l'espace d'un-e autre. L'hospitalité, quand elle s'inscrit dans la durée, révèle ses angles morts : promiscuité, absence de pièce à soi, usage restreint des espaces communs. L'hébergé ne dispose pas des mêmes droits, transformant l'habitat en un entre-deux spatial, ni vraiment « dedans », ni totalement « dehors ». Ce quotidien sous contrainte rend visibles les effets les plus concrets de la précarité résidentielle : partager un lit, attendre la nuit pour déplier un matelas, ranger sa vie dans des sacs prêts à être déplacés.

Conditions matérielles : pièce à soi, intimité, usage des espaces, stockage des affaires

Les conditions matérielles des personnes hébergées chez un tiers varient fortement selon le profil de l'hébergeur, la durée de l'accueil et les ressources disponibles. Toutefois, elles se caractérisent très souvent par une précarité importante et une adaptation constante à l'environnement et au mode de vie de l'hébergeur. L'espace du logement, toujours perçu comme celui de l'autre, impose des ajustements constants, où la promiscuité, la dépendance et la privation d'intimité deviennent le quotidien.

Tel que l'affirme Anne Gotman dans son enquête sur le sens de l'hospitalité, « quand il existe une chambre en plus,

l'hospitalité est plus facile car moins gênante et territorialisée »³⁰. Les conditions matérielles de l'hébergement et la propension à disposer d'une intimité dépendent directement de la typologie du logement. D'une situation à une autre, les hébergés peuvent bénéficier d'une chambre à eux, d'un matelas dans la pièce à vivre ou bien d'une place dans le lit de l'hébergeur. Dans les logements plus exigus, les conditions ne permettent pas à l'hébergé de bénéficier de l'intimité nécessaire à son bien-être. Nombreux sont ceux qui ne disposent pas d'un espace qu'ils peuvent s'approprier, rappelant la frontière poreuse entre hospitalité et cohabitation forcée.

« C'était ma meilleure amie, je dormais avec elle, dans la même chambre et le même lit. Ça a duré de juin à septembre. » **Clément, 24 ans, ancien de l'ASE, Nancy**

« On dormait dans la même pièce, moi sur le matelas au sol et lui sur son canapé. » **Adrien, 22 ans, Nancy, actuellement hébergé dans un FJT après six mois passés chez un ami d'enfance**

« Dans ma chambre on est deux personnes et il y a une autre personne dans une autre chambre. » **Rama, 19 ans, Pakistanaï, ex-MNA**

« Il [l'hébergeur] avait sa chambre et moi je dormais sur un matelas dans son salon... » **Arnaud, 33 ans, hébergé chez ses parents jusqu'à 29 ans à Concarneau**

Dans les situations les plus précaires, il s'agit d'un matelas posé dans le salon ou

d'un coin du canapé, que l'on occupe en décalé pour ne pas gêner. L'intimité, que Florence Bouillon définit comme étant *« la possibilité de disposer d'un espace que l'on peut s'approprier – espace de repos, du recueillement, de l'imaginaire où cesse d'une certaine manière le jeu social »*³¹, devient inaccessible à la plupart des hébergés.

« Je dormais dans les salons. Faut attendre que tout le monde dorme, et après toi tu vas dormir. » **Maria, femme accueillie à la Halte Femmes, Paris 12^e**

« On habite tous les cinq dans le studio. C'est un 19 m². Après parfois moi je vais chez des copines, car il n'y a vraiment pas de place. On met un petit matelas par terre et voilà. La cuisine et la chambre c'est dans la même pièce. Ma grand-mère elle a son lit. Après il y a un plus petit canapé qu'on ouvre pour deux personnes. Et après le reste on dort par terre. » **Aïda, 23 ans, vit avec ses parents et son frère, d'origine arménienne, dans le studio de sa grand-mère, Perpignan**

Des stratégies sont parfois mises en place pour essayer, tant bien que mal, de créer des espaces individuels dans des lieux sans cloison.

« On a essayé de faire en sorte de pas être trop proches, on a mis une séparation pour plus se voir. On essayait d'avoir une intimité, mais on ne pouvait pas en avoir une totale. » **Adrien, 22 ans, Nancy, actuellement hébergé dans un FJT après six mois passés chez un ami d'enfance**

³⁰ Anne Gotman, *Le Sens de l'hospitalité : Essais sur les fondements sociaux de l'accueil de l'autre*, PUF, 2001, Paris.

³¹ Florence Bouillon, *Le squat : problème social ou lieu d'émancipation ?*, Éditions Rue d'Ulm / Presses de l'École normale supérieure, Paris, 2011.

Dans cette économie de l'hospitalité, les hébergés occupent une place marginale, ils sont relégués à un statut de sous-occupant : ils ne sont ni totalement invités ni vraiment occupants. Ils vivent dans un entre-deux spatial, où l'accès aux pièces, aux équipements ou à la clé du logement reste conditionnel.

« Je n'avais pas accès à tout. Je faisais attention à tout. Au début je pouvais utiliser la cuisine, mais je ne cuisinais pas sauf si elle me le demandait. » **Aissatou, femme sénégalaise accueillie à la Halte d'Hôtel de Ville, Paris**

L'accès et l'usage plus ou moins restreints des espaces communs illustrent cette place souvent subalterne de l'hébergé. Que cela soit à la demande de l'hébergeur, par inaccessibilité du logement la journée ou par volonté de l'hébergé de ne pas perturber le quotidien, l'accès aux espaces communs est souvent limité. Le degré de proximité n'influe pas toujours sur cette accessibilité des espaces. Arnaud, hébergé par ses parents jusqu'à ses 29 ans puis de nouveau au début de sa trentaine, vit désormais dans une caravane dans le jardin et n'a plus accès à tous les espaces familiaux.

« C'est plus comme avant, dans la caravane.... J'ai accès à la maison juste pour manger avec eux, mais sinon c'est tout... Les sanitaires aussi. J'ai le droit de prendre ma douche. » **Arnaud, 33 ans, hébergé chez ses parents jusqu'à 29 ans à Concarneau**

Les hébergés s'organisent pour composer avec la temporalité et l'usage de l'espace de leur hébergeur, se rendant invisibles. Ils cuisinent ou se douchent à des heures précises, s'occupent à l'extérieur la journée, et ne reviennent que tard le soir.

La question du stockage des affaires est symptomatique de cette précarité matérielle. Les effets personnels, tels que les vêtements, papiers, objets de valeur, souvenirs, deviennent encombrants, voire indésirables. Les affaires se dispersent dans les interstices du logement, dans les couloirs, les escaliers ou les toilettes.

Au fil de ses hébergements, Flavie laisse des affaires à droite et à gauche qui ne sont pas toujours accessibles facilement.

« Mes affaires, elles sont éparpillées, jusqu'à maintenant chez les gens. Si j'ai besoin, je vais chercher mes vêtements d'hiver. Mais je ne peux pas prendre toutes mes choses parce qu'il n'y a pas d'endroit pour les mettre. » **Flavie, femme d'origine congolaise**

D'autres doivent louer un espace de stockage ou entreposer leurs biens chez des proches :

« Pour les affaires, on a tout mis dans un box parce que le studio est trop petit. » **Aïda, 23 ans, vit avec ses parents et son frère, d'origine arménienne, dans le studio de sa grand-mère, Perpignan**

Pour les structures qui accueillent temporairement, la gestion des affaires laissées sur place est un problème récurrent :

« C'est un vrai problème, les affaires... Quand ils changent de chambre, ils nous les laissent... Le temps qu'ils retrouvent un foyer un peu à côté, ou le même, ils ont peur de déplacer les sacs pour rien... » **Médiatrice sociale, Résidence sociale, 20^e arrondissement, Paris**

Cette peur de « déplacer pour rien » dit la fragilité de ces existences suspendues, où

chaque déménagement implique la possibilité d'un nouvel exil. Les sacs, valises ou cabas deviennent ainsi les symboles matériels de l'instabilité résidentielle : ils contiennent la vie réduite à l'essentiel. Vivre « chez quelqu'un », c'est vivre l'angoisse de perdre ses affaires, toujours prêtes à être déplacées, jetées, ou laissées derrière soi.

Conditions de vie : accès au logement, adaptation, mal-logement

Ces conditions matérielles dégradées se prolongent dans le quotidien par un ensemble de contraintes relationnelles et symboliques. L'hébergement chez un tiers implique une hyperadaptation constante : il faut savoir « se faire le plus petit possible », ajuster ses gestes, ses horaires pour ne surtout pas déranger.

« Je devais tout adapter, je pouvais même plus vivre, je devais me réveiller en même temps que lui, un craquement de chaise, un clic de souris c'était trop, je ne pouvais pas faire un bruit quand il dormait. Même marcher c'était trop. » **Adrien, 22 ans, Nancy, actuellement hébergé dans un FJT après six mois passés chez un ami d'enfance**

La présence de l'hébergé dans le logement se double souvent d'une errance diurne : la journée, certains hébergés quittent les lieux pour ne pas déranger, et ne retrouvent un toit que le soir.

« Elle m'avait dit de partir. Je restais que dans la chambre, je sortais et le soir je revenais. Je restais toute la journée dans le parc ou dans le centre commercial et le soir je revenais. » **Aissatou, femme sénégalaise accueillie à la Halte d'Hôtel de Ville, Paris**

Rester dans l'hébergement peut générer des tensions, en particulier quand l'espace commun est petit : sortir est alors une solution pour ne pas « saturer » l'hébergeur et préserver une bonne entente. Les rythmes de vie n'étant pas toujours les mêmes entre hébergeur et hébergé, certains, notamment lorsqu'ils sont accueillis avec leurs enfants, peuvent préférer s'absenter. Il faut alors trouver des lieux adaptés à ces derniers pour passer le temps.

« Moi, presque toute la journée, je restais au centre commercial. Parce que j'avais des sorties, parfois, avec mes enfants, et je ne pouvais pas faire les allers-retours. »

Salma, mère hébergée avec ses enfants à Grenoble

Le respect du mode de vie de l'hébergeur devient une norme implicite.

« Le soir, niveau télévision, je la laisse regarder ses trucs, j'essaie de perturber le moins possible son quotidien. » **Sabrina, 50 ans, hébergée chez sa mère depuis quatre mois**

Pour la plupart, le logement ne remplit pas sa fonction de lieu de sociabilité. Les personnes hébergées disposent rarement de la liberté de convier des proches au sein de leur hébergement, comme cette jeune fille indienne, hébergée avec ses parents et ses deux frères et sœurs dans le salon d'un ami, qui se retrouve limitée dans sa vie d'étudiante.

Même lorsqu'il dure plusieurs années, l'hébergement n'accorde pas les droits symboliques du « chez soi ». L'hébergeur peut maintenir une ascendance, notamment dans la gestion de l'habitat. Maylis, hébergée par son compagnon depuis trois ans, ne parvient toujours pas à être ajou-

tée sur le bail. En plus d'être une source d'insécurité importante, ne pas être perçue comme une locataire officielle par le propriétaire l'empêche de gérer les problèmes d'insalubrité de son logement, dont elle est la première victime.

« On a une cave, qui a eu des fuites d'eau, y'a eu de l'humidité, des moisissures, des champignons, le plâtre se décolle, on l'a refait plusieurs fois. J'ai plein de moisissures derrière les meubles. Moi je ne peux pas dire tout ça au proprio, le seul qui peut c'est mon compagnon... » **Maylis, 22 ans, en situation de handicap, hébergée par son compagnon depuis trois ans, Nancy**

La gestion de la clé illustre l'inégalité d'occupation entre l'hébergé et l'hébergeur. Disposer d'une clé, ou non, confère ou retire, à l'hébergé, le droit d'aller et venir dans le logement en l'absence de son hébergeur. Lorsqu'elle lui est refusée, la clé devient pour l'hébergeur un moyen de contrôler l'accès et l'usage de l'espace. La plupart des hébergés rencontrés n'en disposent pas et doivent donc adapter leurs déplacements à ceux de leur hébergeur.

« Ce qui me bloquait le plus, c'est qu'on n'avait qu'un jeu de clés et quand il partait la journée, je devais rester pour lui ouvrir. Je ne pouvais rien faire. » **Adrien, 22 ans, Nancy, actuellement hébergé dans un FJT après six mois passés chez un ami d'enfance**
« On se passait les clés... C'était compliqué parce que je sortais parfois, fallait qu'elle réponde pour m'ouvrir la porte, elle dormait ou elle faisait exprès parce qu'elle était énervée car j'étais sortie... » **Mila, 20 ans, ancienne de l'ASE, Nancy**

Cette dépossession du droit d'usage se double parfois de restrictions plus graves, frôlant la séquestration :

« À Nevers ils me laissaient dans l'appartement et ils fermaient à clé. Ils me disaient tout le temps « en haut de la porte il y a une clé, tu touches et tu vas voir ». » **Awa, 28 ans, accueillie à la Halte d'Hôtel de Ville**

Au-delà d'une certaine promiscuité, les conditions d'occupation du logement peuvent s'apparenter à des formes extrêmes de mal-logement, comme le surpeuplement accentué, retrouvé particulièrement dans d'anciens FTM transformés en résidences sociales.

« On a déjà vu trois ou quatre personnes dans 18 m², des lits superposés, des matelas posés sur des boîtes de conserve. », **Gestionnaire de résidence sociale**

Ces conditions de vie sont peu dénoncées par les personnes hébergées, qui préfèrent souvent cela à la rue.

« Ils subissent, mais verbalisent peu, il y a beaucoup de honte. La majorité n'ont pas de pièce à eux, sont souvent sur une paillasse par terre au milieu du salon, ou Madame dans le lit avec Monsieur, mais ce n'est pas pour dormir... » **Accueil de jour du CCAS d'Angers**

Cependant, la gêne peut être ressentie par les deux parties, rendant la situation impossible à vivre ou nécessitant de développer des stratégies d'évitement pour occuper l'espace le moins possible.

« Avant j'étais mariée et on a accueilli comme ça les frangins de mon mari pendant deux ans. C'était pour deux ou trois semaines et ils sont restés deux ans à la baraque. Ils dormaient au salon donc tu ne te sens jamais chez toi. Et c'est un coût parce qu'il faut payer

à bouffer pour tout le monde. » **Halte Femmes, Hôtel de Ville, Paris**

Ainsi, dans ces configurations d'hébergement contraint, l'espace domestique

devient un champ de micropouvoirs : chaque clé, chaque lit, chaque sac rangé rappelle la dépendance de l'un à la tolérance de l'autre.



D'un toit à l'autre : le long chemin vers le logement autonome d'Anthony

Anthony, bientôt 22 ans, vit actuellement dans un logement autonome en résidence Habitat Jeunes dans les Deux-Sèvres et travaille depuis quelques mois en CDD dans un supermarché. Si sa situation s'est stabilisée récemment, le chemin fut long et sinueux...

À 19 ans, à la suite de nombreux conflits avec sa mère et son beau-père, Anthony est parti de chez ses parents, et s'est retrouvé pendant un mois à la rue. C'est grâce à une amie qu'il a pu en sortir et être hébergé deux mois chez des personnes qu'il ne connaissait pas, dans un logement s'apparentant plutôt à un squat, dans lequel des personnes allaient et venaient, et se droguaient.

« Parfois j'avais la chambre, parfois je dormais sur le canapé. On pouvait être trois au minimum ou douze au maximum... J'étais pas mal-logé, ce n'est pas tant le fait que les gens tapaient de la drogue, c'est surtout l'odeur qui était dérangeante, mais j'ai dû m'adapter... Je suis un mec qui s'adapte. »

Au bout de deux mois, on lui demande de partir pour laisser la place à d'autres personnes. La même amie lui trouve une place dans un autre appartement de personnes qu'il ne connaît pas : un couple avec un enfant en bas âge. Si les conditions et les relations sont relativement meilleures, il ne dispose pas d'une chambre à lui et ne se sent pas libre de jouir de l'appartement.

« J'avais un coin à moi avec un matelas et une couette. Le bébé dormait avec eux, j'aimais bien jouer avec lui. Je n'avais pas de double de clé. C'était bien au début, ils étaient sympas, je mangeais avec eux, parfois ils me dépannaient de 10 ou 20 euros... Puis y a eu des coups bas. C'est eux qui m'ont demandé de partir, c'est eux qui ont décidé pour moi. Du coup j'ai redormi à la rue. »

À 20 ans, Anthony est accompagné par la Mission locale et obtient un Contrat Engagement Jeune. Il effectue des demandes de logement et d'hébergement, qu'il met quatre mois à obtenir.

Pendant cette attente, Anthony est hébergé chez une troisième personne : un homme de 34 ans qui vit seul dans un T2. Comme Anthony travaille, il est moins souvent à l'appartement. Son hébergeur étant malade et nécessitant des soins avec une infirmière, il le laisse occuper la chambre pour ne pas être dérangé. Il y reste jusqu'à ce qu'on l'appelle pour lui proposer une place en CHRS.

Il y vit un an, puis est amené à le quitter et à retourner chez ses parents, jusqu'à ce qu'il obtienne son logement autonome en résidence Habitat Jeunes :

« C'était soit je restais dans cette situation, soit je faisais tout pour avoir ce logement. Alors, j'ai fait une demande, j'ai appelé et j'ai eu ce rendez-vous et les clés du logement. Il faut que je réalise maintenant que ça y est j'ai mon appartement à moi – c'est à bibi quoi, personne ne peut me demander de partir. Après c'est que pour un an, mais ça peut se prolonger, ça me procure du bien-être. C'est incroyable, je n'ai pas encore tout installé, je vais avoir la télé ce week-end... »

2.4. La sortie de l'hébergement chez un tiers : un processus à géométrie variable selon le lien entre l'hébergé et l'hébergeur

La fin d'un hébergement chez un tiers constitue souvent un moment de rupture, parfois violent, où se cristallisent les fragilités accumulées au fil de la cohabitation. Ces départs, qu'ils soient volontaires ou contraints, traduisent l'extrême instabilité des arrangements domestiques fondés sur l'hospitalité privée. Contrairement à ce que nous pourrions supposer, les motifs et les modalités de fin d'hébergement ne dépendent pas uniquement de la nature et de l'intensité du lien avec l'hébergeur. Au contraire, les ruptures sèches et brutales sont parfois plus fréquentes lorsqu'un lien affectif est présent.

Les motifs de la fin de l'hébergement

Un hébergement peut prendre fin pour diverses raisons : un changement de configuration familiale, tel qu'une mise en couple ou la naissance d'un enfant, une impossibilité de respecter le système de contribution, un inconfort au sein du logement ou des tensions diffuses qui s'accumulent et mènent au départ de l'hébergé. Comme le précise l'enquête Hebtiers, « en Île-de-France, les trois quarts des personnes qui ont connu un hébergement chez un tiers au cours des 12 derniers mois, ont également connu d'autres situations, telles que dormir au moins une nuit à la rue (68 %), ou dormir au moins une nuit dans un lieu de prise en

charge institutionnelle (40 %) »³². La décision peut venir de l'hébergé, épuisé par cet inconfort, la violence de la cohabitation ou la honte de « peser » sur l'autre.

« Quand on vit chez les gens, ce n'est pas toujours ce à quoi on s'attend. Je ne me sentais pas bien du tout, alors j'ai préféré dormir dans la voiture. » **Arnaud, 33 ans, Concarneau**

« Une jeune femme expulsée par sa propriétaire, un jeune viré de chez ses parents, d'autres quittent d'eux-mêmes par honte ou conflit. » **Mission locale, Marmande**

Mais le plus souvent, la sortie prend la forme d'une éviction, explicite ou déguisée, lorsque la cohabitation devient intenable. Les tensions, frustrations ou violences latentes éclatent, rendant visible le rapport de force entre l'hébergé et l'hébergeur.

« Ce qui revient, c'est la peur de déranger, ou l'ultimatum posé par l'hébergeur. » **CCAS, d'Angers**

³² Le champ de l'étude comprend les personnes majeures (ou non reconnues mineures) qui ont fréquenté un accueil de jour en Île-de-France et qui ont été hébergées chez un tiers au cours des 12 derniers mois (8 760 personnes) au moment de l'enquête (septembre 2024 – mars 2025). Amandine Lebugle, Jacques Pisarik (coordination), avec Pierre Eloy, Elsa Garcin, Juliette Malbrel, et l'équipe Hebtiers. « Hebtiers : être hébergé-e chez des tiers et recourir aux services d'aide en Île-de-France. Premiers résultats de l'enquête quantitative approfondie », Rapport de l'Observatoire du Samusocial de Paris, 2026.

« Un jour, c'est parti trop loin, j'ai frappé mon père. Avec la police, j'ai eu l'obligation de quitter le domicile. » **Arnaud, 33 ans, Concarneau**

Les points de tension relèvent généralement de questions financières ou domestiques. Les hébergements qui reposent sur des formes de domination économique, affective ou sexuelle s'effondrent dès que la contrepartie disparaît. L'hébergé, perçu comme « profiteuse », se voit sommé de contribuer ou de partir.

« C'est chez elle que j'ai arrêté d'en vendre, je voulais un vrai travail. Mais elle voulait encore sa dose, donc elle m'a mis dehors parce que j'avais plus de drogue à fournir. Je suis arrivé en octobre et elle m'a mis dehors le 2 janvier 2023. » **Clément, 24 ans, ancien de l'ASE, Nancy**

« Avec ma deuxième copine [hébergeuse] on s'est séparées en mauvais terme, on s'est embrouillées, elle m'a délogée de chez elle... Elle me disait que je vendais mon corps et que je ne partageais pas... » **Mila, 20 ans, ancienne de l'ASE, Nancy**

« Il n'avait aucun revenu, il ne contribuait pas à la vie de la maison. Il avait moins de 25 ans donc pas de RSA. Je lui ai dit d'aller voir son assistante sociale, mais il ne voulait pas... Au bout d'un moment... Il l'a mal pris, mais bon... Je lui ai dit j'étais pas l'abbé Pierre. Et mes enfants étaient contents quand j'ai mis fin à l'hébergement. » **Fabienne, 45 ans, a hébergé deux de ses neveux**

Pour beaucoup, la fin de l'hébergement se traduit par un basculement vers la rue, la dépendance à de nouvelles structures ou le recours à des stratégies de survie, parfois illégales. Ces voies constituent à la fois des

symptômes de la fragilisation de parcours renforcée par l'hébergement et l'unique moyen de survivre. C'est le cas de Mila et Clément, deux anciens enfants de l'aide sociale à l'enfance, aujourd'hui situés à Nancy. Mila, ne disposant d'aucunes ressources, a été poussée vers la prostitution par ses hébergeuses et Clément s'est pendant un temps rabattu sur la vente de produits illicites pour s'en sortir ensuite.

« J'ai dû passer une ou deux semaines vraiment dehors avant d'arriver chez elle... C'est aussi durant ces deux semaines-là où j'ai commencé à vendre des trucs... Au moment où j'ai quitté mon travail, je me suis dit qu'il fallait bien que je me fasse de l'argent... Être à la rue et ne pas avoir d'argent, c'est le plus compliqué. » **Clément, 24 ans, ancien de l'ASE, Nancy**

« J'étais vraiment en galère par rapport à l'argent, je me suis fait des plans dans ma tête, je me suis dit, il faut subir pour avoir une belle vie, que ça passe ou ça casse.... Ça s'est réalisé. Je voulais absolument partir, être toute seule, être indépendante, et j'ai réussi... » **Mila, 20 ans, ancienne de l'ASE, Nancy**

Dans d'autres cas, l'hébergé parvient à quitter la relation d'accueil à la faveur d'une opportunité de logement autonome et acquiert de nouveau une indépendance.

« Je suis resté le temps de trouver un logement en foyer jeunes travailleurs. Je me sens plus serein du fait que je dors chez moi, vis chez moi et mange chez moi. Ça rassure en fait. En termes de légitimité à utiliser le frigo, faire la cuisine... » **Martin, 19 ans, hébergé en FJT dans les Deux-Sèvres**

Dans le cas des surnuméraires, la fin de l'hébergement a lieu pour deux motifs : un

départ pour le pays d'origine à l'initiative de l'hébergé qui rend son lit ou le retour d'un hébergé qui a sous-loué son lit le temps de son absence. Les départs sont donc souvent anticipés et n'arrivent pas par surprise.

« C'est toujours parce que je retournais au pays... Souvent j'y vais deux mois, six mois parce que je n'ai pas de boulot fixe... » **Adama, 56 ans, surnuméraire, résidence sociale, 20^e arrondissement, Paris**

« Je suis dans le foyer depuis 2022, j'ai habité avec plusieurs personnes, y'a une chambre où j'ai fait un an et demi, mais à la fin on m'a dit qu'il fallait que je cherche ailleurs parce qu'un autre petit frère arrivait, si quelqu'un part au pays, je le remplace pour deux ou trois mois... » **Ibra, 44 ans, originaire du Sénégal, surnuméraire dans une RS à La Courneuve**

La fin d'un hébergement marque rarement une rupture nette : elle s'inscrit dans une lente dégradation des rapports, où la tension entre hospitalité et dépendance atteint son point de rupture. Ces départs, souvent contraints, révèlent l'extrême fragilité du lien d'accueil, un lien que l'absence de cadre juridique et la dépendance matérielle rendent d'autant plus instable.

Dans la majorité des cas, la sortie de l'hébergement advient à la suite d'une dégradation de la relation entre les deux protagonistes, liée à des déséquilibres au sein du logement : une domination économique, affective ou sexuelle, des surcharges financières, des conflits domestiques ou un sentiment d'intrusion. L'hébergé, perçu comme un poids ou un « profiteur », se retrouve exposé à une éviction parfois brutale, où la logique du don initial se renverse en exigence de contrepartie. Ces sorties traduisent la précarité d'un hébergement

fondé sur la tolérance plus que sur un droit, où l'accès au logement dépend du maintien d'un équilibre social et moral fragile.

Lorsque la rupture survient, elle prend souvent la forme d'un basculement : vers la rue, vers des pratiques de survie, ou vers des relations d'hébergement successives reproduisant les mêmes rapports de dépendance. Dans les parcours les plus vulnérables, notamment ceux des jeunes sortis de l'aide sociale à l'enfance, ou des femmes isolées, la fin de l'hébergement peut conduire à une spirale d'exploitation. À l'inverse, quelques-uns parviennent à transformer cette sortie en opportunité d'émancipation, retrouvant dans un logement autonome la possibilité d'un « chez soi », même modeste, mais symboliquement réparateur.

Les modalités concrètes de la fin de l'hébergement : de l'expulsion brutale au départ volontaire

Dans les récits recueillis, les modalités de sortie de l'hébergement chez un tiers varient entre des départs forcés et violents, des départs contraints et des départs volontaires. Dans la grande majorité des cas, la sortie est subie, imprévisible et marquée par la précipitation. Ces départs sont rarement anticipés, encore moins accompagnés. L'hébergé ne maîtrise ni le calendrier ni les conditions de sa sortie.

« Ça a un peu explosé d'un coup. C'était un matin, il a commencé à me parler de l'argent, il m'a mis un peu la pression... C'était «soit tu paies, soit tu pars», je préférais partir, je n'étais pas prêt à payer à ce moment-là... » **Clément, 24 ans, ancien de l'ASE, Nancy**

« Elle a pris mes affaires et les a mises sur le palier. Elle m'avait prévenu qu'il fallait

que je parte, mais elle ne m'a pas dit quand, comment... » **Clément, 24 ans, ancien de l'ASE, Nancy**

« On s'est pris la tête, il a dégagé toutes mes affaires, je n'avais pas de solution. Il a attendu un moment que je parte aux toilettes, il a tout dégagé dehors, je n'ai jamais compris... J'aurais bien voulu comprendre si je ne faisais rien, si j'abusais de son hospitalité... » **Adrien, 22 ans, Nancy, actuellement hébergé dans un FJT après six mois passés chez un ami d'enfance**

Ces gestes traduisent la réappropriation du logement par l'hébergeur, la réaffirmation d'un pouvoir d'exclusion. D'autres départs sont contraints par des événements extérieurs : perte du logement de l'hébergeur, fin d'un contrat d'hébergement associatif, ou fermeture d'une structure. La sortie, alors, n'est pas seulement le résultat d'un conflit, mais d'une chaîne de vulnérabilités imbriquées. La précarité de l'hébergeur croise et conforte celle de l'hébergé.

« Il [l'hébergeur] perd son logement, il est allé chez sa sœur et moi je suis allé au 115, puis dépression, puis hôpital. Ce qui m'a fait chier, c'est que mon ami ne m'a pas dit qu'il perdait son logement ... » **Adrien, 22 ans, Nancy, actuellement hébergé dans un FJT après six mois passés chez un ami d'enfance**

Si les sorties accompagnées sont rares, le départ peut tout de même être volontaire et anticipé. L'hébergeur et l'hébergé parviennent à organiser une séparation progressive. C'est le cas de ces cohabitations familiales où le départ s'inscrit dans une logique d'émancipation :

« Il partira quand il sera prêt, dès qu'il travaillera, qu'il volera de ses propres ailes. » **Fabienne, 45 ans, a hébergé deux de ses neveux**

Ou dans les systèmes d'hébergement quasiment institutionnalisés, comme dans les résidences sociales :

« Au début je suis resté six mois chez lui, quand il n'était pas là, un mois avant il m'a appelé et m'a dit qu'il fallait chercher ailleurs. » **Ibra, 44 ans, originaire du Sénégal, surnuméraire dans une RS à La Courneuve**

La sortie de l'hébergement chez un tiers, qu'elle soit subie ou choisie, opère ainsi comme un miroir des rapports de domination qui traversent ces arrangements domestiques précaires. Elle marque un moment charnière où se rejouent les tensions entre solidarité et contrôle. De plus, quitter un hébergement, c'est souvent rompre une forme de dépendance pour une autre. Si les hébergés aspirent toujours à l'indépendance à travers un logement autonome, quitter le toit d'un tiers revient souvent à entrer sous celui d'un autre, faute de solutions alternatives.

3. Les conséquences sociales, psychologiques et biographiques de l'hébergement chez des tiers

3.1. Les conséquences de l'hébergement pour les enfants et la vie de la famille

L'hébergement chez des tiers subi, comme d'autres formes de mal-logement telles que l'habitat indigne, peut marquer durablement les biographies des personnes qui le subissent, et ce, dès leur plus jeune âge. Cette situation exerce des effets particulièrement forts sur les familles avec enfants. Deux registres principaux se dégagent : celui du rejet « à cause des enfants » ou de l'éclatement familial, d'une part, et celui des conditions de vie dégradées, d'autre part. Ces dimensions s'entrecroisent et contri-

buent à fragiliser durablement les trajectoires résidentielles, scolaires, éducatives et psychiques des enfants qui sont les premiers exposés aux effets du mal-logement, comme l'ont montré différents travaux de la Fondation pour le Logement.

Une vie de famille mise en danger

Les acteurs rencontrés soulignent que les familles avec enfants rencontrent davantage de difficultés à être accueillies chez un tiers. La présence d'enfants, en particulier en bas âge, implique des besoins supérieurs en espace, en calme, en matériel (poussette, lit, jouets), ainsi qu'une intensité de vie quotidienne que les hébergeurs ne peuvent ou ne souhaitent pas toujours assumer.

« On se rend compte que les hébergements de familles avec de jeunes enfants sont plus compliqués et ne durent pas. La grossesse à venir est souvent un motif de fin d'hébergement. » **Direction de la prévention et de l'action sociale du département de la Seine-Saint-Denis**

Et, lorsque l'hébergement en famille ou chez des proches est impossible, les familles se retrouvent parfois à devoir se séparer temporairement pour multiplier les chances d'être accueillies. Les assistantes sociales décrivent des situations où l'unité familiale doit être scindée en deux logements, selon les places disponibles ou la bonne volonté des tiers. À Angers, une assistante sociale raconte :

« J'avais un couple avec un papa et deux enfants d'un côté, et la maman avec trois enfants de l'autre. » **CCAS d'Angers**

Dans certains territoires très tendus, des pratiques plus préoccupantes apparaissent : des tiers acceptent d'héberger uniquement les enfants, mais pas les

parents, ce qui place ces derniers devant des choix impossibles, entre préservation du bien-être immédiat de leurs enfants et maintien du lien familial.

« Il y a des pratiques sordides, des gens qui laissent leurs enfants chez des tiers, parce qu'ils acceptaient uniquement de loger les enfants, avec des intentions plus ou moins bonnes parce que les parents cherchent à les préserver initialement... »

Interlogement⁹³

Le phénomène s'observe également dans les parcours migratoires, où l'arrivée en France des différents membres de la famille se fait souvent de manière fragmentée, « au compte-gouttes », selon les opportunités administratives ou économiques. Cette arrivée échelonnée conduit à des hébergements dispersés : un parent peut être accueilli en centre d'hébergement ou à l'hôtel, tandis que les enfants sont hébergés temporairement par des membres de la communauté, des cousins ou des connaissances.

Parfois, les règlements intérieurs des structures d'accueil, qui interdisent généralement la cohabitation avec des personnes extérieures, contraignent les familles à enfreindre les règles pour préserver leur unité. Une assistante sociale du CCAS d'Angers relate par exemple le cas d'une jeune femme libyenne, hébergée en CPH, qui avait accueilli chez elle sa mère et son frère après leur mise à la rue³³ :

« Cette jeune femme, je l'ai rencontrée parce que le centre provisoire d'héberge-

³³ Fondation pour le logement et FEANTSA, « Enfants sans-abri et mal-logés », 2024.

ment (CPH) l'expulsait : elle avait enfreint le règlement en hébergeant son frère. »
CCAS d'Angers

La dispersion forcée des lieux d'hébergement a ainsi des effets lourds, tant sur la cohésion familiale que sur la stabilité des situations résidentielles. Les conditions dans lesquelles s'effectue l'hébergement chez autrui et en particulier les situations de suroccupation (plusieurs familles vivant dans un même logement, un grand nombre d'enfants, un partage de lits, une pièce unique, limitation de l'intimité et absence de routines éducatives stables...) ont un impact direct sur la santé, le sommeil, l'équilibre émotionnel et la scolarité des enfants. Les études sur le mal-logement montrent que la promiscuité est associée à des troubles du sommeil, à des retards scolaires, à des troubles anxieux, et à une détérioration du climat familial³⁴.

Ces constats rejoignent ce que décrivent les professionnels rencontrés. La DPAS de Seine-Saint-Denis explique :

« On a beaucoup de familles hébergées avec quatre enfants chez une famille avec déjà plusieurs enfants... Ça a un impact sur le temps de sommeil des enfants et des parents, sur l'éducation des enfants... La mère ne peut pas éduquer les enfants comme elle le souhaite, des impacts aussi sur le bien-être, la santé, ça débloque des angoisses, faut se faire discret... »
Direction de la prévention et de l'action sociale du département de la Seine-Saint-Denis

Dans de nombreux logements, un même espace sert à la fois de chambre, de salon, de lieu de passage ou même de lieu de couchage pour plusieurs membres de la famille. Les enfants partagent parfois un matelas posé au sol, une pièce sans porte, ou un canapé dans une pièce commune où la vie quotidienne se poursuit tard le soir. L'impossibilité d'avoir un espace calme pour faire les devoirs constitue une difficulté supplémentaire.

« Moi et mon frère, on est étudiants. On est en licence. Je fais mes devoirs à l'université car l'appartement de notre ami est vraiment trop petit. On est quatre à vivre dans le salon et à dormir sur des matelas. »
Arya, 22 ans, arrivée en France d'Inde avec ses parents en 2021

La promiscuité peut également cristalliser les tensions au sein de la famille hébergée, comme en témoigne cette famille arménienne, logée à quatre dans le studio de la grand-mère :

« On est tous sur les nerfs à cause de cette situation. Mais bon, on essaie de pas être trop énervé. En général, dans ces cas, je sors, je mets mes écouteurs et voilà. Nos relations se sont dégradées. On est tous stressés. »
Aïda, 23 ans, vit avec ses parents et son frère, d'origine arménienne, dans le studio de sa grand-mère, Perpignan

Par ailleurs, sur le plan juridique, la précarité résidentielle induite par l'hébergement chez un tiers peut entraîner également des répercussions importantes sur la situation des enfants, notamment en cas de séparation au sein des couples. En effet, les décisions judiciaires concernant la garde, la résidence alternée ou le droit de visite reposent sur l'existence d'un lo-

³⁴ Cf. les rapports de la Fondation pour le logement sur l'État du mal-logement, notamment les chapitres consacrés à l'habitat indigne en 2024, au confinement lors de la crise sanitaire en 2021 ou au surpeuplement en 2018.

gement stable, condition qui fait souvent défaut aux parents hébergés.

« Ça a un impact sur la décision du juge des enfants. J'en ai connu des situations de séparation où monsieur part du foyer et se retrouve sans logement, hébergé chez un proche. Si le juge aux affaires familiales est saisi, là ça pêche : il ne va pas accorder les mêmes droits. Le logement, c'est tellement important. Ça peut bloquer des décisions qui permettraient d'exercer la parentalité. »
CCAS de Loire-Authion

L'absence de logement en propre peut perturber les enfants qui se voient limiter leur relation avec l'un de leurs parents. Ce phénomène entraîne également des conséquences pour le parent divorcé qui doit renoncer à toute vie familiale et souvent aussi sociale.

L'hébergement chez des tiers vécu à hauteur d'enfants

Toutes ces difficultés auxquelles les parents doivent faire face prennent un sens particulier pour les enfants qui les accompagnent, notamment chez les plus jeunes. C'est en effet leur développement psychologique qui s'en trouve impacté dans la mesure où leur univers relationnel comme la construction de leur rapport aux autres apparaissent contraints par leur environnement et leurs conditions de vie. Les enfants hébergés témoignent d'un vécu marqué par la précarité, la perte d'intimité et des difficultés à envisager un avenir serein.

Ils évoquent leur expérience avec des mots simples. Pour dire ce que représente l'absence de logement stable dans leur vie quotidienne, ils racontent le changement d'école qui fragilise leur sentiment de sécurité et perturbe leur

parcours scolaire, et leur capacité à tisser des liens sociaux durables.

« Je faisais que pleurer parce que je ne comprenais pas pourquoi on perdait tout. Je suis toujours obligée de changer d'école, je ne connais jamais personne »
Rosa, 10 ans

« Quand je change d'école, je perds mes amis, c'est dur. »
Nabil, 8 ans

Les logements, souvent petits, insalubres, infestés de nuisibles ou humides, mettent en danger leur santé physique et mentale.

« Il y avait beaucoup de cafards, je n'aime pas, ils m'énervent. »
Nabil, 8 ans

« J'avais des puces, c'était un cauchemar. »
Salma, mère de Rosa et Nabil

Ces conditions aggravent leur vulnérabilité, favorisent maladies et malaises, et empoisonnent leur quotidien. C'est notamment le cas de Rosa, qui a été hospitalisée plusieurs fois à cause de l'asthme aggravé par la poussière et l'humidité.

Le manque d'intimité et la promiscuité dans des espaces de vie exigus, où plusieurs membres dorment dans un même lit ou dans une pièce unique, génèrent stress, tensions et absence de vie privée. Les enfants ressentent profondément cette absence de chez eux, leur besoin d'espace et de stabilité n'étant pas rempli. La nécessité de s'adapter aux rythmes des hébergeurs ou de limiter leur présence pour ne pas déranger amplifie leur sentiment d'exclusion.

« On vivait avec lui dans son appartement, mais c'était petit, on dormait tous les cinq, il fallait toujours partir tôt. »
Anissa, mère de trois enfants, hébergée chez des tiers par intermittence avec la rue

« On dort tous dans le même lit, c'est trop petit, on ne peut pas bouger. » **Rosa, 10 ans**

« C'était comme si on était dans un petit truc, comme un congélateur. » **Nabil, 8 ans**

Ce manque de repères et d'espace personnel affecte leur développement social. Les enfants se sentent souvent honteux de leur situation, ce qui limite leurs interactions sociales et leur confiance en eux. La peur d'être jugés ou moqués par leurs pairs renforce leur isolement.

« Je voulais inviter mes amis, mais je ne pouvais pas parce qu'il n'y avait pas de place. J'aime aller chez ma copine, mais j'ai un petit peu la honte. » **Rosa, 10 ans**

Les conditions précaires et l'insécurité finissent par affecter leur santé, leur sommeil, leur concentration à l'école, et leur capacité à développer des liens. La fatigue, le stress parental et les déménagements fréquents fragilisent leur stabilité psychologique et leur parcours scolaire.

« On est souvent fatigué, on est 10 dans la maison, des fois c'est compliqué pour dormir, parce que c'est trop petit ou bruyant. » **Haviva, 6 ans, et sa mère, hébergées chez un tiers dans l'Isère**

Une vie sociale et professionnelle empêchée

Lorsqu'on vit « chez quelqu'un », on ne dispose plus d'un espace propre où recevoir, inviter ou simplement profiter de moments intimes. Beaucoup évoquent un sentiment de surveillance permanente, le devoir de se plier aux règles du foyer d'accueil et la crainte de déranger, ce qui limite considérablement leur sociabilité. Ne pas pouvoir inviter des amis, accueillir ses enfants, ou recevoir un service social en toute confi-

dentialité contribue à un repli et à une restriction des interactions sociales.

Par ailleurs, les contreparties implicites ou explicites demandées par certains hébergeurs peuvent enfermer les personnes dans une logique de disponibilité permanente. Celles-ci doivent parfois garder des enfants, assurer des tâches domestiques, contribuer financièrement ou être présentes pour « tenir la maison », au point de freiner leur insertion sociale. Une femme sénégalaise reçue à la Halte témoigne d'une situation qui révèle les rapports de dépendance que peut induire l'hébergement informel :

« Quand on faisait la queue à la préfecture, j'ai rencontré une Africaine et elle m'a dit que sa fille l'hébergeait chez elle. Elle m'a dit que sa fille l'avait mise dehors parce qu'elle voulait qu'elle reste à la maison surveiller ses enfants. Elle n'en pouvait plus parce qu'elle voulait sortir pour faire la procédure, faire des rencontres... Mais elle ne pouvait pas. »

Khady, 51 ans

Ces conditions perturbent également l'accès à l'emploi et la capacité à conserver un poste. L'hébergement chez un tiers impose souvent un rythme de vie qui n'est pas le sien : horaires des occupants, bruit, usage des pièces, impossibilité de se préparer tôt le matin ou tard le soir, difficultés d'accès à une salle de bains ou à un espace pour se reposer. S'ajoutent parfois des temps de déplacement allongés, liés au fait d'être accueilli loin de son lieu de travail ou de ses démarches.

C'est ce qu'a vécu Ibra, qui a dû abandonner son emploi de nuit car son rythme professionnel était incompatible avec celui de son hébergeur :

« Là où j'ai habité deux ans et demi, j'ai arrêté mon travail à cause de ça, je reve-
nais à trois ou quatre heures du matin...
Le petit frère part travailler à 8 heures et il
fait du bruit, je peux plus dormir... Il ouvre
la fenêtre, il ouvre la porte, il fait le thé...
Si c'est l'été, je sors, je vais dormir dans le
parc à côté... Il y a des bancs publics là-bas
pour rattraper le sommeil sinon c'est pas
bon pour moi... C'est à cause de ça que j'ai
arrêté de travailler la nuit, parce que je ne
dormais pas la journée... » **Ibra, 44 ans,**
originaire du Sénégal

3.2. Des situations de dépendance entre hébergeurs et hébergés qui ont des conséquences physiques et psychologiques importantes

Si de nombreuses cohabitations chez un tiers se déroulent sans heurts majeurs, certaines situations – lorsque le curseur atteint le maximum du gradient de précarité – exposent les personnes hébergées à des risques psychologiques et physiques significatifs. Ces situations ne constituent pas une généralité, mais elles révèlent comment la précarité résidentielle peut amplifier des rapports de domination et fragiliser profondément les individus.

L'incertitude permanente liée au fait d'être « chez l'autre » est l'un des premiers facteurs de souffrance. La menace, même implicite, d'être mis dehors du jour au lendemain est souvent intériorisée et peut devenir un outil de pression. Cette insécurité psychologique limite la liberté d'agir, de parler, de se déplacer, et favorise un mode de vie sous tension continue.

« On a des hébergements chez un tiers qui s'arrêtent du jour au lendemain... Alors ils prennent des pincettes, font attention à tout, ne sont pas libres dans ce système. Beaucoup se font discrets et cela a un im-

pact sur la santé mentale. » **Direction de la prévention et de l'action sociale de Seine-Saint-Denis**

Au-delà du risque d'expulsion, l'hébergement chez un tiers place l'hébergé dans une position de dépendance forte, parfois de subordination. Beaucoup décrivent le sentiment d'être un « intrus », un corps étranger dans un foyer déjà structuré.

« Mais arriver dans une famille du jour au lendemain, c'est être l'intrus, eux aussi ont leurs problèmes... Quand y'a souci, tu ne sais pas trop où te mettre... J'avais un peu peur d'être une raison à ces querelles, forcément je suis là, il y a des choses qui ne se disent pas... » **Clément, 24 ans, jeune sortant de l'ASE, Nancy**

Cette volonté de s'effacer, de ne pas déranger, engendre une hypervigilance permanente, une perte de confiance, une difficulté à s'affirmer ou à demander de l'aide. Plusieurs enquêtés décrivent des symptômes d'anxiété, des troubles du sommeil, un sentiment de honte ou de dévalorisation.

Des répercussions de l'hébergement qui peuvent peser aussi sur le quotidien de l'hébergeur

Accueillir un proche ou un tiers en situation de détresse engage également la vie des hébergeurs, tant sur le plan matériel que psychique. Loin d'être un geste anodin, cet acte de solidarité s'inscrit dans une tension permanente entre devoir moral, attachement affectif et contrainte sociale. L'hébergeur devient, souvent malgré lui, un maillon de la chaîne de protection sociale, suppléant les carences des institutions et assumant, seul, les coûts émotionnels et économiques de cette solida-

rité. Sur le plan économique, ces accueils fragilisent souvent les équilibres déjà précaires et conduisent à des bricolages pour absorber une charge domestique et alimentaire supplémentaire.

Pour certains, l'accueil impose une réorganisation complète du quotidien et une adaptation à un âge où la fatigue ou la maladie pèsent davantage :

« J'ai été obligée de m'adapter du jour au lendemain, j'ai 74 ans, comme on dit une petite pomme de terre ça me suffit, mais là il faut tout changer, la lessive, les courses... »

Yolande, hébergeuse

Chez d'autres, la cohabitation tourne à la charge, voire au désenchantement :

« Au début il m'a dit je ne reste pas longtemps, puis j'ai découvert qu'il avait des dettes. Il ne travaillait pas, il n'aidait pas, c'était plus un poids pour moi qu'une aide. »

Fabienne, qui a hébergé son neveu de 25 ans

Cette charge morale et matérielle s'accompagne d'une angoisse latente : celle de l'avenir de l'hébergé. La vulnérabilité de l'hébergé devient ainsi un souci constant, qui prolonge la responsabilité au-delà même de la vie de l'hébergeur.

Dans d'autres configurations, c'est la trajectoire résidentielle de l'hébergeur elle-même qui se trouve compromise. Une assistante sociale du CCAS d'Angers relate le cas d'une mère contrainte de quitter

son logement social, dégradé par son fils souffrant de troubles psychiques :

« Le bailleur a fait pression sur Madame pour rendre le logement, elle a fini par signer et rendre les clés, un peu perdue. »
CCAS d'Angers.

À la suite de cette expérience d'hébergement, l'hébergeuse a vu sa situation résidentielle se dégrader drastiquement. Elle a été contrainte de quitter son logement dans le parc social et emménager chez sa fille, dans un T3 avec son fils et son mari. La cohabitation bouscule l'équilibre familial et génère de nouvelles tensions conjugales. L'hospitalité, ici, se mue en une chaîne de vulnérabilités successives.

Même lorsque l'hébergement n'est pas conflictuel, il bouleverse la dynamique du foyer : partage de l'espace, perte d'intimité, redéfinition des rôles. L'accueil, perçu d'abord comme une solidarité naturelle, s'inscrit dans la durée comme une contrainte logistique et affective. L'hébergement familial n'est supporté qu'à condition d'être transitoire, révélant la frontière ténue entre hospitalité et rejet. Ainsi, héberger un proche ou un tiers ne relève pas seulement d'un acte de bienveillance ; c'est un geste socialement situé, traversé par la fatigue, la peur et la précarité. L'hébergeur devient à son tour un acteur vulnérable, pris dans un système d'obligations morales et d'incertitudes matérielles, où l'entraide pallie seulement jusqu'à un certain point les failles de la solidarité institutionnelle.



« Une aventure humaine, un acte de solidarité concrète » :
Jean-Yves et Sophie, hébergeurs solidaires

En 2018, dans l'Isère, Jean-Yves et Sophie décident d'accueillir Emmanuel, un jeune Guinéen en situation administrative complexe, pour une durée indéterminée. Leur fille Eli, en apprentissage, a rencontré Emmanuel lors d'un chantier et a rapidement tissé une amitié avec lui. Sophie raconte : « *[Eli] s'est dit : « Il y a de la place à la maison. Il a besoin de se loger. Voilà. On va le prendre. » » Sans hésitation, ils acceptent, portés par leur conviction que « de toute façon, une fois que les gens sont là... Et on est tous le fruit de l'immigration, donc voilà. On est dans ce courant-là ».*

Les membres de cette famille adoptent une attitude décontractée face à cet hébergement inattendu. Pour eux, il s'agit surtout d'« *une aventure humaine, d'un acte de solidarité concrète* ». Sophie évoque leur volonté de proposer à Emmanuel un environnement stable ; pour quelqu'un qui a vécu un parcours de migration chaotique, marqué par des violences, une rupture familiale et une traversée périlleuse de la Méditerranée.

L'expérience d'hébergement de trois ans n'est pas la première de Jean-Yves et Sophie, qui avaient déjà hébergé une amie en procédure de divorce. Avec Emmanuel, ils ont tenté de créer un climat de confiance, en partageant notamment des moments conviviaux par exemple lors d'activités de bricolage.

Les hébergeurs ont également soutenu Emmanuel dans ses démarches administratives, en le mettant en contact avec une avocate, et en l'aidant à constituer son dossier pour obtenir un titre de séjour. Ils l'ont accompagné chez des médecins car Emmanuel était marqué par un stress post-traumatique.

Malgré leur engagement et un dernier soutien, sous la forme d'un prêt d'une somme d'argent destinée à l'aider à monter sa propre auto-entreprise, la relation avec Emmanuel se finit abruptement lorsqu'il quitte leur domicile. Sophie confie : « *On lui a envoyé des messages en disant : « Dis-nous ce que tu deviens » ».* Leur sentiment mêle l'attachement et la compréhension qu'il doit, peut-être, tourner une page.

3.3. Le rôle ambivalent de l'hébergement chez un tiers, à la fois ressource et frein à l'obtention d'un logement

En fonction du curseur positionné sur les cinq dimensions du gradient de l'hébergement chez un tiers (la durée et la stabilité, le lien entre l'hébergeur et l'hébergé, les conditions d'accueil, le prix à payer ou la contrepartie, et les qualités et caractéristiques du logement occupé), le rôle et la place de l'hébergement chez un tiers dans les parcours résidentiels des ménages peuvent varier considérablement. Selon

les configurations, l'hébergement chez un tiers peut constituer un symptôme ou un facteur de fragilisation ou de blocage du parcours, ou au contraire, représenter une ressource transitoire, voire un tremplin vers l'autonomie.

L'enjeu de la domiciliation

Disposer d'une adresse conditionne l'ensemble de la protection sociale en France : sans domiciliation, il est impossible d'accéder au RSA, à la CMU-C/Complémentaire santé solidaire, aux droits liés à l'assurance maladie, ou encore d'effectuer de

nombreuses démarches administratives. Comme le rappellent les travaux de la DREES³⁵, la précarité résidentielle est l'un des principaux facteurs de non-recours.

Pour les personnes hébergées chez un tiers, la situation est d'autant plus complexe qu'elles dépendent de la volonté de l'hébergeur pour obtenir une attestation. Beaucoup hésitent à la demander, par gêne, par peur d'être perçues comme « profitant » de l'aide reçue, pour ne pas avoir l'air de s'installer durablement, ou parce qu'elles ne souhaitent pas exposer leur situation administrative. Martin, 19 ans, explique s'être privé des aides durant la période où il était hébergé chez des collègues par gêne de demander une attestation d'hébergement :

« J'aurais pu demander une attestation d'hébergement, mais je n'ai pas osé, je ne trouvais pas cela approprié. Ce ne sont pas des personnes de ma famille... Je me suis privé des aides durant cette période-là. Une fois que j'ai eu mon logement, j'ai pu aller un peu aux Restos du Cœur. C'est le fait d'avoir une adresse, je me sens plus légitime car je paye mon loyer. » **Martin, 19 ans**

Pour d'autres, c'est l'éloignement géographique lié à l'hébergement chez un tiers qui compromet l'accès aux droits. Adrien, 22 ans, raconte comment son hébergement à la campagne l'a empêché d'effectuer ses démarches, faute de transports et de moyens financiers pour se déplacer :

« Là-bas je ne pouvais pas faire mes démarches parce que tout était loin... On n'avait pas le permis. C'est un peu un mal pour un bien qu'il m'ait dégagé parce que je suis revenu sur Nancy et il y a bien plus

d'aides. » **Adrien, 22 ans, Nancy, actuellement hébergé dans un FJT après six mois passés chez un ami d'enfance**

Pour pallier ces obstacles administratifs et ouvrir leurs droits (RSA, santé, emploi, titre de séjour), de nombreuses personnes hébergées chez un tiers se domicilient dans un CCAS ou une association. En théorie, chaque CCAS doit domicilier les personnes ayant un lien avec la commune. En pratique, les modalités varient fortement selon les territoires, ce qui peut complexifier la situation des personnes hébergées par un tiers et dépourvues d'adresse. En Île-de-France, la saturation des services conduit à filtrer les personnes « domiciliables ». Si 89 % des CCAS interrogés dans le rapport d'enquête du *Collectif domiciliation Île-de-France*³⁶ déclarent accepter de domicilier les personnes hébergées chez des tiers, ils peuvent exiger parfois des documents difficiles à obtenir (copie de la carte d'identité de l'hébergeur, attestation affirmant qu'ils ne peuvent recevoir de courrier à cette adresse) ; et ce, pour des raisons autant matérielles que psychologiques (refus de l'hébergeur, pudeur ou crainte de l'hébergé...). Toutefois, selon l'enquête Hebtiens du Samusocial de Paris, 80 % des personnes hébergées chez un tiers rencontrées en Île-de-France déclarent disposer d'une domiciliation (dont 15 % par leur hébergeur).

Ces conditions, contraires au Code de l'action sociale et des familles, constituent des freins majeurs à l'ouverture des droits des hébergés et à la stabilisation

³⁶ Accès à la domiciliation dans les centres communaux d'action sociale (CCAS) d'Île-de-France. Rapport d'enquête. 2025. Collectif domiciliation Ile-de-France (CNDH Romeurope, Dom'Asile, Fédération des Acteurs de la Solidarité IDF, Médecins du Monde, Secours Catholique-Caritas France et Solidarité Jean Merlin)

³⁵ DREES, Rapport d'activité 2023.

de leur parcours. Le constat est d'autant plus préoccupant que 62 % des CCAS refusent de domicilier les personnes suivies médicalement dans leur commune et 40 % excluent celles en situation administrative irrégulière³⁷.

À ces barrières institutionnelles s'ajoute la non-reconnaissance de la domiciliation par certains organismes privés ou administrations, ce qui complexifie davantage les démarches quotidiennes.

« L'attestation CERFA du CCAS n'est pas suffisante, pour prendre un abonnement, ça ne suffit pas. Bouygues, Orange, SFR, il faut impérativement un justificatif de domicile, ils peuvent juste me donner une carte prépayée. Ça a été compliqué aussi quand j'ai renouvelé mon permis de conduire... Heureusement que j'ai vu avec la dame de France Connect qui m'a dit que je pouvais mettre ma feuille d'impôts. » Alexis, travailleur saisonnier, hébergé par son association de voile, Concarneau

Enfin, le recours au CCAS peut aussi être vécu comme stigmatisant, freinant le recours à ce droit pourtant fondamental :

« Tout le monde ne veut pas se faire domicilier : avoir l'adresse du CCAS, c'est un peu dur pour les gens, le courrier va à la mairie... » CCAS de Loire-Authion

En limitant l'accès aux aides, aux ressources financières, à la santé, aux dispositifs d'accompagnement et aux démarches d'insertion, l'hébergement chez un tiers bloque la capacité des personnes à avancer dans leur trajectoire. L'impossi-

bilité d'obtenir une attestation, la peur de demander, l'absence d'adresse reconnue et les restrictions administratives créent un effet de stagnation, voire de recul. Les personnes restent enfermées dans un quotidien contraint, sans pouvoir activer les leviers qui leur permettraient de sortir de la précarité.

L'hébergement chez un tiers comme symptôme ou facteur de fragilisation du parcours des hébergés...

L'hébergement chez un tiers apparaît souvent comme une solution d'urgence. Mais s'il permet d'éviter la rue, il peut aussi constituer un facteur de précarisation supplémentaire, en enfermant la personne dans une dépendance et une invisibilité sociale.

Cette situation s'explique par la nature même de l'arrangement : le logement n'appartient pas à l'hébergé, qui dépend du bon vouloir et des conditions imposées par son hôte. L'équilibre est fragile, et la relation d'aide peut rapidement devenir source de tensions, d'épuisement ou de repli. Comme le souligne un professionnel du CCAS d'Angers :

« L'hébergement chez un tiers peut être une sécurité, mais le risque c'est qu'on a moins de liens. Ils viennent peu à l'accueil de jour et quand ils vont revenir, les conditions sont dégradées. Certains rencontrent des problématiques de dépression, ils ne viennent pas chercher leur courrier donc loupent le rendez-vous à l'OFPPRA... Cela dépend beaucoup de la personne qui héberge. Mais finalement ça vient quand même fragiliser, ils n'osent pas prendre de place, se font petits, s'effacent... Et peuvent passer facilement sous les radars... » Accueil de jour CCAS d'Angers

³⁷ Ibid.

Pour certains profils, l'hébergement chez un tiers ne permet pas seulement de pallier temporairement une absence de logement ; il accentue parfois la précarité et expose à de nouvelles formes de vulnérabilités. Certaines expériences d'hébergement, en particulier pour les jeunes sortants de l'aide sociale à l'enfance, se traduisent par des situations d'exploitation, de violence ou de prostitution de survie.

Ces parcours rappellent que l'hébergement chez un tiers est rarement une situation neutre : il protège du sans-abrisme tout en reproduisant ou accentuant les fragilités sociales. Les personnes les plus précaires y trouvent une solution temporaire, mais non stabilisante, qui retarde souvent l'accès à un accompagnement ou à un logement autonome.

... mais aussi parfois, l'hébergement chez un tiers peut être une étape structurante et un tremplin vers l'autonomie

À l'inverse, être hébergé chez un tiers peut jouer un rôle de soutien décisif dans la reconstruction des parcours. Lorsqu'il s'inscrit dans une relation de confiance, de réciprocité et de bienveillance, cet hébergement devient une ressource transitoire, permettant de se stabiliser, de reconstituer ses forces et d'accéder à un logement autonome.

Gloria, victime de violences conjugales, a ainsi trouvé refuge chez une infirmière qui l'a hébergée pendant plusieurs mois :

« Je suis restée à l'hôpital deux semaines et après je suis restée chez elle un peu plus de six mois. Elle habitait seule. Ça s'est trop bien passé de vivre avec elle. Elle s'est occupée de moi d'une façon que je n'oublierai

jamais. Elle m'a aimée, nourrie, vêtue... Je me sentais tellement à l'aise. »

L'hébergement peut aussi contribuer à prévenir la dégradation physique ou psychique liée à l'errance. En offrant un ancrage, même temporaire, il permet de restaurer un sentiment de sécurité et de dignité.

Cet appui peut également constituer une opportunité d'apprentissage et d'insertion, notamment pour les jeunes ou les personnes récemment arrivées en France. Pour Assa, 20 ans, hébergé par un compatriote à la suite de son arrivée, cette expérience a été déterminante :

« C'était une bonne expérience, franchement il était super gentil. Il n'y avait aucun problème. Ça m'a permis de démarrer dans cette nouvelle ville. » Assa, 20 ans

Enfin, lorsque les relations sont équilibrées et les règles de vie partagées, cette cohabitation peut être bénéfique pour les deux parties. Comme le confie Bastien, 32 ans, hébergé chez un ami :

« J'aimerais rester hébergé pour le remboursement du prêt puis retrouver un logement... Ça me permet d'économiser. Finalement, c'est un peu comme tout, faut juste mettre des règles et que chacun les respecte. Enfin nous il n'y en a pas vraiment, mais ça se passe très bien. » Bastien, 32 ans

Loin d'être un simple refuge, ce type d'hébergement permet, quand les conditions sont réunies, d'assurer une continuité de parcours et d'éviter la rupture sociale. Il offre un temps de réorganisation et un espace de reconstruction pour les personnes fragilisées par un événement de vie.

PARTIE 3

Comment prendre en charge de l'hébergement chez des tiers ?

L'hébergement chez des tiers relève souvent, comme nous venons de le voir, d'une ou plusieurs formes aiguës de mal-logement. Les enquêtes ont bien montré à cet égard que le fait que cette formule soit peu visible et soit instable dans le temps et dans l'espace peut maintenir les personnes concernées à l'écart de toute aide ou intervention publique. C'est pourquoi il est devenu impératif de faire reconnaître ce phénomène comme une figure majeure du mal-logement afin de lui opposer des solutions concrètes qui participent d'une politique sociale du logement efficace.

Pour cela, deux voies complémentaires doivent être empruntées. La première consiste à traiter les symptômes de ce mal en apportant aide et soutien aux personnes concernées, afin de les accompagner au cours de cette période et de leur permettre d'obtenir un logement en propre. La seconde voie consiste à réduire, voire à faire disparaître, les causes à l'origine de ce phénomène qui est en constante expansion, en raison à la fois du développement des précarités individuelles, des dysfonctionnements structurels du marché immobilier et des insuffisances des poli-

tiques publiques. Cela renvoie au contexte général de la politique du logement, mais aussi aux carences des dispositifs de protection sociale et d'accueil des personnes exilées. À ce titre, l'éclairage que propose la Fondation sur cette forme particulière de mal-logement qu'est l'hébergement chez des tiers permet de rappeler ce que seraient les exigences d'une politique de l'habitat qui s'emploierait réellement à sortir de la crise dans laquelle tout le secteur s'enfonce année après année.

1. Accompagner les hébergés chez des tiers : un panorama de réponses associatives et publiques

1.1. L'hébergement solidaire : une nécessité face aux lacunes du système d'accueil des personnes exilées ?

Les collectifs citoyens qui pratiquent l'hébergement solidaire apportent une réponse souple face à un système public défaillant, tout en posant la question de leur reconnaissance et de leur intégration dans le cadre plus large de la politique publique d'hébergement et d'intégration. Leur rôle dépasse celui d'un simple hébergement : ils participent à une démarche d'entraide, de médiation interculturelle, et de respect des droits fondamentaux, en s'adaptant aux besoins spécifiques des personnes vulnérables.



L'hébergement solidaire, de quoi s'agit-il ?

L'hébergement solidaire permet d'accueillir des personnes en grande difficulté, souvent dans l'attente d'une solution plus stable. C'est une solution couramment mobilisée pour accueillir des migrants en grande détresse (et parfois sans titre de séjour). Il constitue un filet de sécurité pour ceux qui n'ont pas accès aux dispositifs institutionnels classiques. Ce mode d'hébergement, souvent basé sur la solidarité individuelle ou associative, offre une certaine souplesse, permettant d'accueillir des personnes dans des logements vacants, chez des particuliers sans nécessiter de structures formelles.

Les hébergements informels ou temporaires sont difficiles à maintenir sur le long terme. La disponibilité des hébergeurs varie, et l'engagement n'est pas toujours durable. Le statut informel empêche de garantir une sécurité juridique aux hébergeurs comme aux hébergés. Il complique aussi la gestion financière, la déclaration, la domiciliation, ou encore la souscription d'assurances. L'efficacité de ce type de solution ne peut être que limitée ; à cela plusieurs raisons :

- La mise en relation des hébergeurs et des personnes en recherche d'un hébergement (a fortiori si elles sont migrantes) demande un travail important de coordination, de suivi et de gestion. La disponibilité des bénévoles ou des hébergeurs est souvent limitée, ce qui borne l'efficacité et la capacité d'accueil.
- L'hébergement chez des particuliers ou en intercalaire peut comporter des risques pour les hébergeurs (problèmes juridiques, sécurité, épuisement).
- L'absence de statut légal empêche souvent de bénéficier de financements publics ou de dispositifs d'aide, limitant la capacité à développer ces solutions de manière pérenne.
- Les personnes en situation irrégulière sur le territoire ont peu d'accès aux droits, et leur hébergement ne peut pas toujours être officialisé ou reconnu officiellement, compliquant leur insertion ou leur régularisation.

L'hébergement solidaire est une réponse précieuse et humaine face à l'urgence, mais il reste (et doit rester) limité en raison même de ses aspects informels et du fait qu'il repose sur la bonne volonté des deux parties (l'hébergé et l'hébergeur) avec toutefois, comme tout autre hébergement chez un tiers, une position dominante de l'hébergeur. Il constitue une solution d'appoint, complémentaire des dispositifs institutionnels, mais ne saurait à lui seul répondre à la demande croissante de logement. Pour qu'il soit plus efficace, l'association Avec Toits à Montpellier plaide pour l'obtention d'un cadre légal, d'une organisation structurée sur le plan local, et d'une reconnaissance officielle, afin d'assurer la sécurité de tous et de pérenniser ces solutions de solidarité.

Le fonctionnement de ces collectifs repose sur des initiatives informelles issues de réseaux de citoyens qui mettent à disposition chez eux, bien souvent, des espaces disponibles pour héberger provisoirement des personnes sans abri. Des observatoires locaux, comme ceux de l'Isère ou du Rhône³⁸, ont commencé

à recenser ces dispositifs, révélant que leur nombre et leur impact sont considérables. Par exemple, en 2021, l'Isère recensait 625 personnes hébergées dans les 33 collectifs ayant répondu à l'enquête (sur 51 recensés), tandis qu'en 2022, le Rhône en recensait plus de 1 200 accueillis dans 57 collectifs.

³⁸ Nadine Camp – Synergies Migrations, « Visibiliser l'hospitalité : la place de l'hébergement citoyen dans l'accueil des personnes migrantes. Un Etat des lieux à Lyon et dans le Rhône en 2022 », 2023. Observatoire de l'hébergement et du logement, « Enquête sur l'hébergement citoyen en Isère », 2021.

Les formes de ces collectifs sont variées, tant dans leur statut juridique (associations, réseaux informels) que dans leur composition (bénévoles, salariés, référents linguistiques). Par ailleurs, leur organisation est souvent flexible, adaptant

les modalités d'hébergement à la situation et aux souhaits des hébergeurs et hébergés. La plupart des gens optent pour une cohabitation de courte durée, organisée en binômes ou en circuits de familles d'accueil (appelés « boucles »), avec des contrats ou des conventions de cohabitation visant à encadrer les relations, à préciser les droits et devoirs de chacune des parties prenantes, notamment en matière, pour l'hébergé, de participation financière symbolique aux charges.

Un aspect essentiel de ces collectifs est leur rôle de médiation. Agissant comme tiers, ils facilitent la mise en relation entre hébergeurs et hébergés, assurent un suivi de l'accueil, et interviennent pour prévenir ou résoudre les tensions éventuelles. Leur intervention comprend une étape d'identification et de sélection rigoureuse des binômes, souvent par entretiens, afin de garantir la compatibilité des personnes en termes de personnalités et de besoins. Dans le cadre de certains collectifs, les premières rencontres se tiennent dans des lieux neutres, hors du logement, pour favoriser la liberté de parole et réduire les risques de malentendus ou de conflits.

Évidemment, l'objectif ultime d'un hébergement citoyen est de voir sortir les personnes accueillies vers des solutions d'hébergement stables ou de logement. Et cette sortie « positive » n'est pas la plus évidente, en témoignent les durées d'accueil parfois (très) longues au sein des collectifs. Les parcours dans le logement des personnes accueillies – et plus généralement leurs parcours de vie – sont régulièrement contraints par des difficultés d'ouverture de droits, en raison par exemple de blocages administratifs en lien avec les titres de séjour. Une fois l'ensemble de leurs droits ouverts, et leur situation stabilisée, plusieurs sorties « positives » sont possibles : de l'hébergement en CADA (centre d'accueil pour demandeurs d'asile) ou en hébergement généraliste, des résidences sociales, des foyers de jeunes travailleurs, du logement social pour ceux qui peuvent y prétendre, ou encore du logement privé. Il est à signaler que la sortie de l'hébergement citoyen peut constituer une source d'interrogations – voire d'angoisse – pour ceux qui y ont été accompagnés sur le long terme et y ont construit leurs repères et ancrages.



**Richesse et complexité de l'hébergement citoyen :
Geneviève, de l'association Avec Toits (Montpellier)**

Geneviève a hébergé un jeune homme originaire du Sénégal, sans titre de séjour, sur une période de six mois, puis sur une période cumulée de deux mois et demi. Au départ, l'organisation semblait simple, avec une alternance hebdomadaire avec une autre hébergeuse, mais les arrangements ont évolué en fonction des circonstances et des relations nouées. Elle raconte que, malgré une situation difficile – notamment la perte de papiers du jeune –, elle a maintenu un lien avec lui. Elle indique avoir fait en sorte qu'il puisse revenir ponctuellement chez elle, en lui proposant une forme de soutien et de continuité.

Au-delà de cet hébergement long, elle décrit avoir effectué des hébergements plus courts, intervenus en fonction des besoins et des circonstances. Elle évoque aussi une autre forme de soutien : l'accueil de personnes logées dans un hôtel social

proche de chez elles via le dispositif du 115. Ces personnes, souvent en grande précarité, ne disposent pas d'un lieu pour cuisiner ou stocker leurs affaires. L'hébergeuse leur a alors proposé de mettre sa cuisine à disposition une ou deux fois par semaine, en conservant des denrées dans son congélateur et en leur laissant des espaces dans son garage pour stocker leurs affaires personnelles.

Ce témoignage montre que l'aide apportée ne se limite pas à l'hébergement ou à la distribution de ressources. Elle s'inscrit dans une démarche humaine, où la proximité, la confiance et la compréhension jouent un rôle central ; mais une démarche qui reste délicate à entreprendre et qui ne débouche pas systématiquement sur des résultats probants.

1.2. « Officialiser » l'hébergement chez des tiers et en prévenir les dérives

Plusieurs initiatives proposent de résoudre tout ou partie des désagréments de l'hébergement chez un tiers. Il y a d'abord celles qui visent à « officialiser » et à faciliter les cohabitations en faisant évoluer l'hébergement chez des tiers vers le système de la colocation. À ce titre, il pourrait être judicieux de s'inspirer du modèle de l'habitat mutualisé, à l'instar de celui d'Ayyem Zamen proposé par Paris Habitat. Celui-ci favorise la création de logements collectifs

où personnes exilées et populations vulnérables vivent en solidarité, tout en se préparant à une insertion durable.

Bien que ne relevant pas de l'hébergement chez des tiers, cette formule en emprunte les formes en valorisant ce que la cohabitation peut avoir de positif, en termes d'entraide et de rupture de l'isolement. Lorsqu'il n'y plus de « tiers », mais des locataires égaux en droits, peut intervenir un nouvel équilibre dépourvu des rapports de pouvoir qu'il peut y avoir entre hébergeurs et hébergés.



Une colocation entre personnes âgées immigrées au sein du parc Hlm

Le projet d'Ayyem Zamen vise à lutter contre le mal-logement et l'isolement des personnes âgées immigrées en proposant des solutions innovantes d'habitat partagé. L'initiative consiste à reloger dans le parc social ces personnes dans des colocations solidaires, souvent situées à proximité des cafés sociaux, qui servent aussi de lieux d'animation et de lien social. Les colocations sont constituées sur la base de la cooptation, où les locataires identifiés dans les cafés sociaux choisissent volontairement de vivre ensemble. L'association intervient en réalisant des travaux de rénovation, de décoration et d'adaptation des logements (peinture, équipement, lits adaptés, éclairage), afin d'assurer un environnement décent et adapté à leurs besoins.

Au-delà du logement, le projet offre un accompagnement social global. Une équipe mobile composée d'une conseillère en économie sociale et familiale (CESF) intervient à domicile pour maintenir le lien avec les personnes vulnérables, notamment celles souffrant de perte d'autonomie ou de troubles psychiques, en partenariat

avec l'hôpital Bretonneau. Cet accompagnement vise à faciliter l'accès aux droits, aux soins, et à soutenir la construction ou la consolidation d'un projet de vie après la retraite. L'association insiste aussi sur l'intégration sociale en favorisant la convivialité à travers des repas partagés, des activités culturelles ou des ateliers collectifs, et en assurant une liaison avec les voisins et l'amicale des locataires. Ce projet innovant, à la fois social et participatif, constitue une réponse concrète aux enjeux de logement et de l'isolement des populations vieillissantes issues de la migration, en offrant une alternative au vieillissement en foyers de travailleurs migrants, en situation d'hébergés chez un tiers ou en tant qu'hébergeurs.

1.3. Les réponses à l'hébergement chez un tiers au sein des structures collectives

Les foyers de travailleurs migrants (FTM) illustrent la complexité en termes de gestion que posent les hébergements informels. En effet, la surcharge que ce phénomène représente sur les structures, au-delà des capacités de fonctionnement normal, fragilise la sécurité des résidents et complique leur vie quotidienne et l'accompagnement social qui pourrait y être proposé.

Pourtant l'hébergement pratiqué par les résidents « officiels » au sein de structures collectives est bien connu et même désigné par un vocable spécifique : les surnuméraires. Or, bien que généralement identifié, ce phénomène est rarement pris en charge. La raison en est l'ampleur des efforts à fournir pour faire face à cette situation, qui impliquerait de doubler au moins les capacités d'accueil existantes. Une opération que les collectivités voire les résidents-hébergeurs, eux-mêmes, peuvent craindre ; les unes en raison de l'ampleur de l'effort de ces opérations, les autres parce qu'ils en tirent parfois des revenus d'appoint.

En conséquence, les exilés hébergés par leurs pairs restent confrontés à des obstacles majeurs pour se procurer un logement

digne : absence de domiciliation, perception négative de leur situation par l'administration, peur de l'expulsion pour eux et leur hébergeur... Ces facteurs maintiennent ces populations dans une précarité résidentielle chronique, propice au mal-logement, d'autant qu'elles concernent aussi leurs hébergeurs ainsi que l'ensemble des résidents des foyers et des résidences sociales concernées. À cela s'ajoute une pression technique sur le bâti qui se trouve suroccupé avec des équipements surutilisés et des problèmes de sécurité, notamment quand il y a des enfants.

Les gestionnaires cherchent à réduire cette pratique avec les moyens à leur disposition, oscillant entre accompagnement social et menaces d'expulsion :

« Quand on détecte une situation comme celle-ci, il y a une double approche : d'une part, on accompagne la personne dans sa demande de logement social et dans son relogement avec réorientation vers les services sociaux, surtout s'il y a une présence d'enfants. On opère un signalement pour appuyer la demande et, d'autre part, on procède par rappel du cadre et de la règle avec menace s'il y a lieu, d'une procédure en vue de l'éviction des personnes, afin de décourager ces pratiques. On essaie de travailler les deux aspects. »
Gestionnaire d'anciens FTM

Malgré l'existence de quelques initiatives, de nombreux obstacles continuent à s'opposer à un relogement des surnuméraires. La surcharge des structures, la difficulté à quantifier précisément le nombre de personnes hébergées, et la complexité de la gestion des listes d'attente compliquent l'évaluation des besoins réels. La transformation des FTM en résidences sociales demeure à ce jour encore incomplète, en raison de freins financiers, fonciers ou administratifs. Par ailleurs, la perception négative par l'administration ou certains acteurs sociaux limite la reconnaissance et l'intervention auprès de cette population qui a plutôt tendance à vouloir rester invisible. Enfin, il faut aussi mentionner le problème administratif qui se pose, au-delà de la domiciliation de l'hébergé et qui a trait à sa régularisation : un point qui constitue un défi majeur pour permettre la décohabitation des surnuméraires dans les FTM.

1.4. La domiciliation comme moyen de sortir de l'hébergement

Pour les surnuméraires que l'on trouve dans les FTM comme pour tout hébergé chez un tiers, l'accès à un logement autonome est souvent entravé par plusieurs facteurs : la difficulté à obtenir une domiciliation limite l'éligibilité aux dispositifs d'aides comme à l'accès au logement social. De plus, la perception négative de ces situations par l'administration freine leur reconnaissance officielle et l'intervention publique. La mise en place de dispositifs de domiciliation simplifiés, la vérification que les CCAS assument leurs compétences dans ce domaine, la reconnaissance des hébergements informels comme une étape intermédiaire, et la régularisation des situations doivent devenir des priorités pour une politique plus humaine et efficace. Diverses initiatives ont pu être repérées, qui apportent des solutions concrètes, mais qui restent limitées, parce que toujours abordées sur un mode expérimental.



La domiciliation proposée par le CCAS d'Angers, un premier pas vers le logement

À Angers, la domiciliation, qui concerne 2 800 ménages, permet d'accéder à diverses aides facultatives, telles que l'aide alimentaire, les aides financières, ou les aides à la mobilité. Lors de situations critiques, un lien est souvent établi avec les maisons départementales des solidarités (MDS) pour faciliter la mise en relation et l'accès aux services.

Les agents d'accueil du CCAS jouent un rôle clé : ils réalisent un premier diagnostic lors d'un entretien approfondi, étant formés à recueillir les informations nécessaires et à s'assurer de la compréhension de la demande. À la fin de la période de domiciliation, un rappel par SMS est effectué pour encourager la prise de rendez-vous et anticiper la rupture des droits, afin d'éviter toute interruption dans l'accès aux aides. Les entretiens sont rapides, mais systématiques et de nombreux bénéficiaires choisissent de reconduire leur domiciliation pour maintenir leur accès aux services.

Les accueils de jour jouent également ce rôle de domiciliation. Par cette porte d'entrée, ils sont des lieux de refuge où les personnes peuvent recevoir leur courrier, régler leurs démarches administratives ou tout simplement échanger avec des travailleurs sociaux.

« Au niveau administratif, être domicilié nous aide pour chercher un logement, pour faire un dossier CAF, ça fait avancer beaucoup de choses, pour Pôle emploi. » **Naël, accueilli à l'accueil de jour de Saint-Denis à La Réunion**

Les accueils de jour sont également des endroits où les personnes hébergées chez un tiers peuvent se poser en dehors du domicile pour boire un café, prendre une douche ou rencontrer du monde, comme c'était le cas d'Antoine :

« Je venais à la Boutique solidarité, car je pouvais pas prendre de douche, je pouvais

pas trop charger mon téléphone, je pouvais pas faire de machine là où j'étais hébergé. Je venais le matin. J'ai pu rencontrer un psychiatre qui m'a envoyé vers un psychologue qui m'a fait du bien, ça m'a beaucoup apporté. Grâce à l'accueil de jour, je fais partie d'un collectif qui permet d'accompagner les gens en difficulté. J'ai le sentiment de servir à quelque chose en groupe. Aujourd'hui, je suis logé dans une résidence sociale, mais je viens encore une à deux fois par semaine dire bonjour. » **Antoine, accueilli à l'accueil de jour de Valenciennes**

1.5. Des initiatives facilitant la décohabitation des jeunes

Face au constat que de nombreux jeunes vivent encore chez leurs parents ou dans des conditions précaires, tout en aspirant à une indépendance qu'ils ne peuvent concrétiser facilement, certains acteurs, FJT, Missions locales, imaginent des solutions pour faciliter leur parcours hors du « cocon familial ».



Un projet de logements modulables à Marmande pour favoriser la décohabitation

Pour répondre à la problématique complexe de jeunes en difficulté, l'équipe de la Mission locale de Marmande (47) a lancé un projet innovant visant à créer un habitat spécialisé dédié aux jeunes, en vue d'obtenir le statut de foyer de jeunes travailleurs (FJT). Ce dispositif, qui représente un investissement de plusieurs millions d'euros, est la première initiative de ce type en France portée par un CCAS. Il prévoit l'ouverture, courant 2027, de 50 logements adaptés, permettant à ces jeunes d'accéder à un logement social sécurisé, autonome, et en lien avec un accompagnement socio-éducatif.

Ce projet vise à offrir une alternative crédible à l'exode rural vers Bordeaux, en leur proposant un environnement favorable à leur autonomie, tout en favorisant leur insertion sociale et en contribuant à réduire les risques liés à leur situation précaire.

Les solutions proposées pour prévenir l'hébergement chez des amis ou pour permettre d'en sortir peuvent consister à proposer un logement qui leur est dédié.

Elles peuvent aussi consister en un suivi assorti d'aides supplémentaires permettant de faire face au paiement d'un loyer ou d'une quittance.



L'initiative « Virage » de l'association Aurélie Finance à Nancy

À Nancy, le dispositif Virage, porté par l'association Aurélie Finance, accompagne des jeunes de 16 à 30 ans confrontés à des difficultés économiques, familiales, professionnelles ou résidentielles. Pendant six mois, l'association propose un suivi global assorti d'une allocation de 600 euros, permettant aux jeunes de se stabiliser, de sortir de situations de dépendance, de comprendre et d'ouvrir leurs droits, de se former et d'accéder à un emploi.

Le dispositif accueille ainsi de nombreux jeunes hébergés chez des tiers. Grâce à son accompagnement et son soutien financier, Virage restaure la confiance en soi des jeunes et les aide à sortir de relations d'emprise. Qu'il s'agisse de leur offrir une chambre au sein de leur structure d'Habitat Jeunes ou de les accompagner dans leurs démarches professionnelles et leurs demandes de logement, les travailleurs sociaux jouent un rôle essentiel. Ils constituent des repères pour ces jeunes souvent poussés hors du foyer familial dans des conditions brutales, et qui se retrouvent pris dans des rapports de dépendance pour se loger.

Mila, âgée de 20 ans, ancienne enfant de l'ASE, a pu sortir d'un réseau de prostitution qui lui permettait d'être hébergée grâce à la découverte de Virage : *« Je paie grâce à Virage, j'ai des meubles à acheter, des dettes un peu... Mais quand j'aurai tout payé [la prostitution] je vais arrêter parce que ce que je touche ça me suffit... Pour mon loyer, avec la CAF, il ne me restera que 60 euros à payer... »*

Adrien, âgé de 22 ans, est lui aussi un ancien enfant de l'aide sociale à l'enfance. À sa majorité, il s'est retrouvé sans solution de logement et a été contraint de retourner vivre chez son père puis chez plusieurs amis. Ces hébergements se sont conclus à chaque fois par un départ forcé. C'est grâce à Virage qu'Adrien a pu trouver une solution d'hébergement et éviter la rue : *« La solution c'était Virage qui m'a trouvé un toit, ils m'aident à me mobiliser malgré mon mal-être, ils sont toujours derrière moi, même quand ça ne va pas ».*

Maylis, hébergée depuis trois ans chez son compagnon dans une relation d'emprise, a pu réduire sa dépendance financière grâce à Virage, diminuant ainsi le pouvoir que son hébergeur exerçait sur elle : *« Avant de connaître Virage, je n'avais pas mes droits, pas de travail, je vivais grâce aux aides de mes parents et mes amis. Ils m'ont aidée à toucher mes droits et trouver un travail où je pourrais m'épanouir... »*

1.6. Les dispositifs de relogement liés à des opérations de rénovation urbaine

La « boîte de Pandore » était l'expression utilisée par les travailleurs sociaux en charge des enquêtes préalables aux démolitions prévues dans le cadre des premiers projets de rénovation urbaine soutenus par l'ANRU, pour qualifier l'ampleur des difficultés sociales découvertes lors des enquêtes menées au domicile des personnes à reloger.

Les enquêtes sociales réalisées à cette occasion avaient révélé, entre autres, de nombreuses situations de suroccupation liées à l'hébergement de tiers ou à l'absence de décohabitation de jeunes adultes continuant de vivre chez leurs parents, faute de solutions adaptées pour eux.

Souvent, cette démarche permettait au locataire en titre d'accéder à un logement correspondant à ses besoins, tandis que ses descendants bénéficiaient d'un relogement prioritaire, leur permettant souvent de maintenir un lien avec leur famille et leur réseau amical.

Un bilan de ces relogements reste à réaliser, notamment au regard du dernier programme national de rénovation urbaine (PNRU), encore en cours, mais dont la quasi-totalité des relogements ont été effectués. Cependant, il serait pertinent d'étudier cette expérience afin d'évaluer la possibilité pour les bailleurs et leurs partenaires institutionnels (État, collectivités locales, etc.) de la reconduire dans certaines circonstances, en dehors des opérations de rénovation urbaine.



Les relogements dans le cadre des ORCoD-IN : un bon exemple de prise en charge des hébergés ?

Les opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCoD) impliquent parfois le relogement des personnes hébergées chez des tiers. L'établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF) intervient sur quatre ORCoD d'intérêt national : Clichy-sous-Bois, Grigny, Mantes-la-Jolie et Villepinte. Sur ces sites, la démarche de l'EPFIF s'inscrit dans un cadre de projets intégrés qui combine transformation urbaine, rénovation de copropriétés et, dans certains cas, démolition. Lorsqu'il est nécessaire, le relogement des occupants se fait principalement dans le parc locatif social, en partenariat avec des bailleurs sociaux. Pour cela, l'EPFIF a mis en place des protocoles précis qui incluent des enquêtes sociales, des permanences, un accompagnement personnalisé pris en charge par des équipes de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) mobilisant jusqu'à six ou sept personnes dédiées sur certains des sites. À ce jour, près de 800 relogements ont déjà été réalisés, en majorité à Clichy-sous-Bois où, sur 700 relogements, 17 %, ont concerné des personnes hébergées chez un tiers. Ces relogements ont bénéficié principalement à de jeunes adultes (parfois ayant eux-mêmes des enfants) en attente de décohabitation, mais aussi des personnes en grande précarité, certaines étant même victimes de marchands de sommeil.

Le succès de ces relogements repose sur l'accompagnement des occupants par les équipes de MOUS qui interviennent dans la constitution des dossiers, la

visite des logements et le suivi après relogement. Cette démarche vise à garantir la stabilité socio-économique des familles tout en prenant en compte leur souhait de localisation dans la mesure du possible.

L'efficacité de cette démarche est attestée au travers des enquêtes de satisfaction, mais aussi lors du suivi qualitatif des ménages après relogement. Cette expérience d'accompagnement social et administratif des hébergés, au même titre que les titulaires du bail, pourrait inspirer le droit commun. Une mobilisation collective (État, collectivités, services sociaux...) sur le temps long, dans une optique de contribution à un projet d'ensemble, permet notamment de dépasser une partie des obstacles que rencontrent les personnes hébergées en raison de droits incomplets ou de difficultés administratives.

1.7. Des modalités d'accompagnement social qui doivent s'adapter aux particularités de la situation des personnes hébergées

Sans être, à proprement parler, une innovation, le suivi et l'accompagnement social qui doivent être produits pour répondre aux besoins d'une personne hébergée peuvent être complexes et nécessiter de mobiliser différents intervenants professionnels (prévention spécialisée, profession de santé, secteur psychiatrique, mais aussi responsable de la gestion locative du bailleur...). Il est donc essentiel de bien comprendre que le terme de « accompagne-

ment social » ne peut se réduire à un suivi administratif et recouvre la mobilisation des ressources professionnelles des travailleurs sociaux seuls à même d'organiser un suivi adapté permettant de gérer les risques liés à l'hébergement et de retrouver une situation stable dans un logement autonome. Parfois, cet accompagnement doit passer par une aide à l'hébergeur, comme moyen de rendre plus supportable l'aide que l'on veut apporter à l'hébergé. Le témoignage suivant décrit ainsi une situation d'hébergement familial particulièrement complexe et qui a nécessité une intervention sociale globale et un suivi particulier.



Zoom sur un hébergement familial complexe

Âgée de plus de 75 ans, Françoise est actuellement hébergée chez sa fille dans un T3 avec son conjoint et deux enfants, ce qui limite l'intimité de tous les membres de la famille et peut compliquer la gestion quotidienne.

Françoise a vécu dans le parc social pendant 40 ans où elle a construit sa famille et a eu ses enfants. La plupart sont partis, mais l'un de ses fils souffrant d'une maladie psychiatrique a dû être hébergé chez elle. La rupture de soins et la pathologie de cet enfant ont causé de nombreux problèmes dans le logement, avec des détériorations importantes. Pour se protéger, Françoise a été accueillie chez sa fille, notamment pour échapper à la situation conflictuelle avec son fils malade.

Un épisode de détérioration importante du logement a conduit le bailleur à faire pression sur Françoise pour qu'elle rende le logement : ce qu'elle a fini par faire.

Depuis un an et demi, elle vit en colocation chez sa fille, dans un contexte familial complexe, où l'équilibre est fragile.

L'accompagnement social dans cette situation doit donc être global, intégrant à la fois la problématique de l'hébergée et celle de l'hébergeuse, tout en tenant compte des dynamiques familiales. Comme le dit la travailleuse sociale qui l'accompagne, « Il s'agit d'abord de renforcer la stabilité de la personne hébergée, en coordonnant les professionnels qui l'entourent pour favoriser un relogement pérenne. La personne, âgée et fragilisée par ses expériences, a besoin d'un accompagnement personnalisé qui prenne en compte ses besoins affectifs, médicaux et sociaux. Parallèlement, il est crucial de soutenir la famille, notamment la fille, qui subit une grande charge émotionnelle et qui se trouve dans une situation de mal-être, en proposant un accompagnement psychosocial pour apaiser les tensions et envisager des solutions adaptées pour chacun. Le relogement du fils, en situation d'instabilité et de rupture de soins, doit également faire partie de cette démarche globale : il est essentiel de mobiliser des professionnels de santé, notamment la curatrice, pour organiser un suivi adapté, afin d'assurer la stabilité familiale et rassurer le bailleur sur la gestion des risques. »

2. Pistes pour une politique de réduction de l'hébergement chez des tiers qui en traite les symptômes et les causes

L'inventaire des bonnes pratiques peut laisser entrevoir que le phénomène de l'hébergement est sinon sous contrôle, tout au moins pris en charge. Or, ce n'est évidemment pas le cas. Bien que portées par des acteurs compétents et impliqués et bien qu'elles soulagent et apportent des solutions pour leurs bénéficiaires, ces initiatives ne sont pas suffisantes. La massification de cette forme de mal-logement incite à réclamer des solutions plus structurelles.

Renforcer la reconnaissance institutionnelle et le suivi

Il est impératif d'intégrer l'hébergement chez des tiers dans une démarche officielle de repérage et de ciblage en termes d'intervention publique. La reconnaissance de cette situation comme prioritaire permettrait d'orienter plus efficacement l'action publique.

La réalisation d'enquêtes de terrain, le recensement précis des situations, ainsi que l'analyse des délais d'accès au logement social, apparaissent à ce titre essentiels pour mieux connaître et suivre ce phénomène.

Il serait pertinent d'utiliser des outils de repérage au-delà du recensement de la population pour identifier l'hébergement informel ou dissimulé, en facilitant par exemple la domiciliation par les communes, conformément à la loi, en recensant les initiatives citoyennes ou en diligentant des enquêtes ad hoc (dans le parc social, dans les résidences sociales ex-FTM ou autres) en compilant les initiatives citoyennes, en recoupant les informations qui transitent par divers canaux au plan local, notamment via les SIAO, etc. Cette connaissance fine permettrait, par un meilleur ciblage, de conduire une véritable politique publique en direction des hébergés et de leurs hébergeurs.

Favoriser la coordination et l'intégration dans les politiques publiques

L'intégration de cette problématique dans le cadre du Logement d'abord, du PDALHPD et du schéma départemental de domiciliation est indispensable. La reconnaissance officielle doit faciliter la coopération entre acteurs publics, associatifs et citoyens.

Il est également crucial de développer des outils de suivi, tels que des plateformes numériques de recensement ou des enquêtes de terrain, afin de mieux connaître les parcours résidentiels et réduire les délais d'attente, notamment pour les populations migrantes.

Développer des dispositifs d'accompagnement et de régulation

Il est nécessaire de promouvoir et généraliser l'accompagnement social par des dispositifs tels que ceux qui sont mis en place dans les formules d'habitats mutualisés et solidaires. La gestion de ces dispositifs doit s'inscrire dans une démarche de régulation adaptée, permettant de limiter la sous-location clandestine, lutter contre l'habitat insalubre, et accompagner la transition vers un logement autonome.

Des mesures spécifiques pourront également être développées pour accompagner la sortie des hébergements informels : parcours résidentiels individualisés, aides à la domiciliation, formations à la gestion locative pour les hébergeurs citoyens.

De la même façon un accompagnement renforcé pourra être mis en place afin de soutenir les gestionnaires de foyer ou de résidences qui s'emploieraient avec le concours de la collectivité à re-

loger les surnuméraires. Il s'agit ici de traiter l'hébergement chez des tiers en résidences sociales, en foyers de travailleurs migrants ou en cités universitaires par l'accompagnement vers le relogement, une certaine tolérance envers les personnes qui hébergent un proche par solidarité, et de réserver l'approche plus répressive aux marchands de sommeil ou aux hébergeurs qui maltraitent leur hébergé.

Développer des actions qui ont fait leurs preuves afin d'enrichir sur un territoire la gamme des solutions possibles (à intégrer dans les PDLAHPD, par exemple) :

- **L'hébergement citoyen** positionné comme une étape facilitant un parcours vers le logement autonome : proposer et soutenir des colocations solidaires où migrants et locaux cohabitent, avec un accompagnement social qui permet d'éviter l'enfermement dans une protection excessive qui limite l'ouverture vers l'extérieur.
- **Les dispositifs de relogement** comme occasions de favoriser la décohabitation, notamment pour les familles multigénérationnelles ou séparées, en priorisant les critères d'attribution Hlm en fonction de l'urgence de certaines situations d'hébergement chez un tiers.
- **Les dispositifs spécifiques permettant à des jeunes de décohabiter**, en facilitant avec un accompagnement leur accès à un logement autonome ou collectif, tels que les foyers de jeunes travailleurs (FJT) ou à des habitats intergénérationnels.

Conclusion

La reconnaissance du phénomène, préalable pour une réponse politique

Que ce soit par le décompte qui en est fait tant par l'Insee, par des études plus ponctuelles ou au travers de témoignages de travailleurs sociaux, l'ampleur du recours à l'hébergement, chez des tiers, n'est pas réellement inconnue même si elle peut être sous-estimée. Les personnes hébergées de manière contrainte chez des tiers sont présentes de façon sous-jacente parmi les demandeurs de logement social, les personnes usagères des services de domiciliation, les prioritaires DALO ou les habitants de résidences sociales en surpeuplement où les ménages sont expulsés de leur logement.

Malgré cette présence, cette réalité reste largement délaissée dans les politiques publiques, en raison de son invisibilité, mais aussi en raison de la perception selon laquelle ces hébergements seraient des solutions temporaires ou adoptées volontairement, et des solutions relevant d'accords privés, ce qui a pour effet de limiter la prise en compte de l'hébergement chez des tiers dans la réflexion globale concernant le mal-logement.

En effet, ce phénomène est très dépendant de la situation globale d'accès au logement pour les personnes modestes et pauvres. Les témoignages recueillis comme les décomptes réalisés démontrent que la pénurie de logements abordables, la hausse des prix et la tension qui s'exerce sur les marchés de l'immobilier entraînent une augmentation des recours à des solutions alternatives, souvent informelles, dont relève l'hébergement chez des tiers. Ignorer cette réalité, c'est, au mieux, se préoccu-

per des symptômes sans s'attaquer aux causes structurelles de cette forme de mal-logement.

En renversant la proposition, on pourrait faire de la place donnée à l'hébergement chez des tiers dans les dispositifs un indicateur de pertinence de la politique sociale du logement menée sur un territoire. En tout état de cause, une prise de conscience collective traduite en termes de reconnaissance institutionnelle de l'hébergement chez des tiers permettrait d'établir un cadre pour mieux recenser, analyser et agir. Elle faciliterait aussi la coordination entre acteurs publics, associatifs et citoyens, et la mise en place d'indicateurs de suivi pertinents des actions qui peuvent être menées de façon dispersée.

L'hébergement chez des tiers, souvent marginalisé ou invisibilisé, constitue en définitive un miroir des dysfonctionnements du marché immobilier et des politiques sociales. En intégrant cette problématique dans une stratégie globale, en renforçant le suivi et en expérimentant des modèles innovants, il semblerait possible de transformer cette réalité en une étape vers un logement stable et durable pour tous. La clé repose sur :

- Un déblocage de la chaîne du logement permettant de fluidifier les parcours résidentiels et de faciliter l'accès au logement qu'il soit locatif ou en accession à la propriété, ce qui passe en priorité par une reprise de la production de logement social, notamment de petits logements très sociaux et de logements étudiants, pour répondre aux besoins massifs exprimés par les hébergés chez des tiers.
- Un renforcement des protections pour les ménages les plus vulnérables (par

la hausse des aides à la personne), mais aussi par un accompagnement social renforcé.

- Une attention particulière au secteur de l'hébergement en lien avec une politique hospitalière d'accueil des personnes exilées qui facilite leur accès aux droits plutôt que de leur rendre la vie impossible et de les pousser à la clandestinité.

L'hébergement comme mal-logement invisible est révélateur d'une pénurie de logements, évaluée par le SDES à 1,5 million de logements aujourd'hui³⁹. Chercher

à le résorber par exemple en 10 ans implique de produire 150 000 logements par an. Si l'on veut de surcroît répondre aux besoins de près de 200 000 ménages supplémentaires par an en France en raison de la démographie et renouveler quelques dizaines de milliers de logements, il faudra produire environ 400 000 logements par an. Cela représente un tiers de plus que le nombre actuel de logements produits. Un défi à la hauteur des épreuves subies par les centaines de milliers de personnes privées non pas de logement, mais de logement à soi.

³⁹ SDES, « Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050 », 2025.



A photograph of a dilapidated kitchen. In the foreground, a person's arm wearing a red garment is visible on the left. The kitchen features a sink with a black faucet and a dark countertop. A red umbrella is hanging on the wall above the sink. A pair of pink gloves is hanging on the wall to the left. A black chair is partially visible in the foreground. The walls are tiled and show signs of wear and peeling paint. A small bird decoration is visible on the wall to the right.

CHAPITRE 2

**MUNICIPALES :
ÉLECTIONS DÉCISIVES
FACE AU MAL-LOGEMENT**

MUNICIPALES : ÉLECTIONS DÉCISIVES FACE AU MAL-LOGEMENT

Que peut faire le maire pour faire reculer le mal-logement à son échelle ? Les contraintes sont nombreuses, bien sûr, mais ne doivent pas servir de prétexte à baisser les bras. À quelques semaines des élections municipales de mars 2026, ce chapitre vise à montrer l'intérêt d'une action résolue contre le mal-logement des futurs élus communaux et intercommunaux et les marges de manœuvre à leur disposition, à condition de s'emparer des outils existants et de travailler main dans la main avec les autres autorités publiques et les citoyens.

Un mal-logement qui affecte toutes les communes, mais sous des formes différentes

L'enjeu est de taille car, si toutes les communes ne sont pas touchées de la même manière par le mal-logement, toutes sont concernées. Les zones tendues classiques sont évidemment en première ligne, dans les grandes métropoles et en premier lieu en région parisienne, avec un développement du nombre de personnes sans domicile, un surpeuplement particulièrement fort, des taux d'effort accrus et des files d'attente qui s'allongent pour accéder au logement social. Depuis quelques années, de nouvelles zones tendues connaissent à leur tour ces phénomènes, en particulier le long de l'arc atlantique ou près des zones frontalières, à mesure que les populations se dirigent vers l'ouest de la France ou que l'économie touristique suscite des tensions autour de l'habitat avec le développement de plateformes de location de meublés touristiques qui cannibalisent le parc de résidences principales. La réglementation a pris acte de ces tendances

en élargissant le cercle des communes officiellement sous tension, éligibles à la taxe sur les logements vacants ou à l'encadrement des loyers, qui sont passées en 2023 de 1 100 à près de 3 700.

Pour autant, les zones peu tendues, voire en déperdition, restent majoritaires sur le territoire, en particulier le long de la « diagonale du vide » ou à la lointaine périphérie des métropoles. Cela ne signifie pas pour autant que ces communes sont épargnées par le mal-logement. Les loyers y sont plus bas et la demande est faible, pour les logements privés ou sociaux. Il est possible d'y acheter une maison parfois pour quelques dizaines de milliers d'euros seulement, mais d'autres problèmes persistent : désertification des centres-villes, dégradation d'un bâti ancien éloigné des services publics, inadaptation des logements au vieillissement, absence de marché locatif et de parc social...

La pertinence de l'échelle locale

Face à cette grande diversité des formes du mal-logement selon les territoires, l'action locale est la plus à même d'apporter des réponses adaptées et démocratiquement élaborées par les personnes concernées. Depuis longtemps déjà, l'heure n'est plus à une action descendante de l'État qui viendrait installer ici et là villes nouvelles, infrastructures imposées et grands ensembles démesurés sans concertation avec les élus locaux. Les élus locaux, bien identifiés par leurs administrés, ont désormais une place importante dans la fabrique de la ville au quotidien. Depuis les premières lois de décentralisation de 1982, ils pilotent la politique urbaine locale et

nul ne songerait à revenir en arrière. L'État central peine assez logiquement à prendre en compte finement les spécificités locales, et le vote en loi de finances de dispositifs fiscaux peu territorialisés est hélas encore trop fréquent, notamment si l'on pense aux incitations fiscales et à l'investissement locatif dits Robien, Scellier ou Pinel, qui ont parfois raté leurs cibles et suscité des offres neuves de logements inadaptés aux besoins d'un territoire. De manière générale, une grande partie des masses financières de la politique du logement se décide encore à Paris, qu'il s'agisse du montant des APL, des évolutions erratiques des aides à la rénovation énergétique, du régime fiscal de la location privée ou du parc social... Les collectivités s'emparent ensuite de ces sommes, les abondent, les flèchent, les popularisent, mais leur montant dépend encore largement de décisions nationales et d'amendements votés parfois dans un certain désordre en décembre de chaque année au Parlement.

L'État central actuel est donc régulièrement accusé de reproduire ses tendances descendantes du passé, sans en avoir les moyens comme auparavant. Les normes techniques de construction ou de rénovation, les objectifs de production Hlm dans les communes SRU, les pourcentages d'attribution Hlm à tel ou tel public, le nombre d'hectares artificialisables dans chaque région, etc. : les collectivités ont parfois l'impression de devoir faire face à des injonctions contradictoires et fluctuantes, généralement légitimes mais sans disposer des moyens humains pour y faire face correctement. L'État lui-même a largement déshabillé ses services déconcentrés, démunis pour accompagner les collectivités dans la mise en œuvre de leurs priorités, pour les contrôler et reprendre

la main le cas échéant. Cet « État-crocodile », doté d'une grande gueule mais de petits bras, est alors obligé de composer avec les moyens à sa disposition et de reporter ses exigences ou de laisser les acteurs déroger à la loi, comme on le voit avec le non-respect de tant de règles, de la loi SRU au DALO.

Encourager l'échelon intercommunal

Entre un État lointain et des communes en France de petite taille, le mouvement depuis deux décennies consiste à encourager la montée en compétences d'entités locales plus importantes, les intercommunalités. Avec l'acte 2 de la décentralisation en 2004, les collectivités s'étaient vu doter de moyens d'action supplémentaires, en particulier la délégation des aides à la pierre et la définition des programmes locaux de l'habitat (PLH) à l'échelle essentiellement des intercommunalités, tandis que l'action sociale revenait aux départements à travers notamment l'élaboration du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), sachant que l'urbanisme est resté traditionnellement davantage dévolu aux communes à travers le plan local d'urbanisme (PLU) et l'octroi des permis de construire. Mais de plus en plus, certaines de ces compétences sont concentrées entre les mains des intercommunalités, à commencer par les plus grandes d'entre elles les métropoles, qui peuvent pour certaines s'emparer des compétences sociales du département (Fonds de solidarité pour le logement), élaborer de plus en plus à leur échelle un PLU intercommunal (notamment depuis la loi ALUR de 2014) et définir une politique des attributions Hlm intercommunales (lois ALUR et Égalité et citoyenneté de 2014 et 2017), tandis que le mouvement de regroupement des offices publics de l'habitat

(OPH) depuis la loi Elan (2018) tend à les faire passer eux aussi à l'échelle intercommunale. Ces compétences accrues sont de plus confiées à des intercommunalités dont la taille grossit régulièrement.

Le mouvement est cohérent : un urbanisme émietté entre 35 000 communes ne semble en effet plus adapté à la fabrique des villes actuelles, dont les bassins d'emploi et d'habitat dépassent allègrement les frontières communales. Des politiques purement communales de production et d'attribution des logements sociaux portent le risque inhérent d'une spécialisation des territoires et d'une forme d'égoïsme municipal, plutôt que d'un partage équilibré des obligations sociales entre voisins. L'échelle intercommunale en zone dense, ou départementale en zone rurale, est aussi celle de l'effet d'échelle pour les fonctionnaires territoriaux : la complexité croissante des politiques du logement nécessite en effet de pouvoir s'appuyer sur des équipes locales compétentes et étoffées, ce qui semble hors de portée de la plupart des communes si elles ne mettent pas en commun avec d'autres leurs services techniques.

La construction de ce processus de décentralisation de la politique de l'habitat s'effectue « par le haut » sous l'effet de l'action réglementaire et législative de l'État, mais aussi « par le bas » à partir de l'engagement et de l'investissement des collectivités locales qui ont progressivement investi le champ de l'habitat au regard des enjeux qu'il représente. Les « bons élèves » fréquemment mis en avant durant ces années, de la métropole de Rennes à celle de Lyon, semblaient dessiner un modèle de métropole du logement se dotant progressivement de l'ensemble des compétences du logement à contractualiser avec l'État.

Si bien qu'un nouveau statut avait fini par être esquissé, celui des autorités organisatrices de l'habitat (AOH), sans être précisément défini, finissant dès lors par s'apparenter à une « coquille vide ».

Attention au repli communal

Hélas, ce mouvement vers l'intercommunalité, que la Fondation a appelé de ses vœux de longue date, semble au milieu du gué, voire pourrait être amené à reculer. On assiste en effet de manière désordonnée à un *revival* communal inquiétant, cet échelon semblant paré des vertus de la proximité et de l'authenticité. Depuis le mouvement des Gilets jaunes et le « Grand débat » mené entre le président de la République, les maires et les citoyens, puis la mise en avant du « couple maire-Préfet » vanté au moment de la crise Covid, l'échelon intercommunal tend à être délaissé. Des annonces, rarement suivies d'effet toutefois, évoquent « un nouvel acte de décentralisation » à intervalles réguliers. On peut y voir une forme de désenchantement à l'égard des intercommunalités, perçues par certains comme un échelon technocratique lointain, peu politique, peu démocratique, à l'inverse du maire qui demeure l'élu local le mieux identifié des citoyens, « à portée de baffes » sur les marchés.

De manière peut-être un peu moins naïve, on peut voir dans ce retour du fait communal la réaction de communes désireuses de conserver leur pré carré pour éviter la péréquation financière entre communes et surtout leur pouvoir local pour éviter la production de logements sociaux et l'arrivée de ménages jugés « indésirables ». Ce n'est pas un hasard si les premiers actes concrets dans ce sens ont été posés par le projet de loi « Kasbarian 2 », heureusement stoppé dans son par-

cours parlementaire en 2024 par la dissolution. Plébiscité par les sénateurs, ce texte donnait en effet un véritable droit de veto aux maires et leur offrait la possibilité de gérer le « contingent préfectoral » à la place des Préfets. Or, ce qui est fréquemment reproché par certains maires rétifs au logement social aux attributions Hlm par le Préfet, c'est avant tout d'offrir aux ménages prioritaires défavorisés le droit d'habiter dans leur commune. Ce même projet de loi proposait d'ailleurs d'assouplir les contraintes de la loi SRU en permettant aux maires de remplacer des logements sociaux par des logements intermédiaires, destinés aux classes moyennes supérieures. Bref, on le voit, l'échelon communal, en matière de politique du logement, n'est pas forcément le meilleur ami des mal-logés.

Face à l'émiettement des compétences entre de multiples collectivités, face au risque d'un égoïsme municipal et d'une ségrégation spatiale, l'enjeu reste donc de promouvoir la montée en compétences des intercommunalités. Pour que cet échelon ne soit pas vécu comme une dépossession de la souveraineté communale, il est nécessaire qu'il soit doté d'une légitimité démocratique forte, grâce à l'élection de ses conseillers communautaires au suffrage universel direct lors d'un scrutin dédié, sur le modèle de la métropole de Lyon, afin de permettre à son exécutif, au gré des alternances politiques, de mettre en œuvre une offre politique lisible. À ce titre, les propositions déclinées dans ce chapitre sont donc destinées aussi bien aux élus communaux qu'intercommunaux, en espérant que ces derniers aient la capacité de mener une campagne électorale à cette échelle, présentant aux électeurs avant le scrutin les grandes options en jeu. L'exemple parisien, qui focalise

souvent l'attention médiatique lors de ces élections municipales, est à cet égard inquiétant, puisque l'on sait à peu près tout des candidates et candidats à la mairie de Paris, et à peu près rien des candidates et candidats à la métropole du Grand Paris.

Malgré notre option claire pour l'échelle intercommunale, il faut se garder de tout fétichisme institutionnel. Quelles que soient les compétences des différentes collectivités, les futurs élus de mars 2026 auront fort à faire dans un contexte fort dégradé, et devront créer de nouvelles alliances pour faire reculer le mal-logement, aux côtés d'un État régulateur, notamment en cas de défaillances locales.

L'État a en effet un rôle central à jouer pour définir les règles du jeu et assurer une bonne péréquation entre acteurs locaux publics et privés. C'est lui qui fixe des objectifs minimaux quand les élus locaux ne jouent pas spontanément le jeu. Cela a pris des années, mais depuis la loi SRU de 2000, les communes tendues se voient assigner un objectif de rattrapage pour atteindre au moins 20 ou 25 % de logements sociaux. Cette loi emblématique est un exemple de bonne articulation local/national. L'État, garant du droit au logement, y compris en justice, fixe l'objectif, contrôle sa mise en œuvre progressive de manière pragmatique et sanctionne les communes récalcitrantes, voire reprend les compétences en cas de blocage. De son côté, la commune a toute latitude pour atteindre l'objectif de la manière qui lui convient. Idem, c'est la loi qui a dû imposer des critères de priorité pour les attributions Hlm, voire des quotas de relogements de ménages à bas revenus, faute de quoi la tendance spontanée, à bien des endroits, est de sélectionner les profils de candidats jugés les plus « désirables ».

Au-delà de ces nécessaires garde-fous rappelés par l'État, la bonne intelligence de l'action territoriale consiste en un partenariat quotidien entre tous les acteurs, dans un engagement contractualisé entre État et EPCI. C'est ainsi qu'a pu se mettre en place un commencement de politique du Logement d'abord en 2018, entre un État affichant une direction et des collectivités volontaires pour une « mise en œuvre accélérée » de cette politique, permettant à certains endroits de rapprocher les acteurs de l'hébergement et du logement. C'est ainsi également que la loi SRU produit des résultats, quand la commune, l'EPCI et la préfecture vont dans le même sens pour atteindre les objectifs de production Hlm, à travers un « contrat de mixité sociale ». Mais dans ces deux exemples comme dans tant d'autres, la bonne volonté de certaines municipalités porte ses fruits si l'État mène une politique volontariste à l'échelle nationale. Les collectivités seules, aussi vertueuses soient certaines d'entre elles, ont en effet rarement les moyens de compenser le désengagement de l'État. Les collectivités engagées dans le Logement d'abord ont besoin que le ministère de l'Intérieur accorde un droit au séjour aux personnes sans domicile qui en sont privées. Celles qui travaillent à atteindre leurs objectifs SRU ont besoin d'organismes Hlm soutenus financièrement par l'État plutôt que ponctionnés. Les territoires de bonne volonté pour respecter la sobriété foncière et le zéro artificialisation nette (ZAN) ne peuvent avancer si les parlementaires ne fixent pas un cap clair et si l'État n'abonde pas le « Fonds vert » pour les aider à recycler les friches. Et les collectivités qui accompagnent les ménages vers la rénovation énergétique ne peuvent pas convaincre si les aides sont divisées par deux en cours d'année.

Un univers de contraintes accrues

On le voit, les élus de 2026 auront fort à faire, d'autant plus que la période apporte son lot de nouvelles contraintes à prendre en compte. Produire des logements en 2026 est plus complexe qu'auparavant. La remontée des taux d'intérêt depuis 2022, après des années très favorables, a réduit la solvabilité des ménages et des organismes Hlm. La rigueur budgétaire affecte également les marges de manœuvre des acteurs publics, alors que les coûts de construction continuent leur progression. Les aides au logement sont au plus bas niveau historique et les collectivités ont vu leur autonomie fiscale rognée par la suppression de la taxe d'habitation, tandis que des efforts de réduction du déficit sont de plus en plus attendus de leur part.

Pour garantir la qualité des logements, leur accessibilité au handicap, leur adaptation au vieillissement, au froid et aux canicules, les normes de construction et de réhabilitation renchérissent le coût des opérations, pour de bonnes raisons mais avec une complexité accrue et des besoins en formation qui ne sont pas toujours satisfaits, entraînant parfois retards, surcoûts et malfaçons. De plus, dans un monde où l'énergie bon marché semble appartenir au passé, de même que la solution de facilité de l'étalement urbain, la sobriété dans la production de logements s'est imposée. Et avec elle les coûts de recyclage urbain, de dépollution des sols, la complexité inhérente à la densification des parcelles... Ces complexités réelles doivent pousser les municipalités qui en manquent à se doter d'une ingénierie accrue plutôt qu'à baisser les bras ou déléguer au privé le soin de fabriquer la ville.

Autre difficulté, l'opinion publique locale voit parfois d'un mauvais œil les nouveaux projets de construction, associés selon les cas à une densité qui n'est pas toujours bien vue, à des désagréments inhérents aux chantiers, à des nuisances environnementales et à l'arrivée de nouveaux voisins, avec toutes les craintes et préjugés qui les accompagnent, surtout en cas de production de logements sociaux, de centres d'hébergement ou d'aires d'accueil et d'habitat adapté pour Gens du voyage. Dans de nombreuses régions, avec la montée de l'extrême droite, les futurs élus auront en effet à composer avec une fraction de leurs administrés potentiellement hostiles à l'accueil de personnes en difficulté. Un obstacle de plus qui ne doit pas servir de prétexte pour renoncer, naturellement, mais doit au contraire amener à conduire un travail de conviction de long terme pour rassurer et lever les représentations erronées. Pour peu que la concertation soit menée correctement, la population peut adhérer au projet et même y trouver son intérêt, pour soi ou ses proches. D'après un sondage IPSOS commandé par la Fondation pour le Logement, la loi SRU et ses 25 % de logements sociaux n'est-elle pas plébiscitée par 75 % des personnes interrogées¹ ?

Les alliances des nouveaux élus avec les partenaires institutionnels doivent dès lors se reproduire au sein de la commune avec le tissu des associations et des habitantes et habitants. Le soutien à la vie associative, la coconstruction des projets, les référendums locaux, les tables de quartiers représentent autant de manières d'enrichir les projets urbains plutôt que de les freiner. À l'heure où les associations sont fragilisées et attaquées de toutes parts, les municipalités sont une échelle propice pour retisser de la confiance, sans avoir peur de partenaires qui jouent leur rôle de contre-pouvoir mais qui permettent aussi d'accompagner les publics les plus exclus vers leurs droits. Pour le repérage et l'orientation de ménages en habitat indigne ou en précarité énergétique, pour l'accès aux droits, pour l'accompagnement des personnes sans domicile ou pour le montage de projets de logements en maîtrise d'ouvrage d'insertion, bref pour combler les trous dans la raquette de la sécurité sociale et des services publics avec réactivité, les élus locaux ont tout intérêt à prendre en considération la vitalité des associations de leur territoire plutôt que de les voir comme un frein, une menace ou de simples prestataires.

¹ Sondage IPSOS pour la Fondation pour le Logement, réalisé sur un échantillon national représentatif de la population française, octobre 2025.



Les municipales au risque de l'extrême droite

Les élections municipales surviennent à un moment où l'extrême droite est au plus haut dans les sondages et pourrait conquérir de nouvelles villes. Au-delà des apparences, l'extrême droite n'a jamais défendu le sort des personnes mal-logées, dont elle fait mine de se préoccuper uniquement si cela peut servir son agenda xénophobe et désigner des boucs émissaires à la vindicte. Elle se nourrit des divisions, stigmatise et crée des fractures pour exclure certaines franges de la population, les étrangers en priorité, mais aussi plus largement les personnes allocataires de minima sociaux. Le Rassemblement National (RN) au pouvoir dans nos collectivités a déjà été essayé, pour des résultats déplorables à chaque fois. Voter pour ce mouvement ou s'allier à l'extrême droite constituerait donc une menace pour les personnes mal-logées.

Ces dernières années, de véritables laboratoires de l'extrême droite se sont mis en place dans certaines communes. À Fréjus (83), si la municipalité ne s'oppose pas frontalement à la loi SRU, elle n'atteint tout de même pas ses objectifs en matière de constructions de logements sociaux, privilégiant la construction privée. Elle refuse tout partenariat avec les partenaires institutionnels locaux habituels, comme l'intercommunalité ou l'établissement public foncier, pour garder la mainmise sur son territoire et son peuplement, avec des risques avérés de discriminations ethniques dans les attributions Hlm². Rien d'étonnant de la part d'un parti qui prône la préférence nationale dans le logement social, c'est-à-dire une discrimination selon la nationalité. Strictement illégale, cette orientation a pourtant été promue de la part de ce parti auprès de ses candidats en 2013, dans un guide, ayant valu à leurs auteurs un procès en cours pour provocation à la discrimination raciale, parmi lesquels le maire actuel d'Hénin-Beaumont (62) Steeve Briois. À Cogolin, l'ex-maire Marc-Étienne Lansade (Reconquête), s'était opposé violemment à la loi SRU, accusant la préfecture d'imposer en commission d'attribution des « des délinquants multirécidivistes, des mauvais payeurs de loyers. Nous n'en voulons pas »³.

En matière d'expulsions locatives, la dynamique est clairement à la criminalisation des locataires. Ainsi, Steeve Briois, à Hénin-Beaumont⁴, s'est positionné dès son élection en faveur de l'expulsion des « délinquants des logements sociaux ». Il peut compter sur le soutien du maire RN de Perpignan (66), Louis Aliot, dont le groupe a proposé au sein du Conseil de la métropole une motion pour « l'expulsion systématique des délinquants et de leur famille, bénéficiant d'un logement social ».

Enfin, les mairies RN se sont distinguées durant leurs mandats par leurs nombreuses attaques envers les voyageurs, avec des expulsions de lieux de vie informels effectuées

² Camille Vigogne Le Coat, *Les Rapaces. Enquête sur la « Mafia Varoise »* de Marine Le Pen, Les Arènes, 2023.

³ « Logement social : les maires du Golfe de Saint-Tropez appréhendent la loi SRU », *Var Matin*, 8 novembre 2023.

⁴ « Sécurité, logement, culture : ce que veut faire le FN à Hénin-Beaumont », *Nouvel Obs*, 26 mars 2014.

à Moissac (82), Cogolin (83) ou encore Bruay-la-Buissière (62), accompagnées d'une dénonciation systématique de ces installations à grand renfort de communication. À l'image de l'ex-maire de Cogolin Marc-Étienne Lansade (Reconquête), qui s'était vanté d'avoir fait partir une population « indésirable » dans une vidéo virale. Concernant les personnes exilées et sans domicile, le RN n'est pas en reste dans les municipalités qu'il dirige, comme à Hayange (57), où le maire a fait fermer un hôtel qui accueillait 71 familles, qui ont donc dû être relogées dans plusieurs autres villes.

Ces quelques exemples nous donnent un aperçu des politiques menées au sein des municipalités RN, dans la continuité des prises de position nationales du parti. Nous ne pouvons prendre le risque que ces politiques se propagent : explosion du sans-abrisme, attaques durables envers le logement social, préférence nationale à tous les niveaux, solidarité nationale attaquée.

Après cette introduction, ce chapitre donnera aux lecteurs et lectrices des pistes d'actions concrètes. Face à l'impossibilité de fournir des solutions adaptées à toutes les communes, chacun pourra piocher dans ces pages des idées à adapter ou décliner sur son territoire. Y sont présentés les outils à actionner, les exemples dont s'inspirer et les objectifs à fixer pour faire reculer le mal-logement. Les huit fiches ont été choisies pour mettre l'accent sur les sujets qui peuvent prêter à débat démocratique au moment de la campagne électorale et qui appellent le plus d'arbitrages politiques en début de mandat.

Comme toujours sur ces sujets, aucune proposition ne peut tenir lieu de solution miracle, mais la conduite simultanée et sur le long terme des politiques présentées dans ce chapitre est à même de conduire à des résultats sur le front du logement. Les fiches détaillent autant que possible des idées pour accueillir dignement dans sa ville les plus exclus, sans jamais se départir de ses obligations de respect de la dignité de toute personne et sans se contenter de renvoyer vers d'autres au-

torités. Le chapitre rappelle à différents endroits aux élus que leur rôle premier est de prioriser les plus défavorisés dans leurs choix, celles et ceux qui subissent différentes oppressions et discriminations, du validisme à la xénophobie, en passant par les discriminations de genre et celles liées à la précarité économique.

Certains fils directeurs se retrouvent systématiquement dans ces huit fiches : la volonté de recréer du lien entre politiques locales et nationales pour territorialiser finement les actions, la philosophie du Logement d'abord, qui donne la priorité aux solutions pérennes plutôt qu'aux propositions d'urgence moins-disantes. Ce chapitre réaffirme aussi le besoin de réguler les marchés de l'immobilier, à la location avec l'encadrement des loyers ou à l'achat avec les baux réels solidaires (BRS)⁵, parce que l'immobilier n'est pas un simple espace de transactions mais

⁵ Sur ce sujet, voir notre chapitre "Des Organismes de foncier solidaire pour accéder sans spéculer", in Fondation pour le Logement, "Rapport sur l'état du mal-logement en France", 2020.

aussi un terrain de confrontations entre des parties inégales, notamment des locataires en situation de fragilité et de dépendance par rapport aux bailleurs, impliquant la nécessité de rééquilibrer ces rapports locatifs pour faire respecter le droit des locataires à l'année, notamment par rapport à la prédation opérée sur nos villes par les plateformes de locations touristiques de type Airbnb.

Au cœur de ce besoin de régulation se trouve la nécessité d'une action foncière volontariste pour ne pas laisser échapper des opportunités qui seraient laissées au plus offrant, mais aussi pour réussir la sobriété foncière. La jonction entre justice sociale et justice environnementale traverse également ces réflexions, avec la volonté farouche de répondre aux besoins en logements en produisant des habitations supplémentaires mais sans sacrifier la sobriété énergétique et foncière des opérations.

Le logement social représente une des solutions centrales que l'on retrouve presque systématiquement dans les sujets abordés ici. Garant d'un usage raisonné des deniers publics, avec des contreparties sociales de long terme, le logement social est aussi généralement plus propice à des actions de rénovation énergétique et de sobriété foncière, en raison de sa gestion par des professionnels, son habitat majoritairement collectif et sa destination à l'usage comme résidence principale.

Comme on le voit, il ne s'agit pas dans ce court chapitre d'être exhaustif ni encore moins de livrer des recettes clés en main, mais d'engager les collectivités dans une dynamique, et même dans une bataille politique. C'est pourquoi nous avons pris soin de rappeler à chaque fois l'existence de réseaux de soutien thématiques, auprès

desquels puiser ressources, informations et inspiration : l'Association nationale des villes et territoires accueillants (AN-VITA), le Club des territoires Logement d'abord, le réseau national des collectivités mobilisées contre le logement vacant (RNCLV), l'Alliance pour l'encadrement des loyers, le réseau des villes contre l'habitat indigne, le réseau Rappel contre la précarité énergétique, l'Union sociale pour l'habitat et ses déclinaisons régionales, le Collectif national des habitants permanents... Sans oublier naturellement la Fondation pour le Logement, ses neuf agences régionales et ses 850 projets associatifs soutenus chaque année, portés par des partenaires associatifs actifs un peu partout sur le territoire.

I. Accueillir les personnes en détresse

Entre 2012 et 2025, le nombre de personnes sans domicile a augmenté d'environ 145 %. Estimées à 143 000 en 2012 par l'Insee (sans abri ou en hébergement), elles sont au moins 350 000 aujourd'hui.

Les personnes sans abri (vivant à la rue, dans des véhicules et autres lieux non prévus pour l'habitation) sont environ 30 000. On compte de plus 15 000 personnes en bidonvilles en France hexagonale et plus de 100 000 en « habitations de fortune » d'après les chiffres du recensement. Nous sommes donc loin du « zéro SDF ».

Toutes les communes ne comptent pas dans leur population des personnes sans abri et ces dernières sont beaucoup plus nombreuses dans les grandes villes, lieu de centralité sociale, économique et administrative, ou sur certains territoires, frontaliers par exemple. Mais là où elles

vivent, non seulement elles ne sont pas toujours accueillies (ni de la même manière), mais en plus elles sont souvent soumises à un véritable parcours du combattant pour accéder aux aides.

Plutôt que de se déresponsabiliser face à ces situations de détresse humaine, les collectivités locales ont des marges de manœuvre pour **faire respecter les droits fondamentaux** des personnes à la rue.

Sans-abri non coupable

Le premier droit fondamental à respecter est tout simplement le droit aux pratiques de survie, notamment la mendicité. Cela implique de renoncer aux arrêtés « anti-précaires » que multiplient certaines municipalités (visant directement la mendicité, ou simplement l'occupation de l'espace public, etc.), sur sollicitations de commerçants ou de riverains, et qui entretiennent des stéréotypes négatifs, anciens, dépassés, et contribuent ainsi à l'éloignement et à l'exclusion des personnes sans abri.

Ces arrêtés sanctionnent les comportements que les personnes sans domicile sont les premières à adopter dans l'espace public, contraintes par l'évidente nécessité de répondre à leurs besoins les plus élémentaires. Ces sanctions sont loin d'être symboliques (amendes, évacuations arbitraires...) et leur causent de profonds préjudices en accentuant leur détresse et leur isolement, d'autant plus lorsqu'elles sont accompagnées de violences verbales et physiques.

Au contraire, les personnes sans abri étant particulièrement vulnérables dans la rue, il est impératif de pouvoir leur porter assistance et, si elles font l'objet d'agressions ou de vols, qu'elles puissent déposer plainte au commissariat.

De même, le mobilier urbain public ou privé (grilles, pics, roches, poteaux...) qui empêche les personnes sans domicile de s'asseoir ou de s'allonger dans la rue, et donc de s'abriter, de se reposer ou de dormir dans l'espace public est un autre facteur connu d'exclusion. Cette hostilité urbaine est le premier signal perçu par une personne sans abri à son égard.

Prendre conscience de cela, en tant qu'acteur de première ligne de la cohésion sociale et concepteur de la ville, consiste à passer le message à son administration, y compris aux forces de l'ordre et aux services de la propreté, à sa population et aux autres responsables publics (État, département, intercommunalité, etc., selon leurs compétences respectives) qu'il faut proposer une aide qui prenne en compte les besoins des personnes sans abri, réels et exprimés (en les écoutant), plutôt que de les ignorer ou les repousser.

Il est parfaitement possible de changer le mobilier urbain, revisiter ses marchés publics d'aménagement urbain, imposer ses conditions aux sociétés de transports en commun. Plusieurs communes ont retiré leurs arrêtés « anti-précaires », avant ou après un recours au tribunal administratif les annulant. D'autres ne les envisagent pas, maintiennent ou redéployent les équipements de première nécessité en accès libre sur leur territoire (bancs confortables, fontaines, bains-douches, casiers, ouverture des parcs...) et, si elles se sentent dépassées, font appel aux acteurs sociaux et associations sur leur territoire pour adapter leurs pratiques. C'est la meilleure posture de base à adopter, y compris à l'égard des nouveaux arrivants⁶.

⁶ ANVITA, « Manuel pour un mandat accueillant », 2025.

Adopter la Déclaration des droits des personnes sans abri : reconnaître pour agir

Permettre effectivement aux personnes sans abri de cesser de l'être et de jouir des mêmes droits que tout être humain : c'est ce que vise la Déclaration des droits des personnes sans abri proposée par la Fondation pour le Logement à la signature des collectivités locales.

Les 14 droits qu'elle énonce ne sont que des rappels : le droit au logement, le respect du domicile, de ses biens et des procédures, la domiciliation, la liberté de se déplacer et de s'installer dans l'espace public, le droit aux pratiques de survie, la satisfaction de ses besoins fondamentaux (alimentation, hygiène, notamment), l'accès aux services et aux droits sociaux, la non-discrimination, le vote, la protection des données personnelles, la participation à la vie publique et la liberté d'expression culturelle et artistique.

Sept villes et deux départements l'ont signée à ce jour en France : Villeurbanne (2020), Lyon et Strasbourg (2021), Lille, Bordeaux et Gironde, Tucquegnieux et Serrouville (2023), Seine-Saint-Denis (2025). Les élections municipales de 2026 doivent être l'occasion pour les futurs maires de poursuivre leur engagement ou de prendre ces droits fondamentaux comme postulat de départ et cadre d'action pour leur mandat.

Accueillir, écouter, réconforter, accompagner, orienter : sans jugement, sans condition administrative⁷

Les municipalités peuvent également jouer un rôle positif en soutenant l'action

des accueils de jour, portes d'accès aux droits des personnes sans abri.

Elles peuvent participer au financement de leur fonctionnement ou mettre des bâtiments à disposition pour un accueil dans les meilleures conditions, par exemple.

Ces espaces en accès libre pour toute personne qui le souhaite, sans critère préalable, sont des lieux de sociabilité, d'échange et d'abri en journée, proposant parfois une aide alimentaire, une blanchisserie, la réception du courrier, la garde des effets personnels, etc. Ils orientent aussi vers des services spécialisés, notamment l'hébergement, et peuvent déjà être des lieux d'accompagnement social qui facilitent les premières démarches d'insertion.

De même, la domiciliation permet d'avoir une adresse administrative pour y recevoir son courrier et jouir de ses droits civils, civiques et sociaux (couverture maladie, demande de logement social, prestations sociales, régularisation du séjour, ouverture d'un compte bancaire ou encore accès à un emploi). Il s'agit d'une compétence légale et obligatoire des communes. Cette activité des CCAS doit être soutenue et développée, comme celle des associations de proximité qui viennent en complémentarité. Hélas, de nombreuses collectivités délaissent cette mission, et forcent les associations à les suppléer, sans y parvenir totalement, si bien que de nombreuses personnes sans logement ne disposent pas d'une adresse administrative.

Garantir une prise en charge inconditionnelle et immédiate

Le jeu des compétences et des responsabilités entre pouvoirs publics ne doit pas nuire à la garantie des droits fondamen-

⁷ *Cahier-repères sur les Accueils de Jour Leurs principes d'action et leurs missions, « Ici, on sort, de la rue », 2025, Fondation pour le Logement des Défavorisés.*

taux. Il est primordial d'assister toute personne en danger de sans-abrisme et de pourvoir à son logement ou à son hébergement immédiatement sans renvoyer la balle à d'autres acteurs.

Dans cette logique, une vingtaine de maires ont interpellé l'État sur leur refus de mettre « en concurrence les différents publics en situation de grande exclusion » et « l'urgence [de] développer les moyens sur tous les registres : la prévention des situations de grande exclusion, l'intervention rapide quand ces dernières n'ont pu être évitées, l'insertion durable des personnes »⁸. En l'absence de réponse effective, et dans la foulée du département du Puy-de-Dôme, la communauté d'agglomération du Pays basque, les villes de Strasbourg, Bordeaux, Grenoble, Lyon et Rennes ont adressé la facture de leurs prises en charge à l'État et l'ont poursuivi en justice. D'après un rapport d'inspection, l'État a déjà été condamné à rembourser 2 millions d'euros à des collectivités sur ce motif et pourrait avoir à payer 28 millions supplémentaires au titre des autres contentieux en cours⁹.

« En l'état actuel de la jurisprudence, poursuit le rapport, c'est-à-dire une pleine application a posteriori du principe d'inconditionnalité, il semble hypothétique que le juge administratif ne reconnaisse pas tout ou partie d'une carence de l'État et des indemnités dues. En 2016 par exemple, ce dernier avait déjà formulé de manière explicite sa lecture de la loi : « si le législateur a entendu reconnaître un droit universel, il faut l'ac-

cepter ». (...) Par ces jugements, les juges administratifs ont reconnu l'action des collectivités et de leurs établissements publics (en général un CCAS), à titre supplétif, en raison, entre autres, du sous-dimensionnement d'un dispositif qui incombe au premier chef à l'État. Par exemple, la carence « avérée et prolongée de l'État » est caractérisée lorsque « les familles en difficulté dont le département avait assuré la prise en charge pendant la période litigieuse, dont il n'était pas sérieusement contesté par le Préfet qu'elles remplissaient les critères légaux définis à l'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles, n'avaient pu, de façon prolongée, obtenir de places d'hébergement dans les divers dispositifs gérés par les services de l'État ». C'est en effet ce que disent les décisions rendues concernant la Communauté d'agglomération du Pays basque et le CCAS de Grenoble.

Une réponse adaptée et décente

Ainsi, toute collectivité peut, indépendamment des compétences assignées à l'État ou au département, héberger et loger les personnes sans domicile. Toutefois, dans les faits, cet accueil se pérennise trop souvent dans des conditions inadaptées (hôtel) ou indécentes. Des alternatives sont pourtant possibles en mobilisant des bâtiments vides, comme à Rennes, à Marseille (dispositif Cavaignac soutenu par la Fondation et mené par les associations Habitat Alternative Solidarité et Justice et Union pour la transformation sociale), à Montpellier (avec l'association Quatorze), et d'autres villes.

⁸ Plus de 20 maires de gauche, dont Anne Hidalgo, interpellent le chef de l'État sur les familles sans-abris, *Le Monde*, 4 février 2023.

⁹ IGF, IGAS, IGA, « Revue de dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence », mai 2025.



À Rennes, la mobilisation d'habitats temporaires

À l'initiative de la Fondation pour le Logement, la ville puis la métropole de Rennes soutiennent une activité d'hébergement dans des maisons individuelles achetées par des promoteurs et confiées temporairement à l'association Un Toit c'est Un Droit (UTUD) avant leur démolition, pour une durée qui varie entre un et six ans. Les personnes qui bénéficient de cet hébergement sont exclues du logement social et du plan Logement d'abord, sont exilées, déboutées du droit d'asile. Le dispositif est dorénavant intégré au « plan hospitalité » du programme local de l'habitat de la ville de Rennes (2023-2029)¹⁰ pour en soutenir le financement, auquel la Fondation pour le Logement des Défavorisés participe également pour des travaux et l'accompagnement des ménages. Un prêt est signé entre le promoteur et l'association, devant notaire et accompagné de tous les diagnostics techniques de l'immeuble destinés à assurer la sécurité minimale des occupants.¹¹

¹⁰ Ce que fait Rennes pour le logement | Logement et urbanisme | Rennes Ville et Métropole

¹¹ Bilan du plan intercalaire « zéro SDF », 2017-2023 : Six ans d'action au service des plus démunis en Bretagne, Fondation pour le Logement des Défavorisés, Agence Bretagne, 2026.

Pour la Fondation, quatre points de vigilance au moins permettent d'apprécier ce type de projets d'habitats temporaires pour ne pas en faire des pis-aller au titre desquels les pouvoirs publics s'exonèreraient d'une recherche de solutions durables de logements :

- Il s'inscrit dans un contexte de tension urbaine tel qu'il impose le développement d'une solution d'habitat temporaire pour répondre aux besoins des personnes non et mal-logées.
- L'état du bien mis à disposition et les conditions d'habitat proposées respectent la sécurité, le droit au logement décent et la dignité des personnes.
- La durée de mise à disposition du bien est claire et suffisamment longue (au moins deux ans) pour offrir une perspective aux personnes accueillies et permettre un accompagnement social complet vers une solution durable.
- Le contexte précédant ou suivant le projet est cohérent (ne pas évacuer certaines personnes sans abri pour en héberger d'autres à la place).

La protection des données personnelles

Du fait de leur profession, les intervenants sociaux qui accompagnent les personnes sans abri sont amenés à connaître de nombreuses informations privées, qui doivent être protégées : santé, vie conjugale, situation administrative... Les collectivités doivent respecter et rappeler cette règle dans leurs services sociaux et l'ensemble des services publics et privés. L'existence de contraintes très claires avec l'entrée en vigueur du RGPD (règlement général sur la protection des données) impose de revoir en profondeur les pratiques en vigueur, sous peine de lourdes sanctions, tout comme elles permettent aux accompagnants et aux associations de fonder le refus

de communication d'informations qui y contreviendraient¹².

La liberté d'expression culturelle et artistique : « C'est pas du luxe ! »

La ville d'Avignon accueille, depuis 2018, le festival C'est pas du luxe ! lors duquel des personnes accompagnées par des structures soutenues par la Fondation peuvent créer des expositions et des spectacles (théâtre, musique, peinture, danse...) avec des professionnels. La ville accueille le festival dans ses rues, ses musées et ses scènes emblématiques. Comme le rappellent les organisateurs du festival *« au-delà d'un toit, des besoins vitaux, la culture [est] d'autant plus fondamentale, qu'elle est un puissant levier d'émancipation, de dignité et de citoyenneté ... de retrouver la confiance en soi, de pouvoir offrir un autre regard sur [soi]. Et tout simplement, elle crée des espaces de joie et d'émerveillement... à travers ce qui nous rend vivants, nos voix, nos corps, nos mouvements, nos pensées, celles de tous, visibles et moins visibles »*.

II. Engager sa ville dans une démarche Logement d'abord

Faire du logement la condition première de l'insertion, telle est la philosophie du Logement d'abord (LDA). Basée sur des exemples internationaux (États-Unis, Canada, Finlande...) lors de sa mise en place en 2017 à la suite de l'élection d'Emmanuel Macron, cette politique consiste à proposer directement et sans condition un vrai logement pérenne et de droit commun aux personnes à la rue, sans préjuger de

leur « capacité à habiter », en lieu et place d'un simple hébergement plus ou moins précaire (hôtel, hébergement d'urgence ou de réinsertion, sous-location...). Après deux appels à manifestation d'intérêt (AMI) lancés par l'État en 2018 et 2021, 45 territoires (métropoles, départements, communes) se sont engagés à mettre en œuvre ce principe de façon « accélérée ».

Aujourd'hui, faute de politique du logement de l'État ambitieuse notamment, aucune collectivité ne peut se targuer d'avoir réussi un changement de modèle radical¹³. Malgré tout, cette politique du Logement d'abord sur les territoires offre de nombreux exemples qui peuvent inspirer les élus locaux. Recensement des personnes sans abri, objectifs de réduction du sans-abrisme et de productions de solutions de logement, recrutement de coordinateurs Logement d'abord via un co-financement État/collectivité, etc. : des éléments communs de méthode se dégagent et font la preuve de leur efficacité, au-delà de la diversité des territoires.

Pour les collectivités, une première étape consiste à réaliser localement un diagnostic précis du sans-abrisme en y associant tant les personnes concernées que les acteurs présents sur le terrain. Pour ce faire, 47 villes comme Paris, Toulouse ou Dunkerque ont réalisé des « Nuits de la Solidarité ». Le but est de permettre, au cours d'une nuit donnée, de dénombrer aussi bien les personnes sollicitant les services de la veille sociale que celles restées sans abri sans avoir formulé de demande. Cette étape permet de créer un indicateur commun pour suivre dans le temps le nombre de

¹² Fédération des Acteurs de la Solidarité, Le cadre juridique de la transmission de données personnelles, juin 2024.

¹³ Fondation pour le logement des défavorisés, "Rapport sur l'état du mal-logement en France", 2022.

personnes sans abri et les formes de sans-abrisme, et de mesurer les effets d'un plan Logement d'abord chaque année. Il peut être pertinent de réaliser ce type d'enquête en été, et pas seulement au moment des plans grand froid quand des places d'hébergement supplémentaires sont ouvertes.

Plusieurs agglomérations ou départements ont également cherché à consolider l'observation dynamique des personnes sans domicile et à suivre « en temps réel » les trajectoires résidentielles avant et après un passage à la rue, à travers la démarche « Synchro », portée par l'Action Tank, fondée sur le croisement de données statistiques (demande en logement social, 115, SIAO, maraudes, structures d'hébergement...).

L'enquête seulement quantitative n'est toutefois pas suffisante. Le diagnostic se doit d'être aussi qualitatif en permettant aux personnes sans abri de s'exprimer sur leur situation et de donner leur avis sur les carences et atouts du système local d'accès au logement. Des observations dans des permanences d'accès aux droits à Paris ou un théâtre-forum à Mulhouse, éclairent sur les raisons propres aux personnes du non-recours et leurs aspirations, et évitent de plaquer des solutions toutes faites et peu réfléchies.

Le but de la démarche est de réduire le sans-abrisme, en visant une diminution du nombre de personnes à la rue et en hébergement. Dans ce cadre-là, il est important que les villes se fixent des objectifs de réduction (voire d'extinction à terme) à atteindre, comme le fait par exemple Lyon (qui vise une division par deux en cinq ans du nombre de personnes sans domicile). Il est également important de se fixer des objectifs thématiques intermédiaires am-

bitieux et réalistes (comme la diminution du nombre d'expulsions locatives), pour mesurer les efforts accomplis. La force de ces objectifs dépend en grande partie de l'engagement personnel, public et répété des principaux élus, en premier lieu les maires et les présidents et présidentes d'intercommunalité, pour bien faire comprendre qu'il s'agit là d'une priorité politique de premier plan qui ne doit pas être considérée comme une politique sectorielle secondaire.

Le suivi des indicateurs doit être confié à une instance qui ne dépende pas uniquement des autorités locales, intégrant tous les partenaires, y compris des personnes accompagnées et des citoyens. La ville peut également missionner un ou des chercheurs indépendants, comme l'ont fait entre 2019 et 2023 les métropoles de Grenoble et de Lyon avec le laboratoire Pacte qui a suivi une cohorte de 81 personnes sans domicile¹⁴.

Mobiliser tous les acteurs...

La territorialisation de la démarche implique un pilotage conjoint entre l'État, l'EPCI, le département, en associant les communes, les bailleurs sociaux, les services sanitaires, les acteurs associatifs et les mouvements citoyens : tous doivent se reconnaître dans cette approche. Si bien qu'une phase de débats et de formations est indispensable. Que recouvre le terme de Logement d'abord ? Que signifie mettre fin au critère de la « capacité à habiter » pour proposer un logement ? De nombreux supports de formation existent déjà et les grandes fédérations associatives multiplient les initiatives en ce sens, y compris au niveau européen. Associer

¹⁴ Julien Lévy et Gabriel Uribe Larreau, « Le Logement d'abord saisi par ses destinataires », mars 2023.

les organismes de formation initiale ou continue est crucial, notamment les IRTS, mais aussi des formations universitaires (des diplômes « Logement d'abord » ont été créés à Lyon et à Lille, par exemple). Tous les corps de métier pouvant être les interlocuteurs des personnes sans abri ou risquant de l'être (les travailleurs sociaux de secteurs et associatifs, les agents d'attribution Hlm, les gardiens d'immeuble, la justice...) sont à sensibiliser si l'on veut que chacun travaille dans le même sens.

La mise en place d'une équipe dédiée et la reconnaissance de chefs de projet bien identifiés, responsables de la coordination du plan Logement d'abord et chargés de rappeler leurs engagements aux acteurs tentés de reprendre leurs anciennes habitudes, sont aussi le gage de la volonté d'aboutir. Le « club des territoires » de la Dihal permet également d'échanger régulièrement avec ses homologues, de même que ses ateliers qui permettent régulièrement de se former sur un sujet en lien avec le LDA.

Il est également tout à fait possible d'aller à la rencontre d'acteurs ayant mis en œuvre des politiques qui ont fait leurs preuves, en Finlande par exemple, et des programmes pilotes en France, comme « Un chez soi d'abord » qui a ramené vers le logement, puis le soin, des centaines de personnes en grande précarité souffrant de troubles psychiatriques ou d'addictions depuis 2011. Selon la Dihal, en 2025, 375 nouvelles places ont été créées ainsi que 20 équipes mobiles supplémentaires en santé mentale dans le parc social.

...et leviers disponibles

Atteindre les objectifs des deux plans quinquennaux successifs nationaux du LDA, nécessite de débloquer des moyens. Pour cela, différents outils de la politique

du logement et de l'action sociale sont à renforcer, selon la situation locale : production de logements très sociaux (pensions de famille, PLAI-adaptés, offre suffisante de PLAI aux loyers sous plafonds APL, captation de logements privés à vocation sociale...), attributions Hlm, résorption des bidonvilles avec un accompagnement social des personnes, accompagnement des ménages à la rue, en sortie d'institutions (ASE, prison, psychiatrie...) ou menacés d'expulsion.

Au niveau national, certains résultats des plans Logement d'abord sont encourageants mais d'autres sont encore très insuffisants voire en recul. Ainsi, entre 2017 et 2024, les attributions Hlm aux sortants d'hébergement et aux personnes sans abri ont augmenté année après année. Le nombre de places créées en intermédiation locative (IML) a fortement augmenté au cours des premières années du plan avant de ralentir aujourd'hui. À l'inverse, sur la même période, la production de logements très sociaux (PLAI) a chuté (passant de plus de 34 000 logements financés en 2016 à moins de 26 000 en 2024).

Au niveau local, différents outils de la politique du logement peuvent être mobilisés. Attribuer en priorité les logements sociaux sur sa commune aux personnes sans domicile est un bon début. Alors que les ménages les plus pauvres subissent régulièrement une discrimination économique dans les attributions de logements sociaux¹⁵, il est important que les communes mobilisent plusieurs leviers : en utilisant leur contingent communal à

¹⁵ Madec P., Parodi M., Timbeau X., Joutard X., Portefaix P., Aubisse E. (2023). « Quelles difficultés d'accès des ménages les plus pauvres au parc social ? », Document de travail de l'OFCE n°2023-16.

destination de ce public, en faisant respecter la règle des 25 % des attributions au quart des ménages les plus pauvres des demandeurs hors quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) issue de la loi Égalité et Citoyenneté de 2017, en s'interdisant l'exercice de la préférence communale¹⁶, en priorisant les personnes sans domicile dans la cotation locale ou encore en faisant en sorte que les guichets communaux d'aide à l'enregistrement de la demande de logement social soient réellement efficaces (ce qui n'est pas toujours le cas¹⁷).

Un autre outil est la captation du parc privé à vocation sociale. Cela se traduit concrètement par une augmentation de l'intermédiation locative avec un objectif de servir directement les plus fragiles et par une intensification de la prospection immobilière menée par les agences immobilières à vocation sociale (AIVS). Toutefois, l'IML sans mandat de gestion ni bail glissant ne relève pas du logement au sens strict. C'est bien le fait de pouvoir accéder à un statut de locataire de droit commun via le mandat de gestion, et de pouvoir s'y maintenir, qui remplit les conditions du Logement

d'abord. À Rennes, au 31 décembre 2021, l'AIVS de la Métropole gère plus de 650 logements. À Clermont-Ferrand, une AIVS a été créée en 2020 par l'État, le Département et la Métropole dans le cadre du plan de lutte contre le sans-abrisme.

Un troisième levier est la résorption des bidonvilles. Pour résorber un bidonville, deux possibilités s'offrent généralement aux élus locaux et à la préfecture : reloger ou expulser ses habitants. Or, si l'on s'appuie sur les expériences vécues par les collectivités, on constate que les expulsions sans solution ne réduisent pas le nombre de bidonvilles, encore moins le nombre de leurs occupants, qui s'éloignent peu du lieu de leur première installation. À l'inverse, lorsque la « résorption » consiste à prendre le temps d'accompagner les occupants vers l'emploi et le logement, le bidonville disparaît définitivement, sans se reconstituer. C'est donc ce choix que font certaines communes et intercommunalités qui, avec le temps, ont compris l'intérêt de cette approche, plus ou moins assumée. Même à Mayotte, c'est possible : depuis 2017, la commune de Mamoudzou, accompagnée de l'agence AIR Architectures et du CAUE conduit un projet pilote qui fait figure d'exception sur l'île : résorber un bidonville sans le raser, en sécurisant et en réduisant les vulnérabilités du quartier d'abord, puis en l'aménageant.

¹⁶ Le fait de favoriser dans les attributions Hlm un ménage originaire de la commune.

¹⁷ Fondation pour le Logement, « Logement social en Ile-de-France : la Fondation défend l'accès au logement des plus modestes », 2025.



À Montpellier, ville, État, métropole et Fondation pour le Logement, engagés à résorber tous les bidonvilles d'ici 10 ans

Depuis fin 2021, l'État, la ville et la métropole de Montpellier, la Fondation pour le Logement et le secteur associatif local travaillent ensemble à l'émergence d'une stratégie de résorption des bidonvilles. Prenant le nom « Montpellier Zéro Bidonville », l'objectif est de résorber les 13 bidonvilles présents sur le territoire de la Métropole en proposant des solutions d'accompagnement vers un habitat adapté et de relogement temporaire ou pérenne pour les personnes y vivant.

Pour ce faire, différentes solutions ont été identifiées : mobilisation des logements dans le parc public fléchée à 50 % sur le contingent préfectoral et 50 % sur celui de l'EPCI, renforcement des mesures d'intermédiation locative, développement d'habitat intercalaire collectif ou en diffus sur du foncier public ou privé mobilisable de manière temporaire (avec une durée d'accueil de 24 mois maximum) afin de garantir des conditions de vie dignes le temps d'accéder à un logement pérenne, etc.

Cette dernière solution, l'ouverture de lieux d'accueil provisoires, est celle qui semble être privilégiée par les différents acteurs dans leur stratégie de résorption. En effet, fin août 2025, après des mois de préparation, la résorption du bidonville de l'avenue de Maurin a eu lieu. Sur les 91 personnes présentes le jour de l'expulsion, 5 ont eu un accès à un logement classique, 42 ont été hébergées par l'État, 3 par le conseil départemental et 27 ont été relogées dans les locaux de l'ancienne auberge de jeunesse municipale, dans le centre-ville de Montpellier. Cédée par la ville de Montpellier à la Fondation pour le Logement, cette ancienne auberge de jeunesse a été sécurisée et rénovée par l'association Quatorze (financée par la ville et la Fondation pour le Logement). Vus comme un lieu transitoire et temporaire (24 mois maximum) entre le bidonville et le logement, les locaux ont été aménagés pour que chaque ménage bénéficie d'un espace privatif, d'un bloc cuisine et d'un bloc sanitaire. L'accompagnement et le suivi des personnes relogées dans l'auberge de jeunesse sont assurés par la Croix-Rouge française et financés par l'État. *In fine*, l'objectif est que, en août 2027, suite à l'acquisition du bâtiment par Soliko (une société d'investissement solidaire liée à la Fondation pour le Logement), soient aménagés sur le site une quinzaine de logements très sociaux par Adages Maison du Logement et que les personnes présentes accèdent de manière pérenne à un logement.

Cependant, sur les 91 personnes recensées le jour de l'évacuation, 14 n'ont pas eu de solution. En effet, seules celles qui étaient présentes sur le bidonville jusqu'en février 2025 ont été intégrées au dispositif de relogement.

Ainsi, malgré certaines limites, cet exemple de résorption montre bien qu'il est tout à fait possible d'inclure, avec un travail important entre les différents acteurs locaux, la résorption des bidonvilles au sein de la philosophie du Logement d'abord.

Un autre levier à mobiliser est le renforcement des politiques de prévention des expulsions locatives afin que les personnes ne se retrouvent pas en situation de rue. Le service d'accompagnement social lié au logement (ASLL) de la ville de Dunkerque accompagne chaque année 800 ménages avec l'idée d'agir au plus tôt – dès la constitution de l'impayé – en déployant une logique d'aller-vers. L'accompagnement

proposé s'adapte à la situation propre du locataire et mobilise les leviers du travail social (médiation avec le bailleur, mobilisation du Fonds de Solidarité Logement, etc.). En 2024, la Communauté urbaine de Dunkerque (CUD) a souhaité profiter de l'expérience acquise et l'étendre à l'ensemble des communes volontaires. Elle vise la création d'un service intercommunal de prévention des expulsions. Cette

démarche d'accompagnement social précoce constitue un levier important de prévention. **Elle s'inscrit utilement dans une approche plus globale, qui associe également la mobilisation des leviers juridiques afin de sécuriser les parcours des ménages et de prévenir efficacement les expulsions.**

Enfin, le dernier levier est le développement de pensions de famille sur sa commune. Animées par des hôtes¹⁸, les pensions conjuguent, au sein de résidences de taille réduite, des logements pérennes, individuels avec des espaces collectifs, pour que les habitants et habitantes puissent vivre chez eux sans être isolés. À La Ciotat (Bouches-Du-Rhône), la municipalité a facilité l'accès au foncier par le bailleur et soutient l'association locale « Station Lumière » dans l'ancrage de la pension sur son territoire. Ouverte en 2020, la pension « Lumières de Provence » est composée de 18 logements de type studio de 27 à 34 m². Le soutien des collectivités au déploiement de ces structures peut prendre plusieurs formes : contribution financière, garantie des prêts, accès au foncier, partenariats avec les centres d'action sociale mais aussi sensibilisation des habitants et habitantes de la commune.

Premières Heures en Chantier, une solution pour l'accès à l'emploi et au logement

Présent dans 40 territoires, le programme Premières Heures en Chantier (PHC) permet aux personnes sans-domicile de reprendre une activité professionnelle progressive en chantier d'insertion. En débutant à 4 heures de travail par semaine, avec une montée en charge progressive et individualisée jusqu'à 20 heures, le parcours permet l'accompa-

gnement dans les démarches d'accès à des solutions d'hébergement et de logement. En 2024, plus des deux tiers des personnes à la rue à leur entrée dans PHC ont accédé à une solution d'hébergement pendant ou à l'issue de leur contrat.

Toutefois, certains publics sont encore oubliés au sein du LDA, huit ans après sa mise en place. Il s'agit notamment des personnes sans droits ni titres et des personnes évacuées de squats et/ou de bidonvilles qui ne reçoivent la plupart du temps pas de solution de relogement. Là aussi, cette marginalisation n'est pas une fatalité et les municipalités doivent les inclure autant que possible dans une stratégie Logement d'abord.

III. Respecter la loi SRU, une question de volonté politique

La loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU), qui impose depuis 2000 un quota de logements sociaux de 20 ou 25 % à chaque commune tendue, fait partie des sujets de crispation chez certains élus locaux. Sur la période 2020-2022, sur les 1031 communes soumises à la loi SRU, 659 n'ont pas atteint leur objectif de production triennal. Parmi ces communes en retard, 222 ont réalisé moins de 20 % de leur objectif de rattrapage triennal, et 213 entre 20 et 50 % de cet objectif. Fâchés de figurer parmi le palmarès des « mauvais élèves » de la Fondation pour le Logement¹⁹, certains maires cherchent à s'exonérer de leurs responsabilités face à des objectifs impossibles à atteindre selon eux, en raison d'obstacles insurmontables, comme le manque de foncier, l'absence de

¹⁸ Fondation pour le Logement, «Cahier-repères : Zoom sur le métier d'hôte de pension de famille», 2025.

¹⁹ Fondation pour le Logement des Défavorisés, « Palmarès de la loi SRU 2020-2022 — Des centaines de communes hors-la-loi », décembre 2023.

bailleurs sociaux volontaires, des budgets insuffisants ou une opposition des riverains. D'autres assument davantage leur réticence, au nom de la préservation du paysage, de la sobriété foncière ou de la sécurité. Autant d'arguments peu convaincants : comme le montrent nos nombreuses études sur le sujet depuis 25 ans, à long terme, les élus volontaristes qui mobilisent tous les outils à leur disposition parviennent à rattraper leur retard. Deux de nos récentes études montrent ces marges de manœuvre, l'une analysant les politiques de douze communes déficitaires en France²⁰, de toutes sortes, tandis que l'autre se focalise sur cinq communes de l'Hérault²¹.

Planifier l'urbanisme pour respecter les quotas SRU

Une politique du logement social volontariste doit prendre appui sur des documents d'urbanisme et de planification cohérents qui donnent la priorité au rattrapage du taux de logements sociaux. Bien souvent en effet, des communes déficitaires en logements sociaux se plaignent de manquer d'opportunités foncières, mais voient sur leur territoire se multiplier des locaux d'activité ou des logements privés, voire des résidences secondaires.

Tout d'abord, le programme local de l'habitat (PLH), adopté pour six ans à l'échelle des intercommunalités, définit le nombre et le type de logements sociaux programmés, ainsi que leur localisation. Dans le plan local d'urbanisme (PLU), ensuite, de plus en plus élaboré à l'échelle de l'EPCI, mais avec

un rôle important de chaque commune, la collectivité peut définir des emplacements réservés » pour le logement. Elle peut aussi délimiter des « servitudes de mixité sociale » (SMS), des secteurs au sein desquels tout programme de logements doit impérativement comporter un quota de logements sociaux. Ces SMS sont obligatoires pour les communes carencées, c'est-à-dire sanctionnées par les Préfets. Mais pour les autres, c'est un outil facultatif, à ne pas négliger donc si l'on souhaite rattraper son retard. Pour le rattraper le plus vite possible, il importe de définir des secteurs les plus larges possibles, avec des taux de Hlm élevés et s'appliquant à un maximum de programmes, c'est-à-dire à partir de seuils de logements très bas, par exemple 10 ou 12 logements, pour ne pas le limiter à de très grandes opérations. Il permet d'éviter de voir la production Hlm stagner, comme à Agde (Hérault), avec 70 logements sociaux financés entre 2020 et 2022, pendant que se construisaient en parallèle... 458 logements privés, ce qui n'empêchait pas les représentants de la ville d'accuser le manque de terrains et le recul du trait de côte comme explication à leur retard pris sur la loi SRU.

Prévoir une part de logements sociaux dans chaque programme est vertueux, mais il faut aussi accepter des taux de logements sociaux plus importants que 25 % si l'on souhaite rattraper son retard. Le maire d'Agde, par exemple, partant du principe qu'on ne peut pas consacrer plus du tiers de la production de logements au logement social dans sa ville, estime qu'il faudrait 9 000 nouveaux logements pour produire 3 000 Hlm, argument-prétexte pour ne pas respecter ses objectifs SRU (Midi libre, 21 mars 2025). À l'inverse, pour rattraper leur retard, les nouveaux élus du Bourget-du-Lac ont programmé

²⁰ Fondation pour le Logement des Défavorisés et Paris 1, *Les communes face à la loi SRU, entre contraintes réelles et manque de volonté politique*, 2024.

²¹ Université Paul Valéry, Art.Dev et Fondation pour le Logement des Défavorisés, *Quelle place pour le logement social dans les villes de l'Hérault ?*, 2025.

seize opérations avec des taux de logements sociaux allant jusqu'à 75 %. En réalité, des programmes à 100 % de logement social n'ont pas à être tabous dans des villes qui manquent tant de logements abordables. La concentration sur un ensemble immobilier de locataires Hlm ne doit pas être vue comme un problème en soi, puisque le logement social, auquel 60 % de la population est éligible, peut accueillir classes populaires et classes moyennes dans ses différents produits (PLAI, PLUS, PLS). Sans compter que, dans des villes cossues organisées pour évincer les plus pauvres depuis des décennies, la constitution de « ghettos » ressemble avant tout à un épouvantail pour éviter d'avoir à respecter la loi.

Le document d'urbanisme peut également faciliter la production de logements sociaux en prévoyant une majoration des gabarits de construction sur les programmes immobiliers Hlm, ce qui aide les opérations à équilibrer leur budget et maximise le nombre de logements sociaux à la parcelle. Ainsi, même sans foncier public à la main de la commune, les règles d'urbanisme peuvent prioriser le logement et en particulier le logement social sur des parcelles privées.

Les grandes opérations d'aménagement en particulier sont des occasions uniques de rattraper son retard en priorisant le logement social. Sans quoi, ces occasions perdues risquent de ne pas se reproduire. Ainsi, la ville de Nice, très en retard sur la loi SRU, urbanise 200 hectares sur la ZAC Nice-Méridia et offre un mauvais exemple en consacrant moins d'un tiers des surfaces de plancher au logement, et parmi ces logements seulement un tiers de logements sociaux.

Même sans foncier constructible tout court, il est possible pour une commune de coupler sa politique de production Hlm

avec une stratégie de lutte contre l'habitat indigne dans le parc ancien privé dégradé. C'est ainsi que, à Paris, ville particulièrement contrainte par un foncier rare et cher, entre 2001 et 2024, parmi les 126 000 logements sociaux financés, une majorité provient de l'acquisition de logements privés, avec (18 %) ou sans (34 %) travaux de réhabilitation²². Si bien que, dans ce cas-là, la physionomie des logements sociaux, qui n'a plus rien à voir depuis longtemps avec les grands ensembles d'antan, ne vient pas bouleverser les formes urbaines, mais au contraire améliorer la qualité du bâti de quartiers entiers.

De même, sans foncier ni construction neuve, il est aussi possible de mobiliser des propriétaires privés pour les inciter à conventionner leurs logements avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et de confier leur gestion à une agence immobilière à vocation sociale : ces logements sont alors comptabilisés comme des logements sociaux au sens de la loi SRU. Le temps de leur conventionnement, ils accueillent des ménages prioritaires pour des loyers modérés, mais avec une gestion locative adaptée par une association et des avantages fiscaux pour le propriétaire.

Le foncier public et les bâtiments publics doivent également être mis à disposition, en négociant avec leurs propriétaires (ministère des Armées, SNCF, La Poste, biens communaux...). C'est ainsi que la commune de Cagnes-sur-Mer (06), très en retard sur ses objectifs Hlm, a pu se doter de sa première pension de famille, soutenue par la Fondation pour le Logement, à partir d'un immeuble vacant depuis 10 ans appartenant au bailleur social Côte d'Azur

²² APUR, « Les chiffres du logement social à Paris 2024 », 2025.

Habitat, transformé via un bail à réhabilitation d'une durée de 50 ans par l'association de gestion immobilière à vocation sociale en charge des travaux Agis 06. Cet exemple montre à quel point la maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI) peut être utile pour travailler dans la dentelle des projets de petite taille sur lesquels les organismes Hlm ne se positionnent pas toujours.

Il arrive également qu'un foncier constructible soit disponible sans en avoir clairement conscience. C'est le principe de la densification douce, qu'il s'agisse de densification horizontale avec la construction de petits logements sur une même parcelle dans le cadre de l'approche BIMBY (*Build in my backyard*) ou verticale avec la surélévation de bâtiments (voir le IV sur le ZAN).

Des partenariats et des financements favorables au logement social

Une véritable stratégie passe par des partenariats avec les acteurs majeurs de la production Hlm. Pour mobiliser le foncier, il convient de s'engager auprès de l'établissement public foncier (EPF) et de dégager des budgets pour les acquisitions foncières, révélateurs d'une réelle volonté politique... ou non. Alors qu'une ville comme Paris y consacre des sommes relativement importantes (plus de 150 millions d'euros par an), la ville de Nice par exemple s'y refuse presque totalement.

Ensuite, il est nécessaire d'attirer des organismes Hlm sur le territoire, notamment s'ils n'y sont pas spontanément présents. Au cas par cas, opération par opération, un partenariat est utile pour accélérer les procédures, éviter de voir des permis de construire refusés et travailler avec les riverains pour l'insertion harmonieuse des opérations au sein du quartier et éviter les

recours en justice. Contre-exemple, dans des villes réfractaires au logement social comme Toulon, la mairie met volontairement des bâtons dans les roues, s'opposant à des permis de construire ou à des préemptions, aboutissant logiquement au désengagement des acteurs. Ailleurs, certaines municipalités réfractaires au logement social sont même engagées auprès des riverains pour soutenir les contentieux contre les projets Hlm.

Le partenariat doit s'effectuer aussi avec les autres acteurs publics, et peut être formalisé au sein d'un « contrat de mixité sociale » officiel noué entre le Préfet, le maire et l'EPCI. Les objectifs SRU sont fixés à la commune et pèsent sur les municipalités, mais la politique du logement s'élabore de plus en plus à l'échelle de l'EPCI. Il est donc indispensable pour les élus communaux d'agir de concert avec l'intercommunalité. C'est le pari gagnant de la nouvelle municipalité de Bois-Guillaume (76), élue en 2020 sur un discours pro-SRU, après plusieurs mandats d'attentisme, qui a coïncidé avec le même changement d'orientation à l'échelle de la métropole de Rouen. Ensemble, les deux exécutifs ont multiplié les outils en lien avec l'EPF, les services de l'État et les bailleurs sociaux, aboutissant à une atteinte de l'objectif triennal 2020-2022 de 136 % et à un triplement de la production sociale.

À l'inverse, une ville comme Saint-Cloud (92) a mis à peu près tous les bâtons possibles dans les roues du logement social et s'est refusée à travailler avec les services de l'État, les bailleurs sociaux, l'intercommunalité ou l'établissement public foncier d'Île-de-France, pour ne pas avoir à accepter la réalisation de logements sociaux, à tel point que le Préfet a fini par lui retirer la délivrance des permis de construire.

Toutes ces mesures liées à l'urbanisme

doivent être couplées à des aides financières. À l'heure où les coûts de construction et du foncier augmentent, tandis que se réduisent les subventions de l'État, produire du logement social nécessite souvent des aides locales pour équilibrer les opérations. Les communes volontaristes se distinguent donc par leurs aides à la pierre locales, comme Annecy ou Biarritz, cette dernière proposant même la subvention record de 90 000 euros par logement social. Il faut savoir que les aides financières des communes viennent réduire d'autant les prélèvements dus à l'État au titre de la loi SRU. Si bien que ces aides n'enlèvent strictement rien aux communes et permettent même de flécher ces sommes vers l'économie locale.

Des logements sociaux pour qui ?

Enfin, outre le nombre de logements sociaux financés, la commune est attendue, en lien avec le bailleur, sur le type de logements sociaux. La loi SRU impose qu'au moins 30 % des logements sociaux soient des logements très sociaux (PLAI), et que les logements les moins sociaux (PLS) ne dépassent pas 20 ou 30 % de la production de la commune déficitaire. Réaliser essentiellement des PLS est donc non seulement illégal, mais vise à empêcher les ménages les plus modestes de se loger dans la commune. C'est ainsi que la ville de Lattes, près de Montpellier, a financé 275 PLS sur la période 2020-2022 contre seulement 28 PLAI. Une manière de cibler les étudiants, ce qui est vertueux, mais en évitant les familles les plus modestes, ce qui va à l'encontre de l'esprit (et de la lettre) de la loi SRU. À l'inverse, une commune comme Carpentras, cherchant à répondre aux demandes Hlm des classes populaires, s'est astreinte à respecter ses objectifs SRU sans recourir au moindre PLS en 2020-2022.

Pour conclure, même si cela ne relève pas des obligations SRU, un élu local soucieux du droit au logement doit se soucier des attributions Hlm, pour qu'une partie des logements sociaux produits soient effectivement attribués aux personnes en ayant le plus besoin. Cela passe par le respect des règles de priorités légales. En particulier, il s'agit de s'assurer que les quotas d'attribution soient bien respectés par tous les acteurs concernés, en premier la commune : 25 % d'attribution aux ménages DALO puis aux autres prioritaires et 25 % d'attributions en-dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) aux ménages appartenant au premier quartile de revenus des demandeurs Hlm, pour que les plus pauvres ne soient pas discriminés dans l'accès au logement. De même, les discriminations doivent être combattues, qu'il s'agisse de discriminations sexistes, ethniques ou validistes contre les personnes handicapées. A cet égard, si la commune de Fréjus (83), gérée par l'extrême droite, n'a pas bloqué la production Hlm en tant que telle, elle est en revanche accusée de promouvoir une politique d'attributions discriminatoire²³. Il faut aussi s'attacher à lutter contre les discriminations à l'égard des étrangers à la commune, alors que la « préférence communale » est trop souvent présentée comme une discrimination « acceptable », notamment pour amadouer les maires rétifs au logement social²⁴.

²³ Camille Vigogne Le Coat, *Les Rapaces. Enquête sur la « Mafia Varoise »* de Marine Le Pen, Les Arènes, 2023.

²⁴ Fabien Desage, « 20 % de logements sociaux minimum, mais pour qui ? La loi SRU à l'épreuve de la « préférence communale » », *Savoir/Agir*, 24(2), 2013.

IV. Lutter contre le mal-logement tout en respectant le ZAN

9,5 % du territoire français est artificialisé. Le reste est recouvert d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) : à 52 % de terres agricoles et à 39 % d'espaces naturels.²⁵ L'artificialisation des sols est un problème écologique majeur. En plus des impacts sur la biodiversité, elle contribue au réchauffement climatique puisque les sols stockent du carbone et en rejettent lorsqu'ils sont artificialisés. Elle limite également la résilience d'un territoire face au changement climatique, car les espaces naturels remplissent des fonctions d'adaptation, *via* la rafraîchissement lors des vagues de chaleur, l'absorption de l'eau lors des inondations, etc.

En 2021, la loi climat et résilience a créé un cadre contraignant et assez inédit, visant à ralentir l'artificialisation des sols en France. Elle fixe une trajectoire claire et mesurable : d'ici 2031, chaque région française devra avoir réduit de moitié le rythme d'artificialisation de ses sols par rapport à la période 2011-2021. Concrètement, si, entre 2011 et 2021, 9 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers ont été transformés en espaces urbanisés en Normandie, la région disposera d'une enveloppe de 4 500 hectares pour la décennie 2021-2031. Contrairement à ce qui est souvent avancé, il ne s'agit donc pas de stopper toute artificialisation, mais bien d'en réduire le rythme. C'est seulement en 2050 que la France devra avoir atteint le « ZAN », zéro artificialisation nette, et que toute artifi-

cialisation devra être compensée par la « renaturation » d'une zone équivalente.

Un chantier complexe, mais réaliste

La mise en œuvre du ZAN implique donc de changer de logiciel, de passer de l'étalement urbain incontrôlé à la sobriété foncière. Cela n'est pas sans conséquences pour les collectivités locales : en plus de devoir changer des pratiques fortement ancrées, leur système de financement n'a pas été conçu pour la sobriété foncière. Du fait de ses critères, il tend même à favoriser l'artificialisation des sols (aides proportionnelles aux kilomètres de voirie, rentabilité fiscale accrue des espaces urbanisés, etc.).

A priori, ce changement de logiciel peut aussi sembler incompatible avec le fait de répondre à la crise du logement, qui implique de construire de nouveaux logements. Surtout quand on sait que l'habitat est le principal moteur de l'artificialisation en France, à hauteur de 65 %. C'est justement pour apporter des solutions à cette délicate équation que la Fondation pour le Logement a travaillé avec la Fondation pour la Nature et l'Homme sur un rapport « Réussir le ZAN tout en réduisant le mal-logement, c'est possible ! » paru en 2024. L'étude donne la parole à des communes de différentes tailles et typologies qui se sont engagées dans une démarche volontariste face au ZAN. Car les collectivités locales sont au cœur de la démarche ZAN. Si les objectifs sont d'abord fixés au niveau des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), les quotas d'artificialisation doivent ensuite être répartis et intégrés au sein des schémas de cohérence territoriale (SCoT) (d'ici 2027) puis déclinés dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) communaux ou de plus en plus souvent intercommunaux (d'ici

²⁵ INSEE, Statistiques « Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires – artificialisation des sols », 2024

2028). Dans tous les cas, c'est au niveau des communes que les projets adviennent et le ou la maire, via l'octroi des permis de construire, joue un rôle central.

Depuis son inscription dans la loi, le ZAN est fortement critiqué et les parlementaires l'ont déjà assoupli en 2023 (report du calendrier, « garantie rurale » attribuant d'office un hectare d'artificialisation par commune...), tandis que la proposition de loi dite « TRACE », adoptée au Sénat en mars 2025, s'y attaque frontalement (suppression de l'échéance de 2031, autorisation de dépassement des quotas d'artificialisation...).

D'autres acteurs, et notamment des collectivités, gardent le cap et anticipent même les futures échéances. Selon une étude de la Fédération Nationale des SCoT, 70 % des SCoT ont déjà entamé les révisions pour intégrer le ZAN. Ils sont 66 % à demander de la stabilité réglementaire²⁶. Lors de la révision de son SCoT, la métropole de Lyon a déjà réduit de 40 % l'enveloppe ouverte à l'urbanisation. Cette anticipation va même jusqu'aux PLU : la métropole de Nantes a déjà intégré le ZAN dans son PLU métropolitain. De même, la communauté de communes du Pays de Sées en Normandie (7 000 habitants) a adopté un PLUi compatible avec le ZAN. Le PLU intercommunal du Grand Annecy se veut ambitieux en matière de réduction de la consommation foncière, avec une quantité de zones ouvertes à l'urbanisation pour les deux décennies plus sobre que ce que préconise la loi ZAN²⁷.

Créer des logements sans construire

Pour réussir une démarche de sobriété foncière de ce type tout en répondant à la crise du logement, il existe plusieurs leviers, dont certains aux mains des collectivités locales. Tout d'abord, produire des logements ne signifie pas nécessairement en construire. Il est possible de remobiliser des logements existants qui sont sous-occupés, voire vides, qu'il s'agisse de logements vacants (8 % des logements en France), de résidences secondaires (10 %), de meublés de tourisme ou de grands logements en sous-peuplement.

Plusieurs outils, dont certains aux mains des communes, permettent la mobilisation des logements vacants. Des aides financières (MaPrimeRénov', MaPrime Logement Décent...) existent à destination des propriétaires pour rénover leur logement. En 2024, l'Anah a créé une prime de 5 000 euros qui cible spécifiquement les propriétaires en zone rurale qui remettent en location des logements vacants depuis plus de deux ans. Les villes peuvent compléter ces aides nationales d'aides locales (telles que la prime « sortie de vacance » de l'agglomération d'Evreux d'un montant de 3 000 euros, *idem* pour celle de la ville de Vichy). Elles doivent être complétées par un accompagnement des propriétaires dans les démarches en identifiant les causes de la vacance et en faisant connaître les aides. En parallèle, pour pousser les propriétaires à l'action, il est possible de renforcer la taxation des logements vacants. Dans les zones tendues, la taxe sur les logements vacants (TLV) est automatique, mais dans les autres communes, les collectivités peuvent imposer une taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) et moduler son taux, jusqu'à +60 %.

²⁶ Fédération Nationale des SCoT, « Etat d'avancement de l'intégration de la trajectoire de sobriété foncière de la loi Climat & Résilience dans les SCoT, avril 2025 ».

²⁷ « Le PLUi du Grand Annecy, « ambitieux » sur le ZAN, justifie peu l'objectif de production de logement (MRAE) », AEF, 23 avril 2025.



Des initiatives pour outiller les collectivités face à la vacance

- **L'association de collectivités « Agir contre le logement vacant »** rassemble 23 collectivités et porte un plaidoyer pour renforcer les moyens légaux, techniques et financiers pour mobiliser les logements vacants.
- **La plateforme nationale Zéro Logement Vacant** donne accès aux collectivités à des données locales sur les biens vacants et leurs propriétaires. Elle propose également des campagnes de *mailing* pour cibler ces propriétaires et les inciter à remettre leur bien sur le marché.

A noter également que, face à la vacance volontaire de logements, après avoir tenté d'inciter leurs propriétaires de les remettre sur le marché, les collectivités peuvent aussi envisager de recourir à l'arme de la réquisition. Cet outil n'est pas simple à manier car il implique de repérer des logements durablement vacants et habitables, de financer une remise en état si nécessaire et d'indemniser le propriétaire en échange d'un usage du logement à titre temporaire. Autant de complexités à surmonter, qui expliquent que cette procédure a été très peu utilisée ces dernières années, d'autant plus qu'elle est essentiellement une compétence des Préfets qui ont rarement été convaincus par les appels des collectivités à agir dans ce sens. La métropole de Rennes a annoncé toutefois avoir demandé, en novembre 2025, de se voir déléguer par l'Etat la compétence de réquisition pour mobiliser 300 logements en cinq ans, ce qui serait une première.

Comme les logements vacants, les résidences secondaires contribuent sur certains territoires touristiques à l'attrition du nombre de résidences principales, notamment quand elles sont louées en meublés de tourisme, sur des plateformes comme Airbnb ou Booking, comme le dénoncent les 35 associations du « Collectif

National des Habitants Permanents ». Plusieurs leviers doivent être activés pour limiter la part de résidences secondaires sur le territoire. Depuis la loi Le Meur — Echaniz sur les meublés de tourisme, adoptée fin 2024, les communes peuvent inclure dans leur PLU des « servitudes de résidences principales » au sein desquelles les résidences secondaires sont interdites. Chamonix a été la première ville à s'en saisir sur une grande partie du territoire. De plus, comme pour la vacance, il existe une fiscalité spécifique avec la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), que les communes en zone tendue peuvent majorer jusqu'à 60 %. À noter que les parlementaires, lors du débat en cours sur le projet de loi de finances pour 2026, ont prévu de donner aux communes plus de marges de manœuvre pour augmenter les taxes sur la vacance et les résidences secondaires.

Une autre manière de mobiliser des m² de logements sans construire est de réduire le sous-peuplement des logements existants. En France, un quart des ménages est en situation de sous-occupation très accentuée, c'est-à-dire avec trois pièces de plus que le nombre théoriquement nécessaire. Cette part atteint même 41 % pour les maisons in-

dividuelles.²⁸ Cela est dû au vieillissement de la population, au veuvage et à l'augmentation des divorces. C'est la question du parcours résidentiel qui se pose donc : comment proposer aux ménages des logements plus petits, plus adaptés à leurs besoins et à la composition du foyer, afin de libérer des logements plus grands pour y loger des familles.

La division pavillonnaire, qui consiste à diviser un logement pour en faire plusieurs, est une des manières de répondre à cette problématique. Une maison peut être divisée en plusieurs appartements, un grand appartement divisé en plusieurs studios, etc. Les données manquent, mais selon Espacité, entre 2003 et 2013, 120 000 logements issus de divisions pavillonnaires ont été déclarés. Cette démarche peut être utile, mais doit susciter une certaine vigilance : même si elle est encadrée par la loi qui fixe des normes de décence et un seuil minimal de 14 m² par logement, la division pavillonnaire a été aussi utilisée par des propriétaires peu scrupuleux qui ont contribué au développement de l'habitat indigne.

Les bourses d'échange mises en place par les bailleurs sociaux visent également à réduire la sous-occupation et à fluidifier les parcours résidentiels. Elles permettent aux locataires volontaires d'échanger leurs logements afin d'en obtenir un plus adapté à l'évolution du ménage et de ses besoins. Mais certains locataires sont réticents à quitter leur logement, même lorsqu'il est devenu trop grand, car ils bénéficient d'un niveau de loyer fixé de longue date. Pour les y inciter, des bail-

leurs doivent donc proposer un maintien du niveau de loyer au m². De plus, d'autres ont un ancrage historique dans leur logement : leur ancienneté d'occupation et leur fort attachement au logement les rendent plus réticents à le quitter.

Construire en artificialisant moins

Toutes les formes de logements ne contribuent pas de la même manière à l'artificialisation des sols. Si 65 % de l'artificialisation en France est causée par l'habitat, elle l'est pour 60 % par les maisons individuelles, et seulement 5 % pour le logement collectif. Privilégier la construction de logements collectifs est donc une première manière de produire du logement en réduisant drastiquement l'emprise sur les sols.

En particulier, les collectivités ont entre leurs mains une politique efficace pour répondre à l'équation ZAN : le logement social, en majeure partie du logement collectif produit en renouvellement urbain, artificialise peu. En plus de cela, produire du logement social assure une utilisation efficace des logements et permet de limiter les écueils cités plus haut (vacance, sous-occupation, résidences secondaires). En effet, par son modèle, le logement social loge les foyers modestes, le taux de sous-occupation est moindre, de même que le taux de vacance, et l'usage en résidence secondaire est interdit.

Il est également possible de construire sans artificialiser, par la surélévation ou la « densification verticale » en ajoutant un ou plusieurs étages aux bâtiments existants. La *startup* spécialisée UpFactor estime que jusqu'à 20 % du bâti des métropoles françaises pourraient théoriquement être surélevés. La vente des droits à construire des étages supérieurs peut per-

²⁸ Insee, "Un quart des ménages vivent dans un logement en sous-occupation très accentuée", Insee Première, 2025.

mettre aux habitants actuels de financer des travaux de rénovation. En copropriété, l'ajout de nouveaux occupants permet de diviser les charges de copropriété en un plus grand nombre de personnes.

Dans le 13^e arrondissement de Paris, Solidarités Nouvelles pour le Logement a acquis auprès de la municipalité une maison de ville de deux étages pour la réhabiliter et la diviser en trois logements sociaux PLAI, en ajoutant une surélévation pour deux logements PLAI supplémentaires. Le projet est soutenu par la Fondation pour

le Logement, via son programme Toits d'Abord et sera livré courant 2026.

Pour réduire la consommation d'espace, il est aussi possible de densifier horizontalement, via l'utilisation des « dents creuses »²⁹ ou via le BIMBY. Le BIMBY (Build in my backyard - Construire dans mon jardin) consiste à densifier une zone d'habitations en construisant sur les parcelles de jardin.

²⁹ Dans une ville ou un village, une dent creuse est un espace non construit entouré de parcelles bâties.



Le BIMBY comme réponse aux enjeux de parcours résidentiels

Le maire de Marguerittes (30), une commune rurale de 8 000 habitants, était confronté à ce problème du parcours résidentiel. Des familles souhaitent s'installer dans la commune, mais ne trouvent pas de maisons à acheter. Dans le même temps, des personnes âgées qui occupent ces maisons veulent rester dans la commune, mais ne trouvent pas de logement adapté à leur perte d'autonomie. Le maire s'est donc engagé dans une démarche volontariste de développement du BIMBY dans sa commune. Diviser des parcelles existantes pour y construire d'autres typologies de logements permet de libérer des pavillons pour des familles, en évitant le déracinement des anciens occupants. Globalement satisfait de la démarche, le maire alerte cependant sur le fait que le PLU ne permet pas aujourd'hui de bien encadrer les démarches BIMBY. Les projets doivent être suivis au cas par cas et faire l'objet de consultations pour assurer leur acceptabilité. ³⁰

³⁰ Entretien avec le maire de Marguerittes dans le cadre de l'étude de la Fondation pour le Logement et de la Fondation pour la Nature et l'Homme « Réussir le ZAN tout en réduisant le mal-logement, c'est possible ! », 2024.

Outre la densification douce, l'avenir de la production de logements passe de plus en plus par le recyclage de foncier, la production de la ville sur la ville, en convertissant notamment les friches commerciales ou industrielles. En Île-de-France, d'après l'Institut Paris Région, 87 % des logements sont déjà construits sans extension urbaine, via de la densification, du recyclage

foncier ou du renouvellement urbain. La part est équivalente dans le parc social et le parc privé. Dans les Hauts-de-France, la part de logements sociaux produits via densification, recyclage ou renouvellement urbain s'élève à 66 %.

Pourtant, les friches représentent encore un potentiel largement sous-exploité. En

2025, le Cerema a recensé 15 000 friches représentant 60 000 hectares de foncier, dont seuls 28 % font déjà l'objet d'un projet de conversion.³¹ Selon le Cerema, 35 % des friches aujourd'hui sans projet de reconversion seraient mobilisables pour la construction de logements (environ 2 000 hectares).

Le secteur Offre Nouvelle de Logements de la Fondation soutient un projet de recyclage foncier porté par Soliha BLI Auvergne-Rhône-Alpes à Craponne-sur-Arzon (2 000 habitants). Il s'agit d'un site insalubre appartenant à la commune, qui mobilise un dispositif de résorption de l'habitat insalubre pour démolir et dépolluer le terrain, avant de le céder à Soliha pour y construire 10 logements en habitat inclusif (dont 5 PLAI).

Pour financer cette politique, les collectivités peuvent utiliser le **Fonds vert**. Entre 2021 et 2024, 5 800 hectares de friches, dont la réhabilitation a été financée par le « Fonds vert » et le plan de relance, ont permis la production de 13,6 millions de m² de logements. Depuis 2025, une nouvelle catégorie a été intégrée au Fonds vert : l'aide aux maires bâtisseurs — « sans étalement urbain » et ciblant « en premier lieu les logements sociaux ». Mais le Fonds vert est largement sous-doté et l'enveloppe baisse : 3,6 milliards d'euros en 2023, 2,5 en 2024, seulement 1,15 en 2025 et le PLF 2026 ne prévoit plus que 600 millions.

Maîtriser les prix de l'immobilier et du foncier

Avec le ZAN, la réduction de « l'offre » de terrains disponibles à la construction contribue à la hausse des prix du foncier (qui ont déjà plus que doublé ces vingt dernières années). Le foncier représentant une grande part du coût d'une opération, la production de logements, surtout abordables, pourrait également baisser. Il s'agit donc de mettre en place des mesures compensatoires assurant que le logement ne soit pas le grand perdant du ZAN.

Pour intervenir sur les prix du foncier et du logement et ainsi permettre la production de logements abordables économes en foncier, les collectivités disposent de plusieurs outils, comme l'abaissement de **la taxe d'aménagement** (et donc le coût d'achat du terrain) en fonction de sa destination, pour une opération de logement social par exemple. Les collectivités disposent également d'un droit de préemption leur permettant d'acquérir du foncier stratégique et de le flécher vers des projets précis. Ce droit se heurte toutefois souvent à la réalité des finances contraintes des collectivités. Pour les communes couvertes, elles peuvent avoir recours aux **établissements publics fonciers (EPF)** qui assurent le portage foncier : ils acquièrent du foncier stratégique et le gardent pendant plusieurs années, stoppant la hausse du prix, en prévision d'un futur projet de la commune. Certains EPF, dont celui d'Île-de-France et du Dauphiné en Isère, ont des systèmes de décote foncière dans le cas de revente pour produire du logement social.

³¹ Ce chiffre pourrait même atteindre entre 80 000 et 140 000 hectares si on prend en compte les terrains dont le statut de friche est en cours de validation.



À Rennes, subventionner en fonction du prix du foncier

Dans le cas où la collectivité n'est pas propriétaire du foncier, elle peut, à l'instar de la métropole de Rennes, moduler en fonction de la destination des terrains (logement social ou autre) le niveau maximal de charge foncière au-delà duquel le projet ne peut bénéficier de subventions publiques ainsi que le montant de sa contribution. Cela permet de favoriser certains projets considérés comme utiles.

Elles peuvent aussi **réserver des emplacements** dans les PLU et PLUi en anticipant la réalisation future d'un projet. Dans l'attente, l'emprise foncière est gelée et toute construction incompatible avec la réalisation du projet à venir est interdite. Au-delà des emplacements réservés, une autre piste pourrait être que, dans le cadre de la territorialisation du ZAN, les collectivités puissent réserver des quotas d'artificialisation pour le logement (social) au sein des SCoT et des PLU.

Les collectivités peuvent aussi solliciter les dispositifs **Action cœur de ville** dédiés à la revitalisation des centres-villes pour construire ou réhabiliter des logements sociaux dans des zones denses, et **Petites villes de demain** pour les plus petites communes.

V. Mettre en place et faire respecter l'encadrement des loyers

Économiser jusqu'à 1700 euros par an, simplement en faisant respecter ses droits de locataire³² ? C'est ce que permet l'encadrement des loyers, obtenu après une lutte de plusieurs années. Introduit par la loi ALUR de 2014, avant

d'être remplacé par une expérimentation dans la loi Elan en 2018, ce dispositif peut être demandé par les intercommunalités situées en zone tendue, sur tout ou partie de leur territoire. Au terme de cette période expérimentale, en novembre 2026, si rien n'est fait, l'encadrement des loyers prendra fin dans les 69 communes qui se sont portées volontaires, alors même que la Communauté d'agglomération Pays basque ou la métropole de Grenoble l'appliquent seulement depuis novembre 2024 et que les territoires ultramarins bénéficient depuis juin 2025 d'une expérimentation ad hoc.

L'encadrement des loyers est un mécanisme de plafonnement qui permet d'agir immédiatement sur les loyers les plus élevés. Pour chaque logement loué, le loyer ne doit pas dépasser de 20 % le loyer médian au m² du quartier, sauf si un « complément de loyer » est justifié explicitement par des caractéristiques exceptionnelles du bien.

Un dispositif juste, efficace et plébiscité

Mis en place à **Paris, Lille, Plaine Commune, Est Ensemble, Lyon et Villeurbanne, Montpellier, Bordeaux**, des communes de la **Communauté d'agglomération du Pays basque** et de la métropole de Grenoble, l'encadrement des loyers est une mesure populaire qui a fait ses preuves, plébiscitée par les villes qui

³² APUR, « Encadrement loyers Paris : Effets et évaluation à Paris et dans 5 autres villes régulées », 2025

l'ont testée et réunies au sein d'une « Alliance pour l'encadrement des loyers ». D'après un sondage Ipsos, réalisé en octobre dernier pour la Fondation, **87 % des Français se disent favorables à l'encadrement des loyers** (85 % des propriétaires et 91 % des locataires interrogés)³³.

L'encadrement des loyers à Paris, sur lequel nous avons le plus de données, a permis une **modération** réelle de l'augmentation des loyers. Selon l'OLAP (Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne), les deux premières années d'application, après la loi ALUR, ont permis de limiter le pourcentage des dépassements de plafond, de 26 % en 2015 à 21 % en 2017. En cas de dépassement, il s'élevait en moyenne à 134 euros par mois au-dessus du plafond, soit 50 euros de moins que précédemment.

À l'inverse, la suppression en 2018 de l'encadrement des loyers à Paris a entraîné une hausse des prix. Le pourcentage de loyers au-delà de la limite (qui n'existait donc plus) est alors passé de 21 % à 28 % et le dépassement est repassé de 134 euros à 166 euros par mois. Selon une récente analyse menée par l'APUR, les locataires parisiens ont économisé un montant considérable au cours de l'année écoulée grâce à l'encadrement des loyers. En effet, ils ont évité une augmentation mensuelle de 141 euros, soit une somme totale de 1 694 euros sur l'ensemble de la période. Cette estimation est fondée sur les tendances observées dans des villes similaires qui n'ont pas bénéficié de cette mesure.

Un dispositif utile donc aux locataires, mais qu'en est-il pour l'investissement locatif ? Selon les opposants à l'encadrement, le dispositif dissuaderait les propriétaires de mettre leurs biens en location, ce qui réduirait l'offre disponible et aggraverait la pénurie de logements. Concernant la chute du nombre de biens locatifs des dernières années toutefois, tout montre qu'il ne s'agit pas là de la conséquence de l'encadrement des loyers, mais bien d'autres phénomènes macroéconomiques, tels que la hausse des taux d'intérêt et l'impact en cascade de la contraction du marché de la transaction, qui affecte toutes les villes, encadrement des loyers ou non. Dans son étude publiée en juin 2025³⁴, l'APUR conclut qu'« aucune baisse durable du nombre d'annonces ne semble directement imputable à l'encadrement sur l'ensemble de la période » concernant le cas parisien.

Les villes peuvent agir pour éviter les fraudes à l'encadrement

L'encadrement des loyers se développe, fait ses preuves, mais est encore trop peu respecté par les bailleurs. Le 5e baromètre de la Fondation pour le Logement des Défavorisés, publié en septembre 2025, indiquait alors que le pourcentage d'annonces en ligne au-dessus des plafonds de loyer était de 32 %, allant de 12 % à Montpellier jusqu'à 59 % à Plaine Commune. En moyenne, une annonce sur trois dépasse donc les plafonds, la plupart du temps sans mentionner ni justifier aucun « complément de loyer ».

À Paris, les annonces non conformes proposent un loyer dépassant les pla-

³³ Sondage IPSOS pour la Fondation pour le Logement, réalisé sur un échantillon national représentatif de la population française, octobre 2025.

³⁴ APUR, "Impact de l'encadrement des loyers à Paris en 2024".

fonds de loyer de **237 euros par mois en moyenne** en 2025 (contre 251 euros l'année précédente). Cette somme correspond donc à une ponction de près de **3 000 euros** par an pour les locataires qui les subissent. Dans les autres villes, en 2025, les dépassements de loyer portent sur des montants inférieurs, en baisse comparée à l'année précédente pour la majorité des communes : **161 euros à Lyon-Villeurbanne, 122 euros à Lille, 154 euros à Bordeaux, pour un dépassement moyen en France de 192 euros par mois** (194 euros en 2024).

91 % des logements de 10 m² et moins dépassent les plafonds de loyer, toujours selon notre baromètre et **39 % des studios font apparaître des loyers supérieurs aux plafonds**. Cela signifie qu'une application plus efficace de l'encadrement profiterait avant tout aux occupants de petits logements, qui

sont principalement des jeunes (18-24 ans), des étudiants et étudiantes et des personnes célibataires.

Le caractère **meublé** du logement a également un fort impact puisqu'en 2025, 41 % des annonces de meublés sont au-dessus des plafonds, contre 27 % pour les non-meublés, alors même que les loyers de référence pour les meublés intègrent déjà une majoration dédiée.

Seuls les territoires remplissant les critères fixés par la loi Elan et reconnus comme des zones tendues peuvent demander à l'État l'application de l'encadrement des loyers dans leurs collectivités. Parmi les collectivités choisies, celles qui le souhaitent peuvent demander les compétences en matière de sanction pour non-respect du dispositif qui incombent d'ordinaire au Préfet. Ainsi, seule la ville de Paris s'est dotée de ce pouvoir jusqu'à présent.



La ville de Paris et le pouvoir de sanction pour non-respect de l'encadrement des loyers

Depuis la loi 3DS du 21 février 2022, les collectivités concernées peuvent demander la délégation du pouvoir de sanction du Préfet. Sur demande de la ville de Paris, le Préfet a ainsi accordé la délégation de sa compétence (collecte et instruction des signalements et prononcé des amendes) à la Ville à compter du 1^{er} janvier 2023. Cette délégation de compétences permet notamment à la Ville de réaliser les démarches à la place des locataires et ainsi participer à les protéger dans des contextes d'asymétrie de pouvoir importante face à leurs bailleurs. Cependant, des marges d'amélioration persistent notamment en termes de rapidité des instructions de dossier ou encore d'accompagnement des locataires. La Fondation pour le Logement préconise notamment de changer la loi pour reverser les sommes des amendes administratives aux collectivités locales afin d'améliorer les moyens humains et financiers dédiés à la mise en œuvre de ce dispositif.



À Lyon, des outils pour aider les locataires

Un mois après avoir obtenu la mise en place de l'encadrement des loyers dans la métropole de Lyon, celle-ci a créé un outil en ligne en 2021 permettant à l'usager de connaître le loyer à ne pas dépasser. Depuis octobre 2023, il est également possible pour les locataires de signaler un loyer non conforme et de lancer la procédure administrative à travers cette plateforme. Les signalements sont alors effectués par le locataire sur un guichet en ligne, qui permet à la métropole de Lyon de recevoir les éléments du dossier, d'échanger avec le locataire et de partager des documents sur la plateforme. La Métropole instruit ensuite les demandes, recueille les documents et propose des modèles de courriers.

De plus, la Métropole analyse en moyenne une centaine d'annonces par mois depuis octobre 2022 sur une dizaine de plateformes de location, ce qui permet notamment d'obtenir des données sur les loyers et les compléments de loyer pratiqués. Cela permet également de vérifier la conformité des annonces qui devraient préciser certaines mentions obligatoires relatives à l'encadrement des loyers. Dans le cas d'annonces d'agences immobilières non conformes, la métropole de Lyon envoie un courrier d'information et vérifie ensuite si elles se sont mises en conformité. Dans le cas contraire et en cas de manquements récurrents et manifestes, un signalement à la Direction départementale de la protection des populations (DDPP) peut être adressé. Les professionnels concernés peuvent ensuite faire l'objet d'une enquête pour vérifier le respect de l'ensemble de leurs obligations.

L'expérimentation de l'encadrement des loyers pendant plus de six ans permet aujourd'hui d'en tirer un bilan pour identifier les limites du dispositif et ses marges d'amélioration : pour agir plus efficacement sur une modération des loyers en permettant aux collectivités de baisser le niveau du plafond de loyer, pour mieux contrôler et sanctionner les contournements ou encore permettre aux collectivités volontaires de pouvoir appliquer l'encadrement des loyers dans leurs territoires, tout en favorisant les délégations de procédures de sanction du Préfet vers les collectivités volontaires.

Les exemples des réglementations allemande, espagnole et hollandaise montrent que l'encadrement des loyers ne dissuade

pas l'investissement locatif³⁵. Au contraire, une juste rémunération des investissements immobiliers et des rapports locatifs équilibrés sont plutôt à l'origine du développement du parc privé. Accolé à la garantie universelle des loyers, l'encadrement des loyers serait un outil qui ramènerait les marchés locatifs à la raison et qui servirait le droit au logement sur le long terme.

À la veille des élections municipales, il est primordial que les candidats et candidates s'engagent pour contribuer à garantir la pérennisation de l'encadrement des loyers (via par exemple l'adoption de la proposition de

³⁵ Conférence organisée par la Fondation pour le Logement des Défavorisés ; Repenser le contrôle des loyers en Europe, janvier 2024.

loi Echaniz, votée en première lecture à l'Assemblée nationale le 11 décembre 2025), et dès que possible le prolonger ou l'appliquer pour la première fois dans leur collectivité. Les maires et métropoles peuvent avoir un véritable poids quant au respect de l'appli-

cation de l'encadrement des loyers : que ce soit à travers les compétences en matière de sanctions, mais aussi à travers des campagnes de communication massives, à destination des jeunes notamment, afin d'inciter les locataires à vérifier leur loyer.



Une communication ciblée à destination des étudiants et étudiantes, le cas de la ville de Lille

La métropole de Lille est le 3^e pôle étudiant en France avec 125 000 étudiants. Les étudiants étant un public particulièrement précarisé, dont la majorité se situe sous le seuil de pauvreté et pour qui le logement est la principale dépense et la plus grande partie du budget. Ainsi, la ville et la métropole européenne de Lille ont mis en place une communication sur le dispositif : articles ou rappels réguliers dans le journal municipal (au moins une fois par an) et dans le journal de la MEL (distribués à domicile), publications sur les réseaux sociaux de la ville, mise en ligne d'un site internet dédié par la ville de Lille et les services locaux de l'État, relais fait par les associations (APU, CLCV...). Une communication ciblée sur les étudiants est également réalisée par la ville dans les médias et locaux municipaux.

Il ne faut pas seulement communiquer sur le sujet, mais aussi collaborer avec les organisations locales qui s'y consacrent, telles qu'Alda dans le Pays basque, BAIL à Lyon, Villeurbanne

et Plaine Commune, ainsi qu'avec les associations de locataires engagées dans l'application du dispositif de régulation des loyers, comme Locataires Ensemble, la CSF ou la CLCV.



Soutenir celles et ceux qui œuvrent à la défense des locataires : le cas d'Alda et de la Communauté d'agglomération Pays basque

Vingt-quatre communes de la Communauté d'agglomération du Pays basque appliquent depuis le 25 novembre 2024 le dispositif d'encadrement des loyers. Ce dispositif a notamment pu être expérimenté sur le territoire grâce à la mobilisation de l'association Alda, née à l'automne 2020, visant à défendre les habitantes et habitants des classes et quartiers populaires face à une crise du logement qui s'aggrave sur ce territoire de plus en plus tendu. La Communauté d'agglomération Pays basque a tissé un partenariat avec cette association, qui a notamment organisé une grande campagne de sensibilisation et d'interpellation sur l'encadrement des loyers lors des Fêtes de Bayonne de juillet 2025. L'association Alda se mobilise au quotidien pour faire connaître la mesure au plus grand nombre et apporter information et soutien aux habitantes et habitants du territoire qui souhaitent connaître et faire valoir leurs droits face aux bailleurs peu scrupuleux.

VI. Réguler les meublés touristiques

Pour de nombreux ménages, familles, étudiants, ou jeunes actifs, vivant dans les zones tendues ou touristiques, trouver un logement est devenu de plus en plus difficile. L'une des raisons de cette attrition de l'offre de logement résidentiel réside dans l'augmentation exponentielle, ces dernières années, du nombre de logements en location touristique.

De fait, la France est le premier marché du géant de la location Airbnb avec plus d'un million d'annonces estimées en août 2025. Malgré de nombreuses mesures mises en place par l'État et les collectivités pour tenter de réguler ce phénomène, le marché de la location touristique continue de progresser. Toutefois, inspirés par des exemples européens et internationaux, les règlements communaux se font de plus en plus créatifs et durcissent le ton face à la crise du logement qui s'aggrave de jour en jour.

De nouveaux outils légaux à disposition des collectivités locales

Pour aller plus loin, les députés Echaniz et Le Meur ont fait adopter en novembre 2024 une proposition de loi pour mieux lutter contre les dérives des meublés touristiques. Ils ont réduit la niche fiscale dédiée à ce type de location sans toutefois y parvenir complètement³⁶. Leur loi a surtout donné de nouveaux outils aux villes.

Sur un modèle inspiré de la Suisse, les communes peuvent désormais limiter la construction de nouvelles résidences secondaires. C'est le choix qu'a fait Chamonix qui a décidé en mars 2025 d'adopter un PLU

« radicalement tourné vers le logement permanent » selon le maire Eric Fournier, interdisant la construction de nouvelles résidences secondaires sur la quasi-totalité du territoire. Le parc immobilier de la ville est en effet composé à 70 % de résidences secondaires ; la mesure vise donc à rééquilibrer l'offre disponible pour permettre aux résidents permanents et aux saisonniers de se loger.

La nouvelle loi donne également la possibilité aux villes qui le souhaitent de limiter la durée de location d'une résidence principale à 90 jours par an contre 120 auparavant. En cas de manquement, les propriétaires s'exposent alors à une amende civile de 15 000 euros. Dès décembre 2024, la ville de Paris a saisi l'occasion offerte par cette nouvelle mesure en réduisant le nombre de nuitées autorisées. Suivie de près par Marseille en février 2025, dont le maire Benoît Payan promet « la réglementation la plus stricte et la plus forte de France pour lutter contre les meublés de tourisme », notamment avec la mise en place de mesures de compensation très restrictives à l'échelle des arrondissements, en cas de mise en location de meublés touristiques.

Enfin, les députés ont permis de donner une base légale à une pratique jusqu'ici contestée : l'instauration de quotas de locations touristiques par quartier, notamment dans les zones les plus fréquentées. La ville de Saint-Malo avait en effet eu recours à ce système afin de limiter le nombre de locations dans le centre historique de la ville, devenu quasi exclusivement réservé aux touristes. Après une bataille juridique de longue haleine contre les associations d'hôtes, c'est finalement le législateur qui a tranché le débat en instaurant cette possibilité dans le code de la construction et de l'habitation.

C'est également le choix qu'a fait la ville d'Annecy en votant en juin 2025 un nouveau

³⁶ Si le micro régime des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) a bien été modifié, le régime réel qui permet à certains propriétaires de ne payer aucun impôt sur leurs revenus locatifs demeure, quant à lui, inchangé.

règlement pour l'habitat instaurant des zonages avec des quotas en fonction des quartiers. Par ailleurs, les propriétaires qui souhaitent louer leur bien sont désormais dans l'obligation de demander l'autorisation à la mairie. Une seule autorisation est accordée par propriétaire, personne privée ou morale et pour une durée limitée à quatre ans. Malheureusement, en juillet 2025, le tribunal de Grenoble a décidé de suspendre le règlement, à la demande d'associations d'hôtes et de conciergeries.

Des compensations strictes

La législation permet de mettre en place, dans les zones tendues, des mesures encore plus contraignantes, en demandant aux propriétaires des « compensations ». Les logements mis en location de courte durée doivent faire l'objet d'une demande de changement d'usage pour devenir des locaux commerciaux. Le propriétaire doit pour cela compenser les m² d'habitation perdus avec une surface proportionnelle de logement. Cela oblige donc les investisseurs à acquérir deux voire trois fois la surface transformée.

Si Paris a fait figure de précurseur en instaurant la compensation, de plus en plus de villes en France, quelle que soit leur tendance politique, ont voté des règlements de changement d'usage de plus en plus stricts. C'est le cas de la ville de Nice dont le maire Christian Estrosi a annoncé en avril 2025 : « *Nous avons une problématique évidente de logements. On préfère loger les Niçois et leurs enfants plutôt que de devenir une destination balnéaire* ». L'objectif affiché de la mairie, avec l'adoption de son nouveau règlement en novembre 2025, est de réduire de moitié le nombre d'annonces sur la ville qui représente 6 % de son parc immobilier, là où il n'est « que » de 3 % à Paris ou Marseille.

Pour pouvoir bénéficier de ces mesures (entre autres), certaines villes ont demandé à être reconnues comme zones tendues. C'est le cas de la ville d'Avignon, devenue très prisée notamment durant son festival, qui a ainsi pu adopter un nouveau règlement de changement d'usage et renforcer sa politique de régulation des meublés de tourisme.

Pour autant, la mise en œuvre des règlements visant à maîtriser le nombre de locations touristiques ne se fait jamais sans difficultés. Les associations d'hôtes et de conciergeries, soutenues par les plateformes, dénoncent systématiquement les règlements en justice. Les procédures retardent souvent la mise en œuvre des mesures et sont coûteuses pour les municipalités. Si la jurisprudence leur est parfois favorable et renforce la légitimité de leur démarche, il arrive que les juges sanctionnent les villes trop ambitieuses selon eux. Ce fut le cas notamment pour la Communauté d'agglomération Val d'Europe, qui a accueilli 10,4 millions de touristes en 2024 au parc Disneyland Paris. Les annonces de locations touristiques y sont très nombreuses et les résidents permanents peinent ici aussi à se loger. Après la mise en place de mesures d'encadrement, la ville a vu son règlement contesté devant le juge administratif par les associations d'hôtes. Malheureusement, le juge a considéré que la pénurie de logements n'avait pas été suffisamment démontrée par la ville et que le règlement apparaissait donc disproportionné, comme ce fut le cas à Annecy. En effet, la jurisprudence européenne sur le sujet a été très claire : s'il appartient à chaque collectivité de mettre en œuvre les mesures adéquates pour faire face à la pénurie de logements, ces mesures doivent être proportionnées au but recherché. L'agglomération Val d'Europe, comme la ville d'Annecy, a donc été contrainte de revoir sa copie.

Les villes s'organisent... les habitants aussi

Pour se coordonner et renforcer leur expertise, les villes se sont rapidement organisées au sein de leurs associations. Le réseau France Urbaine par exemple, mène depuis plusieurs années des travaux pour donner aux villes la possibilité d'échanger sur leurs constats, leurs pratiques et porter des propositions d'amélioration auprès des décideurs publics. À l'échelle européenne aussi, les villes se sont organisées autour de l'Alliance des maires pour le logement. Elles ont ainsi pu rencontrer le nouveau commissaire européen au Logement Dan Jorgensen afin de lui présenter une série de recommandations en vue du Plan pour le logement abordable.

Ces alliances sont également l'occasion pour les villes de chercher l'inspiration chez les voisins européens. L'instauration des quotas à Saint-Malo s'était inspirée de ceux mis en place à Barcelone. La limitation de résidences secondaires à Chamonix a été largement inspirée de l'exemple Suisse. Paris, qui souhaite renforcer la législation sur les résidences secondaires, souhaiterait également que l'État suive l'exemple de villes comme New York qui taxe très fortement les logements inoccupés (3 % contre 0,4 % actuellement en France) afin de réduire leur nombre sur son territoire en proie à la crise du logement. Cependant, jusqu'à présent aucune ville n'a franchi le pas d'aller aussi loin que Barcelone et New York qui ont décidé d'interdire presque complètement les locations de courte durée. La capitale catalane limite désormais les licences de location à cinq ans et a annoncé son intention de mettre fin à 10 000 d'entre elles d'ici la fin 2028, soit une quasi-interdiction totale, suite aux nombreuses manifestations organisées par les Barcelonais pour protester contre l'expansion du tourisme. Outre-Atlantique, la ville de New York pour sa part a interdit

en 2023 les locations de moins de 30 jours mettant un terme à toute possibilité de louer en courte durée.

Mais les villes ne sont pas les seules à se mobiliser, les habitants permanents, ne trouvant plus à se loger à des prix raisonnables et contraints de vivre de plus en plus loin des centres-villes ont décidé de s'organiser eux aussi. En 2023, le Collectif national des habitants permanents a donc vu le jour, réunissant une quarantaine d'associations et collectifs sur l'ensemble du territoire national. Le collectif a ainsi mis en lumière l'augmentation des locations de courte durée dans l'Hexagone depuis 2020, avec une extraction de données à partir des annonces Airbnb montrant une carte de France envahie. Il participe également avec Ville de rêve au « Touriscore » à encourager un tourisme plus responsable y compris en ce qui concerne le logement.

Reste que la mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures n'est pas toujours simple. Bien que des sanctions existent contre les propriétaires en infraction, les villes ne disposent pas suffisamment de moyens pour contrôler leur application. Certaines villes comme Paris ou Marseille qui disposent d'importants budgets ont des équipes de contrôleurs qui scrutent la ville et croisent les données afin de débusquer les locations illégales. Mais la plupart des villes restent démunies face aux fraudes. Pour autant, des solutions pourraient exister : elles pourraient par exemple avoir accès aux informations que les plateformes ont désormais l'obligation de partager avec l'État depuis la publication du règlement européen sur l'activité des plateformes. Un travail collaboratif pourrait également voir le jour entre les services de la Direction du Trésor qui possèdent les informations relatives à l'utilisation des biens, et les communes, pour leur permettre de cibler efficacement les logements à contrôler.

Enfin, l'ensemble de l'arsenal législatif devrait pouvoir être mobilisé par toutes les communes qui le souhaitent. Cela leur donnerait la possibilité d'intervenir de manière préventive dès les premiers signaux, avant même que le problème se pose avec une grande acuité. Une nécessité d'autant plus importante que de nouveaux territoires sont frappés par ces dérives, comme en attestent Francesca Artioli et Thomas Aguilera qui, dans leur ouvrage « *Housing under Platform Capitalism* », dressent un constat préoccupant : l'expansion des locations touristiques ne se limite plus aux centres-villes des grandes villes, mais gagne désormais les périphéries urbaines, voire les zones rurales.

VII. Lutter contre l'habitat indigne : un travail de tous les instants

Avant de se demander ce qu'une municipalité peut faire face à l'habitat indigne, on peut se pencher sur ce qu'il faut éviter, à partir du contre-exemple absolu de la ville de Marseille d'avant le drame de la rue d'Aubagne et les effondrements de deux immeubles insalubres en 2018, qui ont causé la mort de huit personnes. Pendant des années, la municipalité avait laissé se développer sans réagir un parc de 40 000 logements indignes. Le procès des effondrements a mis en lumière des choix politiques catastrophiques : désintérêt, voire complicité de certains élus, services de la ville exsangues, travaux d'office abandonnés, enveloppe budgétaire non consommée (350 000 euros dépensés sur les 6,5 millions d'euros pour les travaux d'office), etc. À tel point que l'ancien adjoint au maire à la prévention des risques, ne s'étant « *aucunement mobilisé pour mettre en place une politique volontariste de lutte contre les immeubles en péril* », a été condamné à deux ans de prison avec sursis.

Comment faire, pour une municipalité volontariste, pour endiguer efficacement ce phénomène multiforme, qui comprend aussi bien des maisons dégradées et isolées que d'immenses copropriétés à la dérive, des bidonvilles comme des petits immeubles en péril de centres-villes anciens, des logements sociaux aussi bien que privés ? Comment s'attaquer efficacement aux quelque 600 000 habitats indignes du pays ? Les communes ont un rôle central à jouer du fait de leur connaissance du terrain et leur reconnaissance par leurs administrés. Le maire dispose également d'un pouvoir de police générale en cas de danger imminent et d'un pouvoir de police spéciale en matière de sécurité des immeubles.

Aucune solution simple n'existe, mais de nombreux outils doivent être mobilisés, à condition de s'armer de patience et de persévérance, comme le montre l'exemple de nombreuses villes volontaristes.

Voter des budgets, embaucher des experts

Tout d'abord, la lutte contre l'habitat indigne est un sujet très technique, qui nécessite des compétences pointues. C'est pourquoi les communes peuvent rarement y faire face seules. Il est donc souvent dans leur intérêt de les centraliser à l'échelle intercommunale, comme l'a fait par exemple la Communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer (62), qui a recruté des inspecteurs chargés des visites à domicile et du suivi des procédures. Quel que soit l'échelon compétent, commune ou intercommunalité, celui-ci doit de toute façon se coordonner avec toutes les parties prenantes (État, Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne, Agence régionale de santé, ADIL, police, justice, département, professionnels de l'immobilier...). Le signalement et le traitement des signalements d'habitats indignes, en premier lieu,

impliquent de mettre en réseau le plus grand nombre d'acteurs, spécialisés sur l'habitat indigne ou non, par exemple les médecins de ville ou les communautés scolaires. La plateforme Signal Logement (ex-Histologe), déployée sur tout le territoire, permet de centraliser et de partager tous les signalements à l'échelle départementale, pour en confier le suivi local à un opérateur désigné.

De même, pour susciter, traiter et suivre les signalements, il est important de se doter d'un service communal d'hygiène et de santé performant, et d'y fidéliser au maximum des professionnels aguerris. La nouvelle municipalité de Marseille, après les carences constatées, a ainsi recruté près de 140 agents, capables de traiter plus de 1000 signalements pour péril par an. Mais pour y arriver, cela nécessite un effort budgétaire, car les aides de l'État sont insuffisantes. À Saint-Denis, par exemple, celles-ci couvrent à peine un quart du budget de fonctionnement, laissant deux millions d'euros par an à la charge de la Ville.

Pour repérer l'habitat indigne, de plus en plus de villes ont également mis en place le « permis de louer » sur tout ou partie de leur territoire. Cette autorisation préalable à la mise en location s'est développée dans des centaines de villes depuis sa création en 2014. Il s'agit de cibler en général des quartiers propices à l'habitat indigne pour intervenir le plus en amont possible sur l'indécence ou l'insalubrité des logements, et surtout de permettre aux services d'hygiène d'entrer régulièrement dans les logements. Pour les bailleurs mal intentionnés qui cherchaient à contourner cette obligation, le simple fait de ne pas disposer du permis les expose automatiquement à une amende de 5 à 15 000 euros. Dans le même ordre d'idée, le « permis de diviser » permet à une collectivité de vérifier en particulier qu'une division

pavillonnaire ne risque pas d'être utilisée par des marchands de sommeil pour louer des logements indignes.

Disposer d'un effectif étoffé permet aussi de reprendre la main quand le propriétaire ne réalise pas les travaux prescrits, et d'engager à sa place, et à ses frais, des travaux d'office. Des opérations de ce type sont assez complexes à engager, à la fois juridiquement, pour ne pas s'exposer au contentieux des propriétaires réticents, opérationnellement puisqu'il s'agit de définir et conduire des travaux, et financièrement quand il faudra ensuite se faire rembourser par le propriétaire des sommes avancées. À Marseille encore, les travaux d'office représentent aujourd'hui une enveloppe de quatre millions d'euros par an, contre 100 000 euros seulement en 2018. L'ampleur des travaux d'office, forcément assez limitée, n'est pas censée réduire significativement l'habitat indigne, mais elle crédibilise les injonctions aux propriétaires de réaliser les travaux prescrits.

Ne rien lâcher face aux marchands de sommeil

Ensuite, pour mener un travail partenarial efficace face aux marchands de sommeil, il est crucial de se rapprocher des services de police et de justice. En Île-de-France, des procureurs référents « habitat indigne » ont été désignés dans l'ensemble des parquets et les services judiciaires se sont organisés pour que l'instruction des dossiers de lutte contre l'habitat indigne soit confiée à des équipes formées (unités de police dédiées mises en place à Paris, Créteil, Nanterre et en Seine-Saint-Denis, référents désignés dans les commissariats des Hauts-de-Seine). Grâce à cette organisation, les présomptions de pratiques délictueuses sont mieux prises en compte par les autorités de police ou signalées au procureur par l'administration et l'on observe une augmentation des dossiers

conduisant à un jugement et des sanctions pénales³⁷. De même, des groupes locaux de traitement de la délinquance dédiés à la lutte contre l'habitat indigne (GLTD-LHI) ont été mis en place dans certains départements sous l'égide du Préfet et du procureur. Ils rassemblent tous les acteurs concernés par la LHI et travaillent sur les dossiers remontés *via* les services ou la plateforme de signalement, comme dans l'Hérault. À Marseille, l'action en matière pénale contre l'habitat indigne a connu un tournant grâce à la nomination en 2020 d'une nouvelle procureure de la République, qui a impulsé une dynamique partenariale renouvelée, a exigé dix dossiers LHI par mois et a abouti à de premières condamnations de marchands de sommeil, en lien avec une nouvelle équipe de police judiciaire créée l'année suivante. Une collectivité enfin peut utilement se porter partie civile lors d'une procédure face à un marchand de sommeil, pour apporter son expertise, faire valoir son préjudice et demander dédommagement et marquer l'engagement de la ville aux côtés des victimes.

La ville de Grigny, confrontée à d'immenses copropriétés dégradées, est un bon exemple de lutte au long cours. Ses services visitent tous les logements officiellement mis en location du quartier de Grigny 2, pour vérifier le respect des normes, et transmettent le dossier au Parquet en cas d'absence de remise aux normes. Plus de 1 000 demandes ont été instruites depuis 2018, pour 35 amendes préfectorales pour non-respect du permis de louer. Entre 2018 et 2024, près de 1 200 bailleurs ont reçu une mise en demeure de réaliser des travaux, 114 dossiers ont été transmis au Parquet pour instruction et 36 condamnations ont été prononcées

depuis 2012, avec des amendes parfois conséquentes, des peines de prison et de confiscation des biens. En parallèle à ces signalements au Parquet, la ville et la Fondation pour le Logement financent de la part de l'ADIL l'accompagnement juridique des locataires de Grigny 2 dans leurs démarches amiables et judiciaires.

Agir dans la dentelle et à grande échelle

Quand les mesures incitatives et coercitives ne suffisent pas à faire passer à l'action les propriétaires d'habitats indignes, la puissance publique doit se réapproprier les immeubles. Cela passe par la préemption et le renouvellement de conventionnement de l'habitat ancien dégradé. C'est ce qu'a fait par exemple la mairie de Paris et son plan initial « 1 000 immeubles » à partir de 2001, qui a permis entre 2002 et 2018 d'acquérir 450 immeubles en mauvais état, confiés à des opérateurs spécialisés qui y ont créé plus de 5 000 logements sociaux.

Enfin, quand agir à l'échelle de l'immeuble n'est pas suffisant, les villes, avec l'État peuvent agir à l'échelle du quartier, en lançant des opérations d'aménagement. Cela passe dans le privé par des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), des programmes d'intérêt général (PIG), plans de sauvegarde et pactes territoriaux, en lien avec des opérateurs de l'Anah. Sur plusieurs années, sur une zone définie, des moyens opérationnels renforcés, un accompagnement dédié et des financements accrus sont fléchés pour aider les propriétaires à réhabiliter les bâtiments.

Si ces dispositifs de droit commun ne sont pas suffisants, il est possible de faire appel à l'État pour instaurer une opération de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD), disposant de moyens de préemption, d'expropriations dérogatoires. C'est le

³⁷ Fondation pour le Logement, *éclairage régional Île-de-France 2025*.

cas notamment à Clichy-sous-Bois (93), Grigny 2 (91) ou au Val-Fourré à Mantes-la-Jolie (78), et bientôt dans de grandes copropriétés marseillaises. Dans les quartiers populaires, notamment dans les grands ensembles dégradés à majorité Hlm, ce sont des opérations de renouvellement urbain qui peuvent être financées par l'ANRU. Depuis 2004, l'ANRU finance des chantiers de grande ampleur au long cours. Un investissement public pour des quartiers trop longtemps abandonnés. Mais gare à la tentation de la politique de la table rase. Réhabiliter les logements sociaux dégradés peut se faire sans forcément passer par la case démolition systématique, sauf cas extrême d'immeubles à l'insalubrité irrémédiable. L'enjeu est ici d'associer les habitants à la définition du projet et de veiller à ce qu'ils en bénéficient *in fine*, avec des loyers bas maintenus et une qualité rehaussée, en évitant que ces travaux ne conduisent à les évincer de leur quartier enfin rénové. De plus en plus, la doctrine des programmes de renouvellement urbain évolue pour privilégier la réhabilitation lourde, la « seconde vie » des immeubles plutôt qu'une démolition-reconstruction qui s'avère souvent plus traumatisante pour les habitantes et habitants, réduit le nombre de logements très sociaux et implique pendant des années de laborieux processus de relogement, sans parler d'un bilan carbone très négatif.

Enfin, pour réhabiliter des centres anciens de villes moyennes ou de centres-bourgs en déprise, les programmes « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain », lancés par l'État respectivement en 2018 et 2020, permettent de réunir différents partenaires (Action Logement, Anah, ANRU, Caisse des Dépôts...) pour redynamiser l'ensemble d'un quartier.

VIII. Lutte contre la précarité énergétique : les maires peuvent agir

En France, 4,2 millions de ménages vivent dans des logements qui sont des passoires thermiques impossibles à chauffer en hiver³⁸, et 35 % des logements sont des bouilloires thermiques impossibles à refroidir en été.³⁹ En 2025, 35 % des Français ont souffert du froid dans leur logement. Une part qui a doublé depuis 2020, d'après le baromètre du Médiateur de l'énergie. Pour causes : l'augmentation générale de la précarité et la hausse des prix de l'énergie, alors que les aides, comme le chèque énergie, stagnent voire reculent. Si les prix de l'énergie ont baissé ces deux dernières années après le pic de 2023, ils demeurent à un niveau élevé.

Lutter contre la précarité énergétique est pourtant une nécessité sociale, économique et écologique, indispensable à une transition écologique juste. Et les collectivités ont un rôle clé à jouer.

Deux principaux leviers contribuent à la réduction de la précarité énergétique. De manière immédiate, les aides au paiement des factures d'énergie (Fonds de solidarité logement, chèque énergie, etc.) sont essentielles. Et à terme, la rénovation énergétique permet de sortir durablement les ménages de la précarité énergétique. La rénovation globale est la solution la plus efficace, mais elle est coûteuse, avec des travaux s'élevant à plusieurs dizaines de milliers d'euros. Il existe des aides financières publiques à destination des ménages

³⁸ Observatoire National de la Rénovation Énergétique.

³⁹ Etude Pouget consultants pour IGNES, 2024 ; « Confort d'été : Seulement 1 logement sur 10 adapté aux fortes chaleurs ». Fondation pour le Logement, « Chaud dedans ! », 2025.

(MaPrimeRénov', portée par l'Anah) et privées (certificats d'économie d'énergie, CEE), pour les aider à financer les travaux. Une réforme ambitieuse a été impulsée par le gouvernement en 2024, qui augmentait significativement le montant des aides pour la rénovation globale. Concrètement, un ménage très modeste propriétaire d'une passoire thermique pouvait ainsi obtenir jusqu'à 63 000 euros pour des travaux ambitieux. Nous tendions ainsi vers un reste

à charge minimale pour les plus modestes, condition essentielle au déclenchement des travaux. Mais en septembre 2025, le gouvernement est revenu en arrière en divisant par deux le montant des aides.

Face aux multiples renoncements sociaux et écologiques du gouvernement, le rôle des collectivités est d'autant plus essentiel à toutes les étapes, de l'identification jusqu'à la sortie de la précarité énergétique.



Le rôle des communes face à la précarité énergétique

Si l'État définit le cadre légal et celui des aides à la rénovation des parcs privé et social, les collectivités locales ont aussi entre leurs mains différents outils pour intervenir. Les communes et intercommunalités peuvent mettre en place des opérations programmées type OPAH et PIG⁴⁰ ciblées sur un quartier, une copropriété ou toute une commune pour traiter des problématiques de précarité énergétique et d'habitat indigne. Les EPCI disposant d'un programme local de l'habitat (PLH) peuvent demander à se voir déléguer les aides à la pierre, et attribuer les aides à la production et la réhabilitation du parc social ainsi que celles de l'Anah pour le parc privé. Elles peuvent aussi compléter les aides d'État avec des aides locales et mettre en place des dispositifs de conseil et d'accompagnement. De plus, les centres communaux d'action sociale (CCAS) étant souvent le point d'entrée de beaucoup de ménages précaires, ils contribuent fortement au repérage et à l'accompagnement des ménages en précarité énergétique. Enfin, les services communaux d'hygiène et de santé sont une prérogative communale dans laquelle peuvent s'inscrire le repérage de logements dégradés et la résorption de l'habitat indigne.

⁴⁰ Opération programmée d'amélioration de l'habitat et Programme d'intérêt général.

Repérer les ménages : le programme SLIME

La première étape d'une stratégie de sortie des ménages de la précarité énergétique est l'identification. Les personnes concernées, précaires, passent souvent sous les radars des dispositifs. Le SLIME (Service Local d'Intervention pour la Maîtrise de l'Énergie) est un programme CEE, piloté au niveau national par le réseau CLER, qui vise à pallier ces manquements. Il repose

sur une méthodologie allant du repérage à l'orientation des ménages vers des aides. Le repérage se fait via la mobilisation d'un large panel d'acteurs de différents secteurs : travailleurs sociaux du territoire, agents de la CAF, personnel médical et paramédical, fournisseurs d'énergie, gardiens d'immeubles ou encore bénévoles d'associations locales. Une fois repérés, les ménages sont contactés pour leur proposer une visite socio-technique à domicile :

situation socio-économique du ménage, état du bâti et des équipements, montant des factures, usages, etc. Les chargés de visite peuvent aussi installer des petits équipements. Enfin, les ménages sont orientés vers des structures spécialisées dans le montage de dossiers d'aides. À noter que l'outil cartographique de la précarité énergétique GEODIP peut aider à identifier les ménages concernés à une échelle fine. Depuis 2013, le programme SLIME a été mis en place par 80 collectivités qui ont accompagné 80 000 ménages. Les CEE couvrent jusqu'à 50 % des dépenses des collectivités liées au programme.

Accompagner

Les communes peuvent aussi jouer un rôle direct d'accompagnement des ménages en précarité énergétique. Les espaces conseils France Rénov (ECFR) sont des guichets de l'Anah dédiés à l'accompagnement, qui peuvent être portés directement par une commune (ou EPCI) ou par une Agence Locale de l'Énergie et du Climat (ALEC). Il n'y a cependant qu'une quarantaine d'ALEC sur le territoire. Certaines communes n'en disposent pas encore, par choix, par manque de moyens ou en raison de la taille de la commune. Il est pourtant intéressant pour une commune d'accueillir un ECFR, car cela permet de proposer un accueil physique aux habitants, et d'accélérer ainsi la rénovation du bâti local. C'est le cas de l'ALEC d'Alençon qui a une fonction d'ECFR. La ville finance à 100 % l'accompagnement des Alençonnais vers la rénovation énergétique, alors que les habitants des autres communes n'ont accès qu'à des conseils téléphoniques.

Abonder les financements

Une commune peut aussi fournir des aides financières aux ménages afin de réduire la précarité énergétique sur son territoire. Il existe deux aides au paiement des factures d'énergie : le chèque énergie et le Fonds de

solidarité logement (FSL). Le premier est un dispositif national alors que le FSL est départemental. Les communes peuvent contribuer au financement du FSL et à son pilotage. En Seine-Saint-Denis, l'octroi des FSL se fait *via* des commissions communales qui peuvent établir des critères adaptés aux spécificités du territoire. Par ailleurs, les CCAS jouent souvent un rôle de médiation avec les fournisseurs d'énergie en cas d'impayés pour éviter les coupures. Sur la base du volontariat, 60 % des CCAS proposent même une aide supplémentaire au paiement des factures.

Les communes peuvent aussi aider au financement de travaux de rénovation énergétique des logements. Les aides nationales publiques (MaPrimeRénov', MaPrime Logement Décent...) et privées (CEE) peuvent être complétées par des aides locales, qui réduisent le reste à charge des ménages : Éco-rénovons Paris+, l'aide financière de l'Eurométropole de Strasbourg, ou encore celles de la ville de Lille pour les propriétaires occupants, bailleurs et copropriétés. Pour Éco-rénovons Paris+, l'aide peut atteindre 8 750 euros par logement dans une copropriété en difficulté dont la rénovation permet un gain énergétique de plus de 50 %. Des bonifications sont même prévues pour les travaux « îlot de fraîcheur » (végétalisation, stores, peinture réfléchissante, etc.). Depuis le lancement en 2016, 17 500 logements en copropriétés à Paris ont été rénovés grâce au programme. La prime Mur Mur de la métropole de Grenoble vient aussi en complément des aides de l'Anah pour une rénovation d'ampleur, allant de 2 500 à 10 000 euros en fonction des revenus et du nombre de postes de travaux. Une aide bonifiée « confort d'été » a été créée en 2025 par la métropole, pour inciter au choix de matériaux biosourcés et l'installation de brasseurs d'air plafonniers ; 1 200 propriétaires ont rénové leur maison grâce à Mur Mur depuis 2016.



Toits d'Abord et SOS Taudis, deux programmes de la Fondation pour le Logement

La Fondation pour le Logement vient directement en aide aux ménages en précarité énergétique notamment grâce à deux programmes : **Toits d'Abord**, reconnu depuis 2012 programme de lutte contre la précarité énergétique, via la réhabilitation et la construction de logements très sociaux économes en énergie, et **SOS Taudis**, qui soutient le financement du reste à charge des travaux pour des propriétaires très modestes de logements indignes. Les communes peuvent se montrer aidantes (ou non) dans la réalisation de ces projets : en affichant le soutien du maire, lors des négociations avec les Architectes des Bâtiments de France, ou lorsque la commune finance en partie le projet, qu'elle facilite l'accès au foncier, etc.

La commune du Mas d'Agenais a acquis en 2019, via l'EPF Nouvelle-Aquitaine, un foncier de centre-bourg composé d'une ancienne salle communale et d'un bâtiment très dégradé. Avec, entre autres, le soutien de la Fondation pour le Logement, le site va être converti par la coopérative Habitats des Possibles en un habitat partagé pour des retraités modestes, avec une attention particulière sur la consommation énergétique. Dans la commune rurale de Raix (Charente, une centaine d'habitants), des fonds municipaux ont été déployés pour financer la création de logements adaptés aux Gens du voyage, une population particulièrement concernée par la précarité énergétique.

S'engager dans des réseaux de lutte contre la précarité énergétique

Pour s'inspirer ou faire bénéficier à d'autres de leurs expériences, les communes peuvent s'engager dans des réseaux incluant des collectivités locales dédiés aux questions de précarité énergétique. Il en existe plusieurs : le RAPPEL (précarité énergétique, logement, pauvreté), AMORCE (déchet, eau et énergie), STOP à l'Exclusion Énergétique (dans le colège des collectivités territoriales), Journée de lutte contre la précarité énergétique ou le réseau CLER (transition énergétique).

Avec une démarche volontariste et en mobilisant tous ces leviers, certaines villes moyennes ont réussi à atteindre des rythmes de rénovation trois à dix fois supérieurs à la moyenne nationale.⁴¹ Dans le cadre d'une

OPAH, la Communauté de communes de la vallée de la Bruche (Bas-Rhin), en majorant de plus de 10 points le taux d'aide nationale, a multiplié par 3,5 le rythme de rénovations énergétiques performantes sur son territoire, par 20 pour les rénovations les plus lourdes, et par 15 les rénovations entreprises par des propriétaires bailleurs. La Communauté de communes du Grand Chalon a mis en place un PIG centré sur la rénovation performante des copropriétés, combinant accompagnement gratuit et aides financières conséquentes (en cumul avec celles de la région, les aides locales ajoutaient 4 000 à 9 000 euros de subvention pour l'ensemble des logements). Le rythme de rénovation des copropriétés sur le territoire dans le cadre du PIG est ainsi cinq fois supérieur à la moyenne nationale.

Lutter aussi contre les logements-bouillottes. En 2025, 49 % des Françaises et Français ont souffert de la chaleur dans leur logement. Petit appartement sous les toits, maison expo-

⁴¹ La Fabrique de la cité, « Rénovation énergétique : stratégies pour un changement d'échelle avec les villes moyennes », 2024.

sée sud sans protections solaires, logement mal isolé et mal ventilé... Autant de logements qui peuvent se transformer en « bouilloires » lors des fortes chaleurs. Les logements bouilloires ne sont pas seulement inconfortables, ils font courir un risque important pour la santé des occupants. En 2024, 3700 personnes sont mortes de la canicule, en partie parce que les logements ne les ont pas protégées.

Face au phénomène grandissant de précarité énergétique d'été, les communes doivent contribuer à l'effort. Un certain nombre de collectivités comme Grenoble, Niort, La Rochelle, Clermont-Ferrand, ou encore Lyon ont cartographié les îlots de fraîcheurs de leur commune. Ainsi, lors des canicules, les habitants savent dans quels lieux trouver refuge (parcs, musées, fontaines, lieux de culte, etc.). La plateforme « Plus fraîche ma ville » de

l'ADEME comprend des guides et des retours d'expériences de différents outils mis en place par des villes pour rafraîchir l'espace urbain : logements sociaux bioclimatiques, végétalisation des toitures et façades, revêtements clairs, points d'eau, etc. La ville de Paris a par exemple mis en place une aide « Copro oasis » qui finance la végétalisation des copropriétés du parc privé pour réduire l'effet d'îlot de chaleur urbain.

Encore 40 % des logements ne sont pas pleinement équipés de volets en France. La Fondation pour le Logement appelle les collectivités à lancer des « plans volets » pour augmenter le taux d'équipement : en négociant avec les ABF, via des initiatives d'aller-vers et de sensibilisation des propriétaires, des financements, et un plan d'équipement d'urgence des organismes Hlm.



Mobiliser le Code de la santé publique pour agir contre les logements bouilloires

Les articles R 1331-26 et R 1331-33 du Code de la santé publique prévoient depuis 2023 que les logements doivent être équipés d'un « système naturel ou mécanique de régulation de la chaleur » et « qui peut être assuré par différents moyens tels l'isolation thermique, la présence de volets, la possibilité de ventilation nocturne, l'existence d'un puits provençal, ainsi que par leur combinaison ». En théorie, les habitants de logements bouilloires peuvent donc signaler leurs logements auprès des services de la ville, qui peuvent ensuite enjoindre le propriétaire à installer des équipements pour réguler la chaleur. Ce levier n'a, à ce jour, pas été mobilisé.

Le collectif Locataires Ensemble a dans cet esprit lancé une pétition qui demande au maire de Lyon d'intervenir dans les quartiers historiques de Lyon, fortement exposés aux îlots de chaleur urbains.



CHAPITRE 3

**UNE ANNÉE
DE RECULS,
ENTRE AUSTÉRITÉ
ET STIGMATISATION**

UNE ANNÉE DE RECULS, ENTRE AUSTÉRITÉ ET STIGMATISATION

Difficile de faire le bilan de la politique du logement au cours d'une année si accidentée. L'année 2025 s'est en effet achevée comme elle avait commencé : sans budget, dans l'instabilité politique et l'illisibilité de l'action gouvernementale. L'absence de majorité à l'Assemblée nationale et la difficulté à nouer des accords entre les forces politiques ont empêché la conduite de politiques claires et rendent extrêmement difficile la simple adoption d'un budget pour le pays.

Nommé Premier ministre en décembre 2024, François Bayrou a laborieusement réussi à faire adopter la loi de finances au début de l'année 2025 sans être censuré, pour finalement tomber lors d'un vote de confiance en septembre faute d'avoir su convaincre les parlementaires sur son projet de loi de finances pour 2026. Au moment d'écrire ces lignes, son successeur depuis septembre 2025 Sébastien Lecornu, sans majorité non plus, cherche un accord pour faire passer un budget inspiré de son prédécesseur, amendé au fil des débats budgétaires au Parlement et encore en discussion après la date limite du 31 décembre 2025.

Les moments d'attentisme ont succédé aux périodes de gestion des affaires courantes, sans laisser beaucoup de temps aux ministres de mettre en œuvre une véritable vision politique, qu'il s'agisse de Valérie Létard ou depuis octobre 2025 de Vincent Jeanbrun. Pour un secteur ayant besoin d'une vision à long terme, ces soubresauts sont délétères et empêchent de se projeter. Pour ne prendre que quelques exemples, l'objectif de zéro artificialisa-

tion nette (ZAN), voté à l'occasion de la loi climat et résilience en 2021, est ballotté entre une proposition de loi votée au Sénat qui vise à l'assouplir énormément, et un autre texte concurrent, déposé à l'Assemblée, qui cherche plutôt à lui donner des moyens de mieux s'appliquer. Entre les deux, les élus locaux qui doivent écrire des documents de planification pour la prochaine décennie ne savent pas sur quel pied danser. Idem pour les bailleurs et les locataires dont les logements passoires en DPE « G » sont considérés comme indécents depuis le 1er janvier 2025 : la proposition de loi Marchive-Echaniz discutée quelques jours avant cette échéance devait préciser les modalités d'application de cette nouvelle norme, mais elle a été rejetée et une autre loi similaire votée au Sénat n'est pas à l'ordre du jour de l'Assemblée. En attendant, les acteurs ne savent pas vraiment qui doit faire quoi... L'aide à la rénovation énergétique, enfin, est soumise à des stop-and-go d'une ampleur inédite : MaPrimeRénov' avait commencé l'année 2025 avec un guichet suspendu par l'absence de budget, puis a passé l'été en pause faute de crédits suffisants, et aborde 2026 de la même manière : « pas de budget, pas de guichet », avait prévenu le ministre du Logement. Résultat : des milliers de ménages empêchés de sortir de la précarité énergétique et des entreprises abandonnées par l'Etat en rase campagne, pendant que des dizaines de milliers de dossiers sont en attente d'une réponse de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) depuis des mois...

Toutefois, la confusion qui règne n'empêche pas certaines logiques de s'appli-

quer : budgétaire pilotée à Bercy et sécuritaire sous l'influence du ministère de l'Intérieur. L'austérité sert en effet de fil rouge depuis 2017 pour le logement, en particulier pour la politique en direction des personnes défavorisées. Coupes dans les APL, le secteur Hlm ou la rénovation énergétique... : l'année 2025 n'a pas fait exception au désengagement continu de l'État. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si la ministre du Logement Valérie Létard, de bonne volonté et compétente, a refusé de poursuivre l'aventure gouvernementale, considérant que *« ni dans les priorités affichées, ni dans la composition du gouvernement, [elle] ne retrouve les signaux nécessaires pour relancer une véritable politique du logement »*.

Les premiers actes du gouvernement Lecornu semblent confirmer ces craintes. Pour le logement, la copie initiale du projet de loi de finances (PLF) 2026 s'avère très négative. Parmi les victimes directes des coupes figurent les allocataires APL et de prestations sociales en général qui sont gelées, les étudiants étrangers extra-communautaires non boursiers qui perdront leurs APL, les habitants de logements passoires qui voient leurs aides à la rénovation divisées par deux et les organismes Hlm dont la ponction dite RLS réaugmente de plus de 200 millions d'euros alors qu'ils doivent puiser dans leurs fonds propres à concurrence de 375 millions d'euros pour compenser le désengagement de l'État et d'Action Logement du Fonds national des aides à la pierre (FNAP). Pour le reste, notamment l'accès au logement et à l'hébergement, le budget stagne et restent donc très insuffisants par rapport aux besoins criants et urgents des 350 000 personnes sans domicile.

I. Pour les personnes sans-domicile, immobilisme et répression

Pour ces 350 000 personnes sans domicile, l'année 2025 aura été à nouveau celle de la dérive, qui tend vers une certaine résignation, voire vers une forme d'abandon. À l'origine de cet état de fait, on trouve, d'une part, les limites de la politique du Logement d'abord, positive, mais largement insuffisante face aux flux massifs d'exclusion du logement et du droit au séjour. D'autre part, il y a le refus dogmatique des gouvernements d'aller au-delà des 203 000 places d'hébergement généraliste pour répondre aux demandes urgentes des personnes à la rue.

Le Logement d'abord entravé

Depuis 2017, les deux plans quinquennaux Logement d'abord du gouvernement tracent le bon chemin pour sortir durablement de la rue et de l'hébergement les personnes qui y vivent parfois pendant des années. Appuyés par les associations et de nombreuses collectivités locales, ces deux plans ont obtenu certains succès, sans lesquels la situation aujourd'hui serait sans doute pire encore.

Plus de 100 000 personnes sans domicile accèdent à un logement chaque année, et ce nombre est en hausse depuis 2017, atteignant un total de 710 000 personnes depuis 2018. Le pourcentage d'Hlm qui leur sont attribués a doublé, passant de 4 à 8 % des attributions depuis 2017, ce qui montre un effort de priorisation. La création de places se poursuit en intermédiation locative (55 000 places créées depuis 2018 sur un parc IML de 90 000 places et en pensions de famille (10 000 places créées depuis 2016 sur un parc de 25 000

places), et le second plan Logement d'abord prévoit aussi une hausse du nombre de places en résidences sociales. Cependant, ces progrès, déjà insuffisants par rapport à la hausse des besoins, commencent à se tarir. Alors que le second plan Logement d'abord prévoyait 24 000 créations de places en IML entre 2023 et 2025, le bilan n'est que de 17 500 places au 30 septembre 2025, et 3 307 places ont été créées en pensions de famille, au lieu de 7 000¹. Pour les résidences sociales, le gouvernement a fini par accepter une réforme de l'aide à la gestion locative sociale (AGLS), mais cinq millions d'euros seulement y sont consacrés ; si bien que le modèle économique des résidences sociales, affecté par la montée des coûts notamment énergétiques, reste fragile et interroge sur la capacité à atteindre l'objectif de 25 000 nouvelles places au cours du quinquennat (dont 49 % ont été produites à ce stade).

Plus globalement, le Logement d'abord est surtout entravé par les politiques menées par les gouvernements depuis 2017, abordées plus loin dans ce chapitre, qui contribuent à réduire l'offre de logements sociaux accessibles aux personnes sans domicile et à fragiliser le maintien en logement des ménages dans des situations économiques et sociales précaires.

Un autre grand verrou expliquant les difficultés du Logement d'abord à répondre au sans-abrisme, réside dans une politique de précarisation administrative continue des personnes exilées.

L'année 2025 à cet égard n'a pas fait exception, au contraire. Le ministre de l'Intérieur jusqu'à octobre 2025, Bruno Retailleau, a d'ailleurs revendiqué de réduire la régularisation des personnes dites « à droits incomplets », déjà très complexe. La circulaire à son nom du 23 janvier 2025, qui remplace la circulaire Valls de 2012, visait à restreindre l'admission exceptionnelle au séjour, et a abouti à une baisse de 42 % des titres de séjour délivrés dans ce cadre lors des trois premiers trimestres 2025 par rapport à l'année précédente (soit 8 000 titres de moins), ce dont il s'est félicité. Les tentatives régulières de ministres du Logement successifs d'assouplir les critères de régularisation pour permettre à des dizaines de milliers de personnes bloquées depuis des années en hébergement de postuler à un logement et de pouvoir s'intégrer véritablement, sont restées lettre morte. La responsabilité du ministère de l'Intérieur dans l'embolie du secteur de l'hébergement reste donc majeure.

Les guichets de l'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) représentent également une barrière souvent infranchissable pour des centaines de milliers de personnes qui ne parviennent parfois même plus à déposer en ligne une demande de régularisation ou même de renouvellement de leur titre de séjour. En avril 2025, 10 associations ont fini par formuler un recours contre cette administration maltraitante pour « carence fautive »². Née en 2020, cette plateforme est deve-

¹ Amel Gacquerre, *Rapport pour avis de la commission des affaires économiques du Sénat sur les crédits Cohésion des territoires du projet de loi de finances pour 2026*, 2025.

² La FAS avec neuf associations dépose un recours devant le Conseil d'État pour « carence fautive » dans l'Administration numérique des étrangers en France. - Fédération des acteurs de la solidarité.

nue le symbole d'une dématérialisation qui prive les administrés de la possibilité même de faire valoir leurs droits.

D'après une enquête interassociative portant sur près de 1 000 personnes vivant en hébergement généraliste en moyenne depuis 3 ans et demi, la moitié d'entre elles sont privées de droit au séjour³. Parmi ces dernières, un quart vivent en France depuis plus de dix ans. 40 % remplissent déjà les conditions d'accès au séjour au titre de leur cinq années de présence sur le territoire et de trois années de scolarisation, ou parce qu'elles ont un enfant de nationalité française. Mais leurs démarches administratives sont bloquées. 30 % ont entamé des démarches mais n'ont même pas obtenu un rendez-vous ou un récépissé.

Le Logement d'abord est également mis en échec par la poursuite d'une politique essentiellement répressive à l'égard des habitants de bidonvilles, malgré certaines tentatives, poussées par la Dihal et certaines collectivités volontaristes, comme Montpellier, de résorber les bidonvilles par le haut, associant accès aux droits sur site, accompagnement social puis relogement. Le nombre d'expulsions de bidonvilles et lieux de vie informels sont à leur plus haut niveau historique,

sans solution d'hébergement ou de logement dans une écrasante majorité des cas⁴. A Mayotte, même le cyclone Chido qui a ravagé les bidonvilles de l'île en décembre 2024, n'a pas provoqué d'action positive envers les habitants de ces lieux de vie, mais plus répressive encore, marquée par une interdiction de la vente de tôle pour empêcher les sinistrés sans pièce d'identité ni justificatif de domicile de reconstituer leur « banga », seule possibilité pour eux de se mettre à l'abri. Et « la crise devient prétexte à restreindre le droit au logement »⁵ quand la loi pour la refondation de Mayotte autorise jusqu'en 2034 l'évacuation de bidonvilles sans obligation de relogement ni même d'hébergement, et qu'elle est suivie d'opérations de centaines de « décasages » au cours de l'année.

L'accès à l'hébergement se durcit encore un peu plus

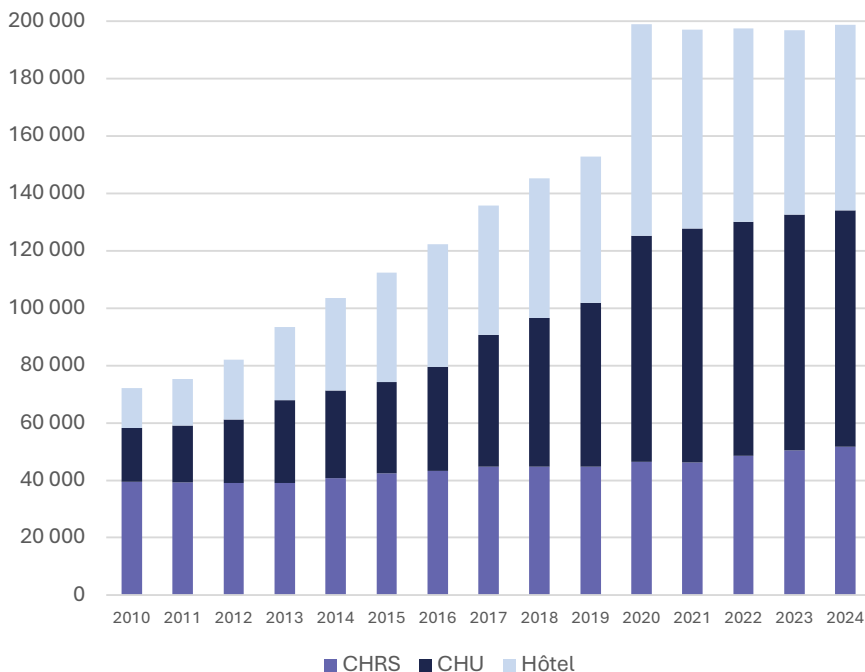
Depuis quatre ans, les gouvernements successifs refusent d'augmenter le nombre de places d'hébergement généralistes, qui stagne de manière obstinée à 203 000 depuis 2021, après avoir augmenté significativement au moment de la crise Covid (passant de 160 000 en 2019 à 200 000 en 2020).

³ Observatoire du Samu social de Paris, « Les enjeux de la régularisation dans l'hébergement d'urgence », 2025.

⁴ Observatoire des expulsions collectives de lieux de vie informels, rapport annuel 2024.

⁵ Fondation pour le logement, « Mayotte un an après Chido », 2025.

Évolution du nombre de places en hébergement généraliste



Ce refus d'aller plus loin, pour des raisons essentiellement budgétaires, se fait au mépris de la loi, qui impose un accès inconditionnel à l'hébergement, et des besoins criants des personnes à la rue, comme l'a rappelé le recours en justice formulé en février 2025 par les 40 associations du Collectif des associations pour le Logement, « Non-assistance à personnes mal-logées ».

Le nombre des demandes non pourvues au 115 chaque soir poursuit sa progression, atteignant régulièrement la barre des 7 000 personnes, dont 2 500 enfants. Ces chiffres sont des estimations *a minima* des besoins, car de nombreuses personnes, en particulier les adultes sans enfant, découragés, n'appellent plus chaque soir le 115, conscients qu'ils vont systématiquement

essayer de refus. D'après un rapport de la Cour des comptes, la Dihal estime à 300 000 le nombre de places d'hébergement généraliste nécessaires à l'horizon 2027 pour répondre aux besoins.

Quant au nombre de places d'hébergement pour les demandeurs d'asile, après avoir augmenté depuis 2017, passant de 82 000 à 119 000 places en 2024, il est désormais orienté à la baisse, avec la suppression de 6 094 places dans le budget 2025, puis à nouveau 1403 en 2026. Alors que les besoins au sein de ce « dispositif national d'accueil » (DNA) n'ont pas diminué puisque, d'après les chiffres du ministère de l'Intérieur, en 2024 seuls 65 % des demandeurs d'asile avaient obtenu un hébergement dédié (58 % en 2022), laissant des milliers d'autres sans solution, si ce n'est

de s'orienter vers un parc d'hébergement généraliste déjà saturé.

Sur le terrain, les SIAO sont contraints, faute de places, de prioriser toujours plus les demandeurs selon la gravité de leur situation, de sélectionner les plus vulnérables parmi les plus vulnérables, sans pouvoir répondre même aux situations déjà graves. Certains soirs, par exemple, en Seine-Saint-Denis, 400 à 500 personnes font appel au 115, qui n'a aucune place d'hébergement à attribuer, comme l'a dénoncé le collectif associatif gestionnaire du SIAO, Interlogement 93. Pour libérer des places, certaines préfectures exercent une pression sur le droit au maintien en hébergement des personnes en détresse qui avaient réussi à trouver une place. Les préfectures du Rhône et de Gironde, par exemple, en mars 2025, ont « expérimenté » une procédure de fin de prise en charge après réévaluation régulière de la vulnérabilité et du droit au séjour des ménages accueillis. Devant les protestations des associations, le ministre de l'Aménagement du territoire d'alors François Rebsamen a désavoué ces initiatives et y a mis un terme. Mais dans les faits, les prises en charge à durée déterminée et les remises à la rue se produisent de plus en plus souvent.

La publication en août 2025 d'une circulaire interministérielle dite « fluidité » est positive puisqu'elle réaffirme le droit au maintien en hébergement et rappelle les actions permettant d'accélérer la sortie vers le logement, mais elle ne lève pas les blocages identifiés dans l'accès au logement. Tandis que des menaces sur le droit à l'hébergement s'expriment de plus en plus ouvertement, par la voix notamment du député et ex-ministre du Logement Guillaume Kasbarian, qui propose, pour le moment sans succès, d'en limiter le béné-

fice dans le temps pour les personnes en situation irrégulière.

Autre problème récurrent : chaque année, les 203 000 places d'hébergement ne sont même pas sincèrement budgétées, malgré les nombreuses alertes sur les effets pervers de cette pratique⁶. L'État, en ne programmant pas assez de crédits en début d'année, amène les associations à assumer sa trésorerie à sa place en attendant, dans l'incertitude, une loi de finances de fin de gestion censée couvrir les « surcoûts » annuels des politiques publiques. Le secteur subit un *stop-and-go* devenu habituel, causant des suppressions de places, des réouvertures coûteuses en urgence, des incertitudes de plus pour les personnes hébergées... une désorganisation générale pour des dépenses devenues pourtant structurelles.

Cette insincérité budgétaire récurrente explique que, lorsque les parlementaires ont adopté, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, l'ouverture de 2 000 places supplémentaires pour des femmes enceintes ou avec enfants, ces crédits ont en réalité contribué à couvrir les dépenses des places déjà ouvertes mais insuffisamment financées, au lieu de financer des places supplémentaires attendues par les parlementaires. Cette année encore, le projet de loi de finances pour 2026 accusait un déficit d'une centaine de millions d'euros pour financer les 203 000 places. Les débats parlementaires en cours semblent dégager un consensus pour débloquer cette somme manquante dès la loi de finance et, pour une fois, se rapprocher d'un budget sincère.

⁶ Cour des comptes, « Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement », 2024.

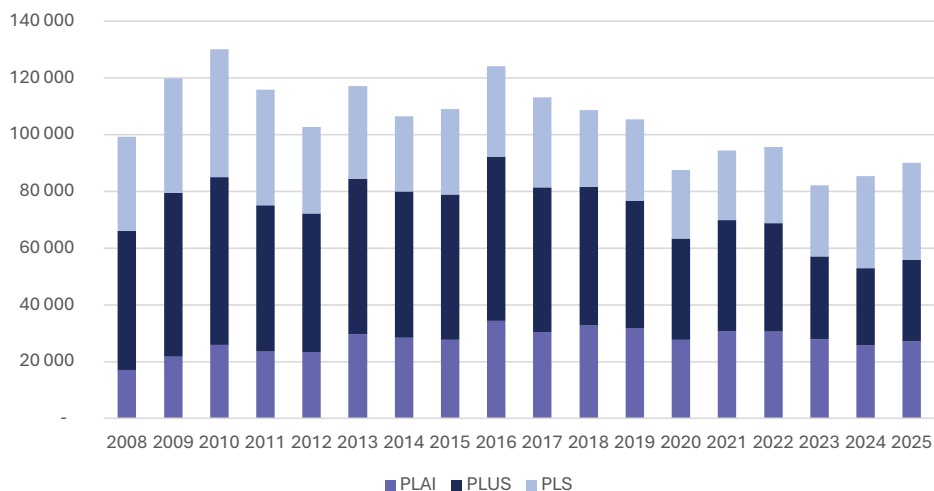
II. Le logement social inlassablement sacrifié

Si l'hébergement est si saturé, une des explications réside dans les difficultés d'accès au logement social. Alors que la file d'attente pour le logement social ne cesse de s'allonger, l'environnement financier du monde Hlm qui se dessine montre clairement un secteur empêché de répondre aux défis écologiques et sociaux qui sont devant lui. Depuis 2017, les coupes financières se sont multipliées, en particulier avec la hausse de la TVA sur la construction de logements sociaux et la ponction exercée par l'État sur les organismes Hlm, dite réduction de loyer de solidarité (RLS), d'un montant annuel de 1,3 milliard d'euros, légèrement réduit en 2025 à 1,1 milliard.

Dénoncée dès l'origine par le monde Hlm et les associations de défense des mal-logés, cette rigueur infligée au seul secteur à but non lucratif du monde de

l'immobilier a été suivie comme prévu par une chute de la production neuve, avec 85 000 logements sociaux financés en 2024, contre 124 000 en 2016. Mais les différents gouvernements relativisent cette pression financière, arguant que le monde Hlm n'est pas en si mauvaise santé et que le défaut d'investissement serait plutôt dû au Covid, à la frilosité des élus locaux ou à la hausse des taux d'intérêt. La baisse de 200 millions d'euros de la « RLS » en 2025 et la baisse des taux du livret A semblent avoir redonné un petit peu d'oxygène aux organismes Hlm et pourrait expliquer des chiffres de production en légère augmentation, autour de 95 000 agréments, tout en restant à un niveau bas. De plus, ce léger rebond s'explique par une forte hausse des logements les moins sociaux, dits « PLS », alors que la production de logements très sociaux (PLAI), dont les ménages en difficulté ont le plus besoin, poursuit sa chute, autour de 25 000 agréments.

Nombre de logements sociaux financés



source : ministère du Logement

Des objectifs conjoints de production et d'adaptation

La Banque des Territoires a justement publié en septembre 2025 son étude annuelle sur les « Perspectives » financières du secteur Hlm, et sa conclusion est sans appel : dans les conditions financières actuelles, les organismes Hlm ne sont pas dans le rouge, mais ils n'ont pas les moyens d'atteindre leurs objectifs de production neuve et de rénovation énergétique du parc ancien.

Cet organisme de la Caisse des Dépôts établit un scénario central qui conduit à une soutenabilité financière érodée, alors même que ce scénario est pour le moins modeste : 75 000 logements neufs produits par an, c'est-à-dire le pire niveau jamais atteint depuis 2004, et seulement 60 % du parc rénové énergétiquement d'ici à 2050, alors que l'objectif officiel de la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) est de 100 %.

« Les bailleurs sociaux se retrouveraient confrontés à arbitrer entre investissements en nouveaux logements et investissements

dans la réhabilitation de leur parc », explique la Banque des Territoires. Même avec ces objectifs peu ambitieux, le « potentiel financier » par logement (les ressources mobilisables par les bailleurs pour leurs investissements, une fois qu'ils ont fait face au financement de leur patrimoine locatif) s'effondrerait de 1000 euros aujourd'hui à 320 euros en 2050, actant une très forte dégradation des ratios financiers.

Nouveauté cette année, l'étude de la Banque des Territoires imagine deux scénarios alternatifs, l'un axé davantage sur la rénovation énergétique et l'autre sur la construction. Le premier propose d'atteindre 75 % de l'objectif SNBC officiel, ce qui n'est pas non plus très ambitieux, mais se paie d'un effondrement de la production à... 46 000 logements neufs par an. L'autre met l'accent sur la production neuve à hauteur de 100 000 logements par an, mais se paie *a contrario* par le sacrifice des locataires en place, puisque 50 % des logements actuels ne seraient pas rénovés d'ici à 2050.



Évolution du parc de logements sociaux et atteinte des objectifs SNBC selon les scénarios envisagés dans l'étude *Perspectives*

	Scénario central	Scénario réhabilitation	Scénario construction
Nombre de logements sociaux produits par an	79 000	46 000	100 000
Atteinte des objectifs SNBC en 2050	60 %	75 %	50 %

Changement climatique, vieillissement, handicap... : les besoins grandissants des organismes Hlm

Il faut noter toutefois qu'aucun de ces scénarios ne prend en compte les coûts importants d'adaptation des logements so-

ciaux au changement climatique. D'après le dernier rapport de la Fondation pour le Logement sur le sujet, la simple nécessité d'installer des volets et des brasseurs d'air aux logements qui en sont dépourvus coûterait 1,5 milliard d'euros aux bailleurs

sociaux⁷. Et ces analyses ne prennent pas non plus en compte les défis énormes d'adaptation du parc Hlm au vieillissement et au handicap.

Deux leçons sont à retenir de cette étude de la Banque des Territoires. La plus importante : confronté à cette falaise financière, le monde Hlm n'a pas d'autre choix que de trouver des moyens supplémentaires. Certains sont illusoire. Vendre plus de logements sociaux anciens pour dégager des fonds propres ? À quoi bon investir pour augmenter le parc social à bas loyer si c'est pour le privatiser quelques années plus tard... Attirer des investisseurs privés ? Ceux-ci ne viendront qu'en échange d'une rentabilité assurée, ce que ne permet pas la location de logements corrects à bas niveau de loyer à des ménages modestes.

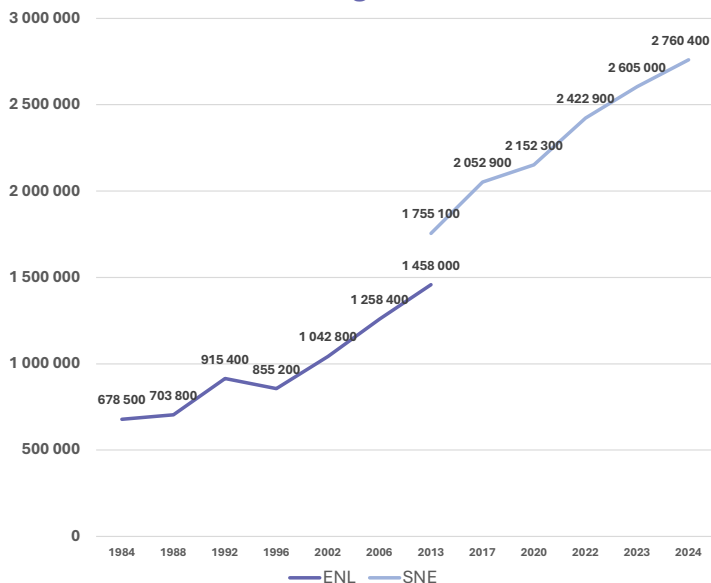
Bref, c'est d'argent public que le secteur a

besoin, sous forme d'aides fiscales (baisse de TVA), de prêts avantageux (baisse du taux du Livret A), de suppression ou réduction de la RLS, ou d'aides à la pierre rehaussées.

La deuxième leçon, c'est l'autocensure de la Caisse des Dépôts. Dans ses scénarios les plus ambitieux, on l'a vu, la production Hlm ne vise plus que 100 000 unités, contre 124 000 en 2024 (François Hollande visait 150 000 logements par an en 2012), alors que les besoins grossissent, avec désormais 2,8 millions de ménages en attente de logement social (+ 100 000 chaque année). De même sur la rénovation énergétique, dans son scénario le plus vert, le bras armé de l'État ne peut même pas envisager de s'approcher du respect des objectifs climatiques légaux de la France... On peut y voir une forme de frilosité, ou simplement de réalisme financier et politique : à force de voir des gouvernements sacrifier le monde Hlm et ses locataires, présents ou futurs, il ne semblerait même plus pensable d'espérer une politique qui ferait du logement social une priorité de la nation.

⁷ Fondation pour le Logement, « Chaud dedans ! L'urgence d'adapter les logements bouillonnaires aux canicules », 2025.

Nombre de ménages demandeurs Hlm



Un budget 2026 alarmant pour le monde Hlm

Face à ces perspectives inquiétantes, le budget 2026 était attendu comme un coup de pouce pour le monde Hlm, tout le débat étant d'en mesurer l'ampleur. Hélas, les remaniements de l'automne 2025 et le dévoilement du projet de loi de finances pour 2026 ont jeté un froid supplémentaire sur le secteur. Loin du coup de pouce, c'est le coup de massue, faisant de ce projet de budget le pire jamais imaginé pour le monde Hlm.

Contrairement à ce qui était préparé sous la houlette de la précédente ministre du Logement Valérie Létard, la RLS non seulement ne baisserait pas, mais elle remonterait même à son niveau initial, compte tenu de l'inflation, soit une ponction de 1,4 milliard d'euros en 2026 pour les organismes Hlm. Dans le même temps, pour compenser le désengagement de l'État puis d'Action Logement du Fonds national des aides à la pierre (FNAP), les organismes Hlm verraient leur contribution financière passer de 75 à 375 millions d'euros. De plus, l'aide à la rénovation énergétique Hlm de l'État est supprimée : alors que l'ex-ministre Patrice Vergriete avait promis 400 millions d'euros par an entre 2024 et 2026, l'aide qui s'est limitée à 178 millions d'euros en 2024 puis en 2025, s'arrêterait donc complètement en 2026. Au total, ce seraient donc près de 750 millions d'euros en moins pour les organismes Hlm en 2026 par rapport à 2025, une nouvelle étape dans l'austérité imposée au secteur depuis 2017.

Au cours des débats, le gouvernement et les parlementaires ont limité la gravité de ces coupes pour 2026, en les réduisant à 200 millions d'euros au total. D'après les

engagements du gouvernement Lecornu, la RLS reviendrait à son niveau de 2025, soit 1,1 milliard d'euros, la contribution des organismes Hlm au FNAP serait de 275 millions d'euros et les bailleurs sociaux se verraient attribuer 200 millions d'euros pour la rénovation énergétique via le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE). Si ces promesses sont tenues, elles limiteraient l'ampleur des dégâts, mais marqueraient tout de même une dégradation supplémentaire pour les organismes Hlm par rapport à 2025, année déjà difficile.

D'autres attaques inquiétantes portées au cours des débats parlementaires ont confirmé une certaine hostilité montante au modèle Hlm sur certaines parties de l'échiquier politique. L'ex-ministre et député Guillaume Kasbarian a fait adopter en commission des finances un amendement consistant à augmenter de 400 millions d'euros la taxe foncière des organismes Hlm, somme que les bailleurs sociaux seraient censés récupérer sur leurs locataires en augmentant les loyers à la relocation et en doublant leur parc de logements « intermédiaires » aux loyers bien supérieurs aux loyers Hlm, comme le proposait déjà le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables (DOLA, dit « Kasbarian 2 », dont le parcours parlementaire éphémère avait pris fin grâce à la dissolution de l'Assemblée nationale de 2024).

Les prises de position passées du nouveau ministre du Logement Vincent Jeanbrun ont également resurgi. Le député du Val-de-Marne et auteur d'un plan contre « les ghettos », en juin 2025, prônait la vente systématique des logements sociaux une fois amortis, aboutissant à la privatisation

de dizaines de milliers de logements. Dans ce même document, il se revendiquait même explicitement de l'exemple de Margaret Thatcher et de son « *right to buy* », qui « *a permis le transfert de deux millions d'habitations du secteur public au privé* », consistant à autoriser chaque locataire Hlm à acheter son logement social avec décote, dans l'objectif de « *faire de la France un pays de propriétaires* ». Allant encore plus loin, le rapporteur général du budget à l'Assemblée Philippe Juvin a proposé non plus de vendre le parc social, mais de... le donner purement et simplement, signant ainsi la disparition du monde Hlm. L'amendement n'a pas été adopté.

De même, le député Vincent Jeanbrun, six mois avant de devenir ministre, préconisait une loi SRU à l'envers, interdisant aux communes de disposer de plus de 30 % de logements sociaux, nécessitant là aussi des ventes Hlm massives ou un arrêt drastique à toute construction Hlm en excédent.

Ce passage d'une logique de stock de parc social à une logique de flux, faisant du Hlm une sorte de produit à durée sociale déterminée, est inspirée là aussi du projet de loi « Kasbarian 2 ». Vincent Jeanbrun en a d'ailleurs repris une autre idée, consistant à accorder aux maires un droit de veto sur toute attribution Hlm, alors que les chiffres montrent que les attributions sur le contingent communal sont moins sociales que les autres, et profitent moins aux ménages prioritaires, sans parler des risques accrus de clientélisme et de discriminations. Le même député Jeanbrun avait préconisé de donner la priorité aux demandeurs qui travaillent avant l'urgence sociale des demandeurs mal-logés.

Des mesures de relance de la construction insuffisantes et centrées sur le privé

À côté des coupes budgétaires très fortes sur les organismes Hlm et la rénovation énergétique, aucune mesure de relance de la production de logement ou presque n'a été proposée dans le projet de loi de finances initial, malgré l'atonie préoccupante du secteur de la construction. Pire, les élus locaux sont même pénalisés dans leur travail d'accompagnement des projets urbains. Le « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » (ex-« Fonds Vert »), qui permet notamment de financer le recyclage des friches urbaines, est même réduit encore une fois de 500 millions d'euros, passant de 1,15 milliard à 650 millions d'euros. Pour mémoire, il était de 2,4 milliards d'euros en 2024, soit une baisse vertigineuse de 75 % en trois ans.

À la place, la relance passe encore une fois par des cadeaux aux plus aisés, et notamment aux héritiers. Le plafond de donation est relevé de 200 000 euros habituellement à 750 000 euros au maximum d'après la ministre des Comptes publics, par des amendements Wauquiez-Kasbarian adoptés en séance à l'Assemblée nationale. La loi de Finances pour 2025 avait déjà prévu des abattements fiscaux en cas de donation pour le logement, mais les montants étaient bien moindres et ne concernaient que l'achat de logement dans le neuf. En 2026, ces sommes très importantes pourront servir aux descendants à acheter également dans l'ancien. Dans ce cas-là, un cadeau fiscal important (entre 13 600 et 50 600 euros d'argent public par logement selon Guillaume Kasbarian) serait octroyé à des ménages très favorisés, sans même la contrepartie d'une hausse de l'offre de logements ou d'une relance de

l'activité du bâtiment ; au contraire cela entraînerait un risque d'effet inflationniste dans l'ancien et de renforcement des inégalités de patrimoine.

L'essentiel du débat parlementaire autour de la relance de la construction s'est focalisé sur l'ampleur des aides fiscales nouvelles à accorder aux bailleurs privés, qui se plaignent d'une baisse de leurs rendements locatifs sous l'effet de la hausse des taux d'intérêts et de diverses normes à respecter. Le statut du bailleur privé, revendiqué de longue date par les agents immobiliers de la FNAIM, promis par Valérie Létard et ayant fait l'objet de nombreux rapports, n'était pas présent initialement dans le PLF, pas plus que la moindre mesure de relance de l'investissement locatif dans le neuf qui aurait pu remplacer le Pinel supprimé en 2024.

Dans un second temps, le gouvernement a déposé un amendement destiné à inciter fiscalement, par le biais d'un amortissement, l'investissement locatif dans le neuf et l'ancien rénové. Adopté en séance à l'Assemblée et au Sénat, ce dispositif prévoit un amortissement égal à 3,5 % de la valeur du bien dans le neuf si celui-ci est loué au niveau du loyer « intermédiaire » (environ 15 % en-dessous du loyer du marché) pendant au moins neuf ans à titre de résidence principale. Cet amortissement viendrait en déduction des revenus locatifs des bailleurs soumis à l'impôt. Des dispositions sont toutefois prévues pour réserver son bénéfice à de « petits » propriétaires individuels, puisqu'il est plafonné à 8 000 euros d'avantage fiscal par an dans la limite de deux logements, et à condition de ne pas le louer à ses enfants ou petits-enfants (alors que le Pinel ne prévoyait pas cette dimension pourtant assez élémentaire). De plus, des briques

plus sociales sont prévues, avec un avantage plus intéressant de 4,5 % en cas de loyer « social » et de 5,5 % en cas de loyer « très social ».

Le monde de l'immobilier privé aurait espéré mieux, avec un amortissement plus généreux, sans critères limitatifs, et appliqué également à l'ancien sans travaux, à travers la proposition du sénateur Marc-Philippe Daubresse, rejeté en raison de son coût important (7 à 10 milliards d'euros d'après Bercy de coût générationnel, soit 5 à 7 fois plus que le dispositif Pinel). Finalement, l'amendement retenu au cours des débats apparaît certes plus restrictif, mais tout de même généreux pour les bailleurs privés, puisqu'il est prévu de coûter 1,2 milliard d'euros sur trois ans à l'État entre 2026 et 2028, pour un coût générationnel de près de 5 milliards d'euros sur toute la durée de vie des logements neufs produits en 2026, ce qui là aussi est bien plus élevé que le Pinel.

Concrètement, un bailleur pourra voir ses loyers imposables réduits de 700 euros par mois, si bien comme le rappelle la ministre des Comptes publics Amélie de Montchalin que la plupart des bailleurs concernés ne paieront quasiment plus d'impôts sur les loyers encaissés pendant la durée de l'amortissement, c'est-à-dire 25 ans. Et à la différence du Pinel, ce nouveau dispositif fiscal n'est pas soumis à un quelconque zonage, au risque d'un ciblage géographique aléatoire. De nombreuses questions restent en suspens, qu'il s'agisse de l'attractivité de ce dispositif en termes de déclenchement de constructions neuves ou de rénovations, ou de la place du dispositif Loc'Avantages, en vigueur jusqu'en 2027, et de l'intermédiation locative en parallèle de ce nouveau statut.

III. Des locataires un peu plus fragilisés, mais un espoir pour réguler le marché locatif

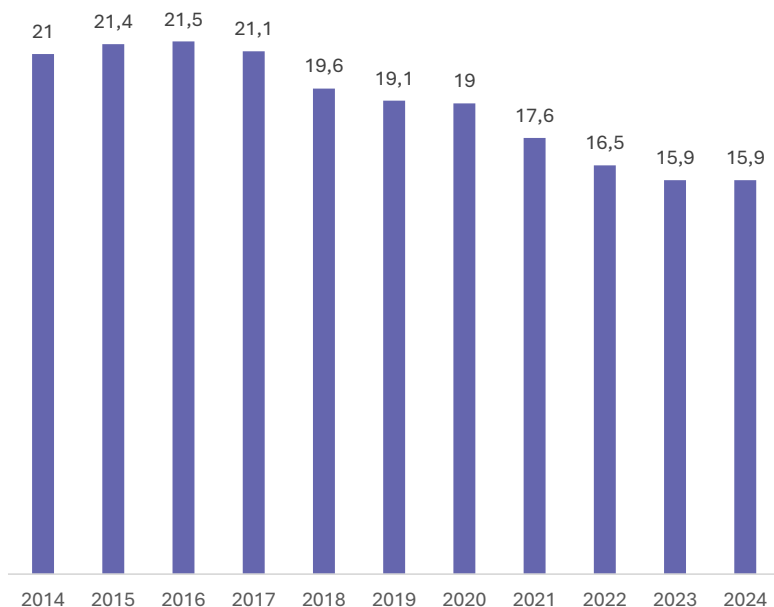
Si les bailleurs privés ont fait l'objet de toutes les discussions, les locataires, dans le privé ou le public, sont quant à eux encore une fois assez largement oubliés des priorités politiques.

Les APL encore attaquées

Comme souvent, les aides personnelles au logement (APL) sont les premières cibles des coupes budgétaires. Au total, depuis le début du premier quinquennat Macron, le montant des APL en euros constants a diminué de 24,6 % soit une baisse de 5,2 milliards entre 2017 et 2024⁸.

⁸ Jean-Baptiste Blanc, « Rapport de la commission des finances du Sénat sur les crédits Cohésion des territoires du projet de loi de finances pour 2026 », 2025.

Evolution du montant des prestations versées en euros constants
(en Mds€ de 2024)



Source : commission des finances du Sénat

Le gel des aides personnelles au logement (APL) en 2026 prévu dans le projet de loi de finances privera les allocataires de plus de 200 millions d'euros d'aides en année pleine, même si, le gel n'intervenant qu'en octobre 2026, l'économie pour le budget de l'État ne sera que de 54 millions d'euros en 2026. Si le gouvernement a ouvert

la porte au dégel des minima sociaux et des pensions de retraite prévu dans le PLF initial, il est resté inflexible sur celui des APL. Pourtant, les APL contribuent massivement à la lutte contre la pauvreté, au même titre que les minima sociaux, et ne bénéficient qu'à des ménages modestes, contrairement aux pensions de retraite.

Pire, le projet de loi de finances prévoit la suppression des APL pour les étudiants étrangers extra-communautaires, à l'exception des rares bénéficiaires d'une bourse. Cette mesure est discriminante et injuste. En 2024-2025, on comptait environ 320 000 étudiants étrangers hors Union européenne, d'après Campus France. Une minorité seulement est éligible aux bourses sur critères sociaux, représentant environ 10 % des étudiants extracomunautaires, puisque les critères d'éligibilité sont pour eux particulièrement drastiques (titre de séjour provisoire et deux années de domiciliation notamment). Il s'agit donc de l'écrasante majorité des étudiants étrangers qui perdraient leurs droits aux APL si cet article venait à être adopté.

Pourtant, les étudiants étrangers sont confrontés à une grande précarité. Largement exclus du système de bourses sur critères sociaux et d'un certain nombre d'aides, soumis à des frais d'inscription supérieurs du fait de leur nationalité, ils font face à une précarité financière importante. En 2023, 41 % des étudiants étrangers déclaraient éprouver des difficultés financières, telles qu'il leur était impossible de faire face à leurs besoins essentiels (alimentation, loyer, gaz ou électricité, etc.) d'après l'Observatoire de la Vie Étudiante, contre 15 % des étudiants de nationalité française. Ils sont particulièrement concernés également par une grande précarité alimentaire, puisque 62 % ont eu recours à l'aide alimentaire ou en auraient eu besoin, contre 22 % des étudiants français. De plus, un étudiant étranger sur six

déclare sauter régulièrement des repas pour raisons financières.

Supprimer l'accès aux APL pour les étudiants étrangers constituerait une attaque grave au droit au logement pour tous, instituant une forme de préférence nationale dans l'accès à celui-ci, et entraînerait des conséquences importantes sur les trajectoires des étudiants concernés : abandon d'études, précarité renforcée, voire des situations de sans-abrisme⁹.

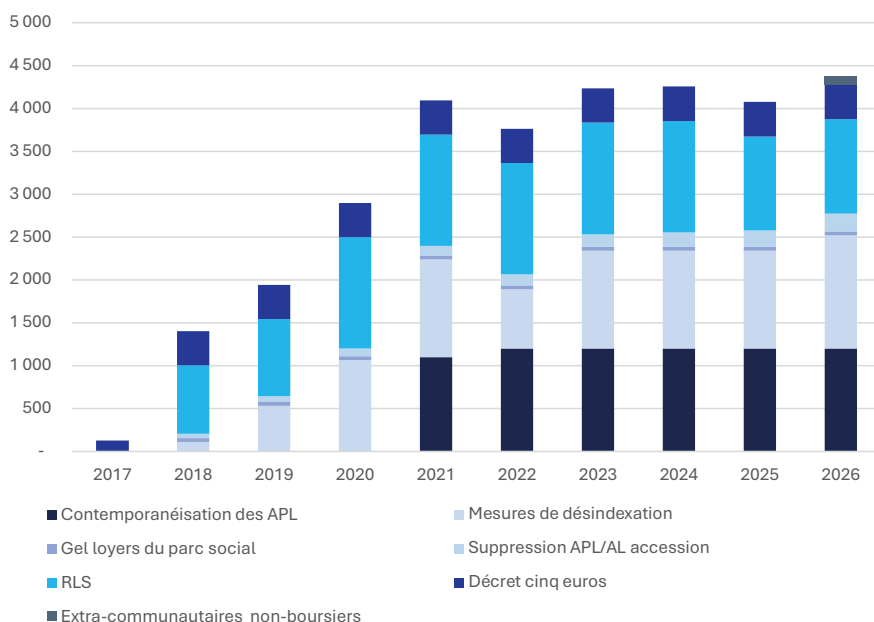
Cette mesure d'économie privera les étudiants concernés de 165 euros d'APL en moyenne pour une économie de l'État estimée à 200 millions d'euros en année pleine (et moitié moins en 2026 du fait de l'entrée en vigueur de la mesure au 1er juillet). Aujourd'hui, sur 115 000 étudiants extra-européens allocataires des APL, 100 000 ne sont pas boursiers et se verraient donc privés de leurs aides au logement¹⁰. Malgré une opposition à l'Assemblée nationale de la commission des finances, des prises de parole unanimes des syndicats contre cette mesure, le gouvernement et le Sénat sont restés inflexibles.

Au final, ces nouvelles coupes dans les APL, après celles opérées depuis 2017, porteraient le montant total des coupes à 4,3 milliards d'euros en 2026, un record.

⁹ Collectif, « Certaines mesures fragilisent des étudiants du seul fait de leur nationalité », *Le Monde*, 3 novembre 2025.

¹⁰ Amel Gacquerre, *Rapport pour avis de la commission des affaires économiques du Sénat sur les crédits Cohésion des territoires du projet de loi de finances pour 2026*, 2025.

Montant des coupes dans les APL depuis 2017



Sources : USH / Fondation pour le Logement

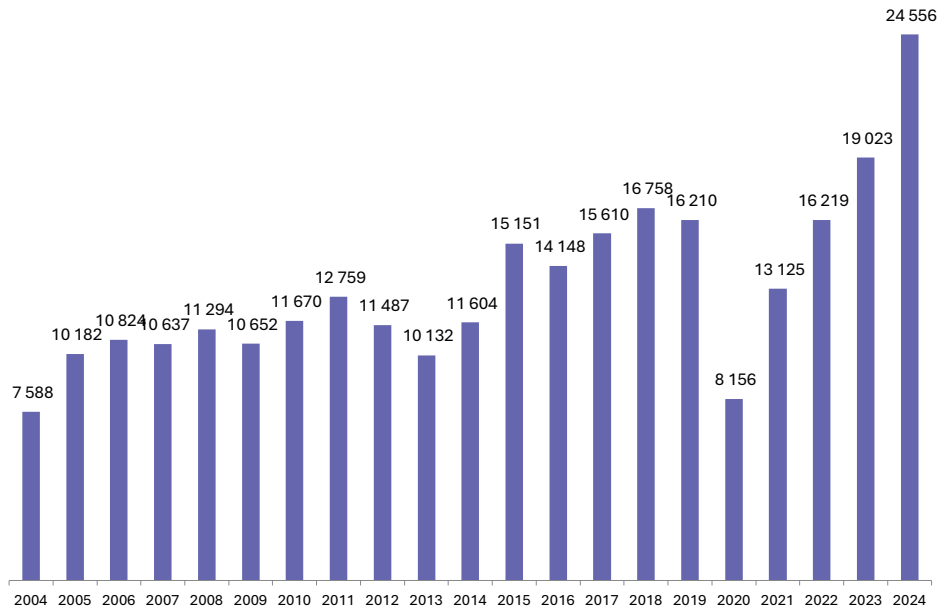
La prévention des expulsions locatives aux oubliettes

L'année a été marquée par des chiffres records d'expulsions locatives, avec près de 25 000 ménages expulsés avec le concours de la force publique en 2024. Ces mauvais chiffres des expulsions résultent autant d'une dégradation de la situation sociale de ménages modestes qui peinent à s'acquitter de leur loyer dans un contexte d'inflation que d'un durcissement de la part de l'État face aux impayés. Après la période de plus grande clémence au moment de la crise Covid, les instructions aux Préfets en appellent désormais à exécuter davantage et plus rapidement les demandes de concours de la force publique, y compris en cas de ménages vulnérables sans solution d'hébergement, qu'il s'agisse de personnes âgées, malades, handicapées ou avec des enfants en bas âge. Le fonds destiné à indemniser les bailleurs en cas

de refus d'attribuer le concours de la force publique est désormais appelé à être réduit à son minimum plutôt que d'en faire un outil de temporisation pour trouver une alternative à l'expulsion.

Dans le même temps, la loi Kasbarian-Bergé de 2023 commence à produire ses effets, en accélérant les expulsions par la réduction des délais à chaque étape de la procédure et en réduisant les possibilités pour le juge de suspendre l'expulsion si le locataire n'en fait pas la demande à l'audience et s'il n'a pas repris le paiement intégral du dernier loyer, ce qui aboutit à des décisions d'expulsion alors même que la situation aurait pu être jugée remédiable par le passé. Un record d'expulsions que le député Guillaume Kasbarian revendique : « On devrait même aller plus loin dans le respect de la propriété privée et la rapidité des expulsions », a-t-il communiqué.

Expulsions avec le concours de la force publique



source : ministère de l'Intérieur

Face à cet engrenage inquiétant des expulsions, la ministre du Logement précédente, Valérie Létard avait lancé une concertation visant à relancer un plan de prévention des expulsions interministériel. La Dihal avait préparé un ensemble de mesures allant dans le bon sens, qui n'ont jamais été arbitrées. Au moment de la trêve hivernale des expulsions en novembre 2025, le nouveau ministre Vincent Jeanbrun ne les a pas même évoquées et a au contraire proposé d'augmenter le nombre d'expulsions locatives, en sanctionnant ainsi systématiquement les personnes ayant commis un délit, « *et leur famille* » a-t-il insisté. Cette prise de position fait écho à un article de la loi sur le narcotrafic, adoptée en juin 2025, qui permet d'expulser un ménage locataire dont le comportement troublerait le voisinage bien au-delà du seul logement qu'il occupe en portant atteinte « *aux équipements col-*

lectifs utilisés par les résidents, à la sécurité des personnes ou à leur liberté d'aller et venir », aux abords de son logement ou dans le même ensemble immobilier. Cette pente vers le logement au mérite est glissante. Le maintien en logement serait ainsi de plus en plus conditionné au comportement des occupants, comme l'accès au logement social serait de plus en plus indexé sur l'activité des demandeurs comme le demandait le député Vincent Jeanbrun, et même sur l'utilité supposée de leur emploi, comme le rappellent les débats récurrents sur le relogement prioritaire des « *métiers essentiels* » ou « *travailleurs clés* ». Cette tendance va à rebours du droit au logement. Concrètement, que se passerait-il si toute personne mise en cause pour des faits de délinquance (notion de plus en plus large qui va aujourd'hui des incivilités au trafic ou à la seule consommation de stupéfiants, en passant par la

participation à des émeutes) subissait, en plus d'une condamnation pénale éventuelle, une peine d'expulsion locative, pour elle et le reste de sa famille ? Ce ne seraient plus 25 000 ménages qui seraient expulsés avec le concours de la force publique, mais des dizaines de milliers supplémentaires. Où iraient habiter ces personnes ? On peut supposer que, outre les délais d'attente habituels, les organismes Hlm locaux ne seraient pas pressés de reloger des locataires précédés d'une si mauvaise réputation. La perte de leur logement serait-elle de nature à aider des parents parfois impuissants face aux faits de délinquance de leurs enfants ? Que ressentiraient les frères et sœurs, les enfants perdant leur domicile en raison du comportement d'un membre de leur famille ? On le voit, ce réflexe d'expulsion sans solution peut soulagier un voisinage, un élu local, un bailleur ou un ministre à la recherche de solutions expéditives, mais il aboutirait sans aucun doute à déplacer et aggraver des problèmes plutôt qu'à les affronter. Face à cela, il est important de rappeler que le logement ne peut pas être conditionné au comportement réel ou supposé de quiconque.

Encadrement des loyers : un gouvernement attentiste face à un dispositif utile et menacé

À côté des dérives des dernières années, on peut toutefois souligner un progrès, fragile, mais réel pour les locataires. Adopté dans le cadre des lois ALUR (2014) puis Elan (2017), l'encadrement des loyers a progressivement convaincu 69 communes de le mettre en œuvre. Les résultats sont plutôt positifs, malgré des fraudes massives du dispositif par une partie des bailleurs. Un tiers environ des annonces de mises en location de loge-

ments dépassent le loyer-plafond¹¹, sans susciter aucune réaction ministérielle pour sensibiliser les parties prenantes au respect de la loi et des droits des locataires, ni pour inciter les préfetures à durcir les contrôles et les sanctions.

Pourtant, l'encadrement ayant pris la forme d'une expérimentation prenant fin en novembre 2026, ce dispositif largement apprécié pourrait s'arrêter de lui-même dans quelques mois si aucune loi de pérennisation n'est adoptée d'ici-là. Or, avec l'instabilité parlementaire, le temps presse pour faire avancer un véhicule législatif qui aurait le temps d'être adopté définitivement dans les délais. Mais les différents gouvernements se gardent bien de prendre position, car le sujet divise au sein du camp présidentiel, et Emmanuel Macron n'a jamais réellement soutenu ce dispositif. Officiellement, des évaluations ont été lancées (tardivement) et le ministère attend leurs résultats pour commencer à agir.

Or, les premières études convergent pour reconnaître l'utilité sociale de l'encadrement sans effet pervers notable. L'APUR a ainsi démontré que les locataires parisiens avaient économisé 141 euros par mois, sans qu'ait été constatée une chute de l'investissement locatif particulière dans les villes qui encadrent par rapport à des villes similaires sans encadrement¹². De même, un rapport parlementaire bipartisan, porté par les députés Inaki Echaniz et Annaïg Le Meur, concluait à une efficacité de l'encadrement et proposait de le pérenniser,

¹¹ Fondation pour le Logement, « 5^e Baromètre de l'encadrement des loyers », 2025.

¹² APUR, « Encadrement loyers Paris : Effets et évaluation à Paris et dans 5 autres villes régulées », 2025.

d'ouvrir sa mise en œuvre à toute commune volontaire et à renforcer son application. Mais le nouveau gouvernement Lecornu préfère attendre un nouveau rapport confié à deux économistes avant de se prononcer, prévu pour le printemps 2026, au risque de laisser les locataires sans aucun encadrement dans quelques mois si la loi n'arrive pas au bout de son parcours parlementaire dans les temps.

Une lueur d'espoir est tout de même apparue avec le dépôt de plusieurs propositions de loi par trois groupes parlementaires différents au Sénat et à l'Assemblée. La première à être examinée, portée par le député Inaki Echaniz (PS), a été adoptée le 11 décembre 2025, contre l'avis du gouvernement, qui préférait attendre une nouvelle évaluation pour trancher. Sur le fond, Vincent Jeanbrun a fini par exprimer son accord pour la prolongation de l'encadrement pour les communes volontaires, au nom de la décentralisation. En l'état, avant son passage au Sénat, ce texte est positif, car il pérennise l'encadrement des loyers, ouvre sa mise en œuvre à toutes les communes qui le souhaitent sans avoir besoin de l'aval de l'État. Il élargit l'encadrement à tous les logements loués à titre de résidences principales dans le parc privé, y compris le coliving, les résidences étudiantes ou les baux dits « code civil », laisse plus de temps aux locataires pour contester le « complément de loyer » exigé par les bailleurs qui souhaitent aller au-delà du loyer-plafond et limite le montant de ce complément. Il permet aussi aux collectivités de moduler le plafond de loyer en fonction de leur niveau de tension. Encore faut-il que cette proposition de loi termine son parcours parlementaire dans les temps. Parallèlement la proposition de la sé-

natrice Audrey Belim adoptée en juin, à l'unanimité, prévoit l'expérimentation de l'encadrement des loyers dans les territoires tendus des départements d'outre-mer¹³, loi qui n'attend plus que sa mise en œuvre. A La Réunion, plusieurs collectivités se positionnent pour candidater à l'expérimentation, pendant que l'ADIL, soutenue par la Fondation, récolte les dernières données nécessaires.

Enfin, à l'Assemblée puis au Sénat a été adopté, contre l'avis du gouvernement encore, un amendement au projet de loi de finances pour 2026 permettant de fusionner les deux taxes sur les logements vacants (TLV et THLV) et celle sur les résidences secondaires, tout en les « déliant » de la taxe foncière. En d'autres termes, les communes bénéficieront d'une marge de manœuvre accrue, allant bien au-delà de ce qui est actuellement permis, pour taxer davantage les logements vacants et les résidences secondaires dans les zones où leur prolifération vient priver les habitants de résidences principales, sans pour autant devoir augmenter la taxe foncière des propriétaires.

Cette avancée, qui pourrait permettre la remobilisation de milliers de logements dans les zones tendues, fait écho à la lutte accrue contre les locations meublées touristiques de type Airbnb. Depuis l'adoption de la loi Le Meur-Echaniz en 2024, les collectivités ont à leur disposition bien plus d'outils pour imposer des limites au développement de ces activités (voir le chapitre sur les élections municipales) et commencent à s'en emparer.

¹³ Loi n° 2025-534 du 13 juin 2025 expérimentant l'encadrement des loyers et améliorant l'habitat dans les outre-mer.

IV. Des reculs massifs sur la rénovation énergétique

L'actualité a été mouvementée pour la précarité énergétique. L'année 2025 a été pour la politique de rénovation énergétique une année noire, marquée par le décollage de MaPrimeRénov' puis sa suspension chaotique durant tout l'été avant sa réouverture à minima, avec des montants d'aides et un nombre de dossiers drastiquement raboté.

2024 : une réforme de MaPrimeRénov' ambitieuse à l'origine

Pour comprendre comment cela a pu se produire, il faut remonter au début d'année 2024. MaPrimeRénov', dispositif de financement public dédié à la rénovation énergétique et géré par l'Agence nationale de l'habitat (Anah), est alors fortement réformé. Les changements constituent une grande avancée pour les ménages en précarité énergétique et pour les acteurs de la rénovation globale, car les aides publiques priorisent alors les rénovations qui touchent l'ensemble des postes de travaux du logement (isolation, ventilation, menuiserie, chauffage, etc.) plutôt que de financer des travaux isolés.

Les barèmes sont revus à la hausse. Le plafond maximal de travaux éligibles passe de 40 000 euros à 70 000 euros et le taux de financement maximal pour les ménages les plus modestes atteint près de 90 % des travaux hors-taxes, contre 50 % avant la réforme. Le reste à charge devient minime pour les ménages les plus en difficulté, condition *sine qua non* pour que ces derniers sautent le pas de la rénovation globale de leur logement. Les passoires thermiques ne sont plus éligibles à des aides si un simple changement de système de chauffage est prévu. De même, le finan-

cement de gestes isolés pour les ménages aisés est fortement réduit. L'exécutif fixe alors un nouvel objectif de 200 000 rénovations globales annuelles, contre 70 000 en 2023.

La mise en place de la réforme débute cependant de manière chaotique faute de préparation suffisante. Les nouveaux dispositifs d'accompagnement à la rénovation (Mon Accompagnateur Rénov') mettent plusieurs mois à se structurer et, face au fléchissement du nombre de dossiers déposés au premier trimestre 2024, le lobby du bâtiment obtient un premier retour en arrière. Les financements de simples changements de systèmes de chauffage pour les passoires thermiques sont finalement maintenus. Pourtant, malgré cette mise en place difficile, le nombre de dossiers de rénovations d'ampleur augmente de 27 % en un an par rapport à 2023.

Des coupes budgétaires à la suspension de l'aide

Mais lors des discussions sur le budget 2025, dans un climat d'austérité générale, le gouvernement annonce une baisse d'un milliard d'euros du budget de MaPrimeRénov'. À l'époque, plusieurs acteurs, notamment ceux de l'initiative « Rénovons », dont est membre la Fondation pour le Logement, avaient déjà alerté sur l'impossible réussite de la réforme avec un budget restreint : difficile de faire plus et mieux avec moins.

Les services de l'État se défendent alors de vouloir casser la dynamique et insistent sur le fait que l'enveloppe initiale n'a pas été entièrement dépensée. Selon eux, il s'agit seulement d'aligner les crédits alloués avec les montants réellement consommés. Il est pourtant évident que l'année 2024 était particulière : la réforme

était encore méconnue et la hausse des taux de financement allait — fort heureusement — attirer de nombreux ménages. À l'époque, le gouvernement se veut rassurant et affirme que, si un engouement se manifeste, les crédits seront débloqués.

Mais peu à peu, dès le printemps 2025, des alertes remontent notamment d'Île-de-France et du Grand Est : à peine à la mi-année, les caisses de l'État dédiées à la rénovation sont presque vides dans certains territoires et des dossiers sont bloqués. Face à ces signaux, le gouvernement a d'abord assuré que les retards d'instruction étaient simplement liés à des soupçons de fraudes. Puis la vérité éclate : comme nous l'avions dénoncé, l'enveloppe de la rénovation énergétique a été sous-dotée et le gouvernement ne prévoyait pas de l'abonder en cours d'année. Valérie Létard, ministre du Logement, a donc annoncé la suspension des guichets MaPrimeRénov' du 23 juin au 30 septembre pour les rénovations performantes des logements individuels. « Une décision budgétaire non assumée », dénonce aujourd'hui le Sénat¹⁴. Le gouvernement a prétendu sur le moment être dépassé par l'ampleur des demandes d'aides, alors qu'il ne s'agissait que de la montée en puissance prévisible et espérée du dispositif après un démarrage poussif en 2024, sans emballement anormal qu'il aurait fallu refroidir. Au cours des trois premiers trimestres 2025, 77 000 rénovations d'ampleur ont été engagées, alors que l'objectif était de 200 000 sur l'année... Bref, le dispositif est freiné alors qu'il commençait à peine à fonctionner,

ou plutôt *parce qu'il commençait à fonctionner*, pour réaliser des économies.

Avec cette suspension, le choix n'a toutefois pas été qu'une décision budgétaire de court terme. En effet, le gouvernement a tout de même cédé face au lobby de la filière du bâtiment, qui a obtenu que les simples gestes de travaux (changement de chaudière, isolation du toit, etc. — soit 73 % des travaux en 2024) soient exemptés de cette suspension. Or, si un choix budgétaire devait être fait, l'argent public aurait dû être prioritairement fléché vers le financement des rénovations globales impliquant plusieurs postes de travaux en même temps, qui sont les plus efficaces à la fois en termes d'économies d'énergie pour les ménages et de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour la transition écologique.

Le gouvernement évoque alors la possibilité d'aller chercher de l'argent du côté des certificats d'économie d'énergie (CEE), dispositif de financement privé de la rénovation énergétique via les fournisseurs d'énergie. Le budget de 3,6 milliards d'euros de MaPrimeRénov' pour 2025 serait ainsi complété de quelques centaines de millions d'euros. S'il est en effet possible de rediriger des sommes des CEE qui financent les simples gestes vers la rénovation globale, ces sommes ne sont pas à l'échelle : le nombre de dossiers de rénovations d'ampleur déposés au premier trimestre 2025 a triplé par rapport à 2024, alors que le budget de MaPrimeRénov' a baissé de 32 %. De plus, le recours aux CEE, comme le souligne le rapport de la commission des affaires économiques du Sénat sur le budget Logement, n'est pas sans poser problème. Il « *fait peser le coût du soutien à la rénovation énergé-*

¹⁴ Amel Gacquerre, « Rapport pour avis de la commission des affaires économiques sur la mission Cohésion des territoires du projet de loi de finances pour 2026 », Sénat.

tique non sur le contribuable, mais sur le consommateur », qui paie in fine les CEE sur sa facture à hauteur en moyenne de 165 euros par an, il « réduit le contrôle parlementaire » sur les sommes ainsi dégagées, il « peut souffrir de variations en fonction de l'offre et de la demande » de CEE sur le marché et il donne prise aux fraudes relativement fréquentes sur ce marché¹⁵.

De la suspension au renoncement

Au cours de l'été, le gouvernement a annoncé de nouveaux reculs importants : seuls 13 000 dossiers ont pu être déposés entre les mois de septembre et décembre. Dans tous les cas, ces dossiers ne seront instruits qu'en 2026. De plus, au-delà des stop-and-go déléteurs, ce qui s'est joué au milieu de l'année 2025 est la baisse durable des aides aux rénovations performantes. Un an à peine après la réforme du dispositif, sans se donner le temps d'évaluer les effets d'un reste à charge drastiquement réduit sur le nombre de rénovations globales, le gouvernement Bayrou a divisé le montant des aides à la rénovation globale par deux.

Le plafond de travaux, c'est-à-dire le montant maximal sur lequel le taux de subvention est calculé, baisse de 30 000 euros, passant de 70 000 à 40 000 euros, prétendument pour limiter les effets d'aubaine et s'aligner sur le coût réel des travaux. Sauf que c'est justement cette réalité du coût des travaux qui avait justifié la hausse du plafond en 2024. Dans le cadre du programme

« SOS Taudis » de la Fondation pour le Logement, les ménages accompagnés engagent des travaux de rénovation de passoires thermiques pour un coût dépassant très souvent les 70 000 euros. En plus de cette baisse du plafond, le taux de subvention est lui aussi réduit, avec la suppression du bonus de 10 % pour une sortie de passoire thermique. Concrètement, depuis 2024, un couple avec deux enfants gagnant moins de 35 000 euros par an (catégorie « très modeste »), qui rénove globalement sa maison-passoire, pouvait se voir financer jusqu'à 90 % de 70 000 euros de travaux, soit 63 000 euros d'aide. Après les décrets de septembre, ce même foyer n'obtient plus que 80 % de 40 000 euros de travaux, soit 32 000 euros. Ses aides sont donc divisées par deux.

Bien que cela ait été le souhait du gouvernement Bayrou, il n'y a aucune certitude que la baisse des aides ait un effet désinflationniste tirant le coût des travaux vers le bas. Une chose est en revanche certaine, la réduction des aides fait baisser l'ambition des travaux. Sur le terrain, cela est déjà visible. Les partenaires du programme SOS Taudis sont contraints de supprimer des postes de travaux pour entrer dans les barèmes mis à jour.

Le gouvernement Bayrou a également supprimé le financement des isolations en simples gestes. Cette nouvelle volte-face a été très largement dénoncée par les acteurs du secteur, tant par le collectif d'associations et d'entreprises Rénovons que la Fédération française du bâtiment dont le président a dénoncé le fait que « la politique énergétique de la France soit sacrifiée sur l'autel de Bercy ! ».

¹⁵ Amel Gacquerre, « Rapport pour avis de la commission des affaires économiques sur la mission Cohésion des territoires du projet de loi de finances pour 2026 », Sénat.

Le seul dispositif à avoir bénéficié d'un peu de stabilité est MaPrimeRénov' copropriétés. Les aides aux copropriétés avaient été revues à la hausse dans le cadre de la réforme MaPrimeRénov' de 2024, passant d'un taux d'aide maximum de 25 % du montant des travaux hors taxe en 2023 à 45 % après la réforme (pour des gains énergétiques d'au moins 50 %). Ce taux peut même dorénavant atteindre 55 % dans le cas d'une sortie de passoire énergétique. Les aides sont toujours bonifiées pour les occupants modestes, pour les copropriétés en difficulté et l'assistance à maîtrise d'ouvrage est mieux financée. MaPrimeRénov' copropriétés n'a pas été touchée par la suspension du financement à la rénovation globale puis la baisse des aides en septembre. Et les résultats sont positifs : au 3^{ème} trimestre 2024, l'Anah affichait déjà que 37 000 logements en copropriété avaient été rénovés grâce à MPR copropriétés, contre 30 000 pour toute l'année 2023. Preuve que la revalorisation des aides est réellement incitative, à condition de stabilité.

Le budget de MaPrimeRénov' en 2026 sera-t-il alors plus important ? Les différentes coupes, suspensions et reculs depuis ont visé à réduire l'enveloppe budgétaire au moment justement où les chantiers tant attendus commençaient enfin à décoller. Le PLF pour 2026 prévoit que la subvention de l'État à l'Anah passe de 2,3 à 1,5 milliard d'euros.

Le gouvernement brandit le recours aux certificats d'économie d'énergie (CEE), dispositif de financement privé de la rénovation énergétique via les fournisseurs d'énergie dont une partie du budget pourrait être transférée vers MaPrimeRénov'. Sauf que dans les faits,

cela représente, au global, une baisse des investissements publics et privés pour la rénovation des logements.

À travers ces dernières décisions politiques, les gouvernements ont creusé toujours plus l'écart avec les objectifs fixés par l'État lui-même : 200 000 rénovations globales annuelles — l'ambition affichée dans le cadre de la réforme MaPrimeRénov' pour 2024, un objectif qui était déjà en deçà des 370 000 de la stratégie nationale bas-carbone, sans parler de l'objectif de moyen terme de 700 000 rénovations performantes par an.

Concrètement, MaPrimeRénov' verra des subventions deux fois moins importantes qu'auparavant pour un ménage modeste effectuant une rénovation performante. Quant aux simples gestes, ils seront largement recentrés sur la décarbonation, c'est-à-dire le changement de chauffage pour installer une pompe à chaleur en général, plutôt que l'isolation du logement. De plus, la suspension de MaPrimeRénov' à l'été 2025 aura un effet d'engorgement : de nombreuses demandes en attente en 2025 seront traitées en 2026 et peu de demandes de rénovation en 2026 auront donc des chances d'être acceptées l'an prochain. D'après l'Anah, le stock de demandes de subventions déposées en 2025, mais qui seront engagées l'année suivante représente déjà 40 % de l'objectif 2026¹⁶.

¹⁶ Amel Gacquerre, « Rapport pour avis de la commission des affaires économiques sur la mission Cohésion des territoires du projet de loi de finances pour 2026 », Sénat.



800 000 logements passoires chauffés à l'électricité

En parallèle, un autre bras de fer s'est joué cet été, dont le résultat n'est pas non plus favorable à la dynamique de rénovation. Les défenseurs de l'électrification martèlent régulièrement que le DPE « désavantageait » les logements chauffés à l'électricité. Pour cause : comme pour produire 1 kWh d'électricité il faut plus d'1 kWh d'énergie primaire, un coefficient de conversion s'applique pour mesurer la quantité d'énergie primaire nécessaire afin de produire l'électricité finale consommée. Ce n'est pas arbitrairement désavantageux, c'est une réalité énergétique.

Mais en juillet, le gouvernement a finalement décidé de baisser ce coefficient de conversion, qui est passé de 2,3 à 1,9. L'État a reconnu, dans une note transmise au Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique, instance consultative sur ces enjeux (CSCEE) que cela ferait sortir du statut de passoire thermique près d'un million de logements et réduirait les incitations à la rénovation. Mais l'amélioration de la performance énergétique de ces logements, sans travaux, n'est qu'artificielle. Les ménages qui les habitent n'y verront aucun bénéfice : pas d'économie de facture, pas de meilleure santé. Pire, les locataires perdront les droits censés compenser le fait de vivre dans une passoire thermique, comme le gel des loyers ou le droit d'exiger de leur propriétaire qu'il engage une rénovation. Quant aux propriétaires de ces ex-passoires, ils perdent du même coup le droit aux aides à la rénovation recentrées justement sur les passoires.

Au final, la fermeture des guichets en 2025 puis la réduction des aides ont envoyé un très mauvais signal aux ménages qui ont besoin de stabilité et de confiance en ces dispositifs d'aides publiques à l'efficacité énergétique, et aux entreprises et associations du secteur qui avaient entrepris des recrutements et des formations avant de devoir reculer quelques mois après. Les dépenses publiques pour la rénovation énergétique sont des investissements sur le long terme. D'après France Stratégie, 10 000 personnes meurent chaque année à cause de l'inefficacité énergétique des logements. De plus, le renoncement de fait à la rénovation énergétique handicape la France dans l'atteinte de ses objectifs carbone. D'après le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE), une partie des mauvais chiffres de la France en 2025 pour la baisse des émissions de gaz à effet

de serre est due au retard pris sur la rénovation énergétique¹⁷.

La sourde oreille face aux canicules

Les coupes budgétaires infligées à la rénovation énergétique laissent peu d'espoir de voir le gouvernement s'attaquer efficacement à une forme de mal-logement de plus en plus prégnante : la précarité énergétique d'été des millions de personnes vivant dans de véritables « logements bouilloires ». Les risques sanitaires liés à la surchauffe des logements sont pourtant criants. En 2024, Santé publique France a dénombré 17 000 recours aux soins liés aux fortes chaleurs, dont les logements bien rénovés sont censés nous protéger.

¹⁷ SGPE, « Analyse préliminaire des résultats d'émissions de gaz à effet de serre au 1er trimestre 2025 », 2025.

Il serait donc urgent de débloquer un milliard d'euros par an pour financer un grand plan d'équipement en protections solaires des logements privés ou sociaux qui en sont dépourvus¹⁸.

La Fondation pour le Logement a également identifié des freins législatifs à lever pour faciliter l'adaptation des logements au changement climatique. Dans une proposition de loi déposée en juillet 2025, 157 députés de huit groupes politiques différents ont proposé de faciliter l'adoption de mesures de rafraîchissement des bâtiments en copropriété, de limiter le droit de veto des Architectes des Bâtiments de France sur la pose de protections solaires dans les habitations et d'ouvrir la porte à un droit des locataires à obtenir de leur bailleur des mesures d'habitabilité d'été. Or, sur toutes ces mesures largement mises en avant au cours des canicules de l'été 2025, les gouvernements Bayrou puis Lecornu se sont abstenus du moindre engagement.

Le chèque énergie raboté

Autre inquiétude face à la montée de la précarité énergétique, le chèque énergie est loin de répondre aux besoins. Alors que les prix de l'énergie ont fortement augmenté depuis 2019, le montant du chèque énergie est resté gelé. Pire, le PLF 2026 réduit son enveloppe budgétaire, qui passe de 900 millions d'euros à 674 millions d'euros en un an. Il faut dire que la suppression de la taxe d'habitation a compliqué l'identification des ménages éligibles au chèque énergie, ce qui a incité le gouvernement à créer en 2024 une plateforme en ligne pour que

les ménages éligibles s'y déclarent, sans grand succès. Une solution intermédiaire a été trouvée, avec la promesse d'identifier «la plupart» des ménages éligibles grâce à leur point de livraison d'électricité. Dans les faits, 2 millions de bénéficiaires ne sont plus plus directement identifiés. Comme le confirme le rapport parlementaire du député Jean-Luc Fugit, rapporteur du volet énergie du budget, la baisse du budget du chèque énergie est bien liée à «la diminution estimée du nombre de bénéficiaires durant les premières années de mise en place de la réforme du chèque énergie».

Coupures : le gouvernement refuse toujours de légiférer

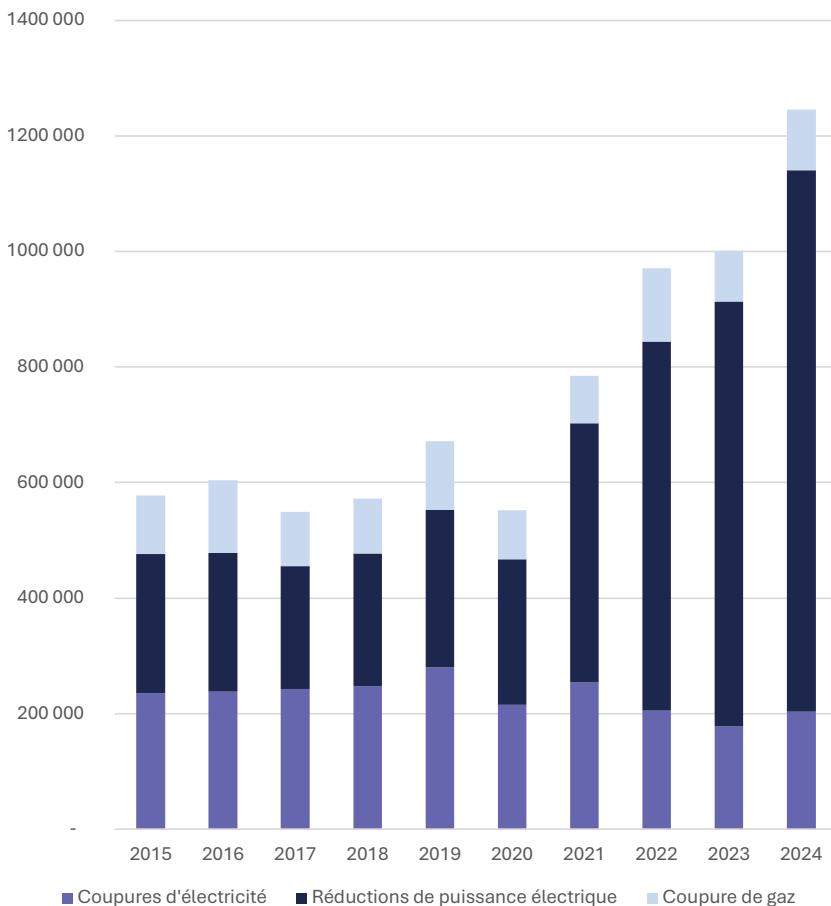
Enfin, alors que la montée de prix de l'énergie accentue la précarité énergétique et aboutit à un record d'interventions pour impayés, avec 1,2 million de coupures ou réductions de puissance d'électricité ou de gaz en 2024, le gouvernement refuse toujours d'agir contre les coupures d'électricité. Grâce à une campagne de la Fondation pour le Logement en 2021, le principal fournisseur d'électricité, EDF, ne coupe plus l'électricité à ses clients qui ont des impayés, mais leur réduit la puissance électrique en général à 1 kVA, autorisant le maintien d'équipements indispensables, comme le frigo, la lumière ou les téléphones, ordinateurs et télévisions. Hélas, le gouvernement refuse de généraliser par la loi cette bonne pratique aux autres fournisseurs ni d'allonger par décret la période de réduction de puissance obligatoire avant toute coupure. Pourtant, malgré l'action d'EDF, le nombre de coupures a repris sa hausse en 2024 pour retrouver son niveau de plus de 200 000 coupures constatées en 2020, uniquement mises en œuvre désormais par les fournisseurs concurrents d'EDF. Depuis

¹⁸ Fondation pour le Logement, « Chaud dedans ! L'urgence d'adapter les logements bouillottes aux canicules », 2025.

que la réforme du marché de l'électricité, adoptée à l'échelle européenne, enjoint les États à protéger les consommateurs face aux coupures d'électricité, on peut espérer un pas en avant de la France au moment de transposer ce règlement dans

les prochains mois. Malheureusement le gouvernement se refuse à toute action en ce sens, sans jamais avancer d'arguments, alors que l'abolition des coupures par EDF n'a entraîné aucune difficulté insurmontable pour cette entreprise.

Evolution des types d'interventions pour impayés d'énergie



source : médiateur de l'énergie



TABLEAU DE BORD

LES MANIFESTATIONS DU MAL-LOGEMENT

1^{re} DIMENSION. L'absence de domicile personnel

2^e DIMENSION. Les difficultés d'accès au logement

3^e DIMENSION. Les mauvaises conditions d'habitat

4^e DIMENSION. Les difficultés pour se maintenir
dans son logement

5^e DIMENSION. Les blocages des parcours résidentiels
et les inégalités territoriales

SOMMAIRE

1^{re} dimension du mal-logement :

L'absence de domicile personnel..... 192

27 000 personnes sans abri en 2016, sans doute près de 40 000 aujourd'hui 192

Près de 350 000 personnes sans domicile aujourd'hui, un doublement en 10 ans 195

- Les contours de la population sans domicile se modifient 197
- La domiciliation, un droit inégalement respecté 197

Un accueil en hébergement qui s'accroît mais reste insuffisant et se dégrade 199

- La dégradation de l'accueil d'urgence 200
- La dépendance du secteur de l'hébergement aux nuitées d'hôtel..... 201
- L'enjeu de la qualité de vie dans les structures d'hébergement 204
- Demandeurs d'asile : une dispositif national d'accueil bien peu accueillant 205

Habitations de fortune, locaux impropres à l'habitat, squats, bidonvilles... : un dégradé d'habitats précaires 207

- Des dizaines de milliers de personnes dans les bidonvilles,
entre résorption et harcèlement 208
- Les « squats » : dans l'angle mort de la statistique publique 209
- L'habitat permanent au camping 209

Environ 600 000 personnes hébergées chez des tiers 210

La difficile mise en œuvre du « Logement d'abord » 212

- Des pensions de famille et résidences sociales encore insuffisantes..... 214
- Un déploiement progressif de l'intermédiation locative..... 216

2^e dimension du mal-logement :

Les difficultés d'accès au logement 217

Un accès au logement difficile et discriminant 217

- La demande Hlm toujours en hausse 217
- Aux marges de la location « classique » : meublés, colocations,
sous-locations, hôtels 219
- Discriminations : des pratiques courantes 220
- Garanties des risques locatifs : des dispositifs multiples et en évolution
mais qui restent insuffisants 223

Une offre de logement insuffisante et inadaptée..... 224

- Construction de logements : des chiffres..... 224

- Des incitations à l'investissement locatif privé sans contrepartie sociale.....	227
- Une progression trop lente du parc Hlm disponible.....	228
- Le financement des logements sociaux : toujours loin des objectifs	230
- Des logements sociaux pour partie inadaptés aux besoins des ménages	233
- Le financement insuffisant du logement en Outre-mer	234
- Le logement étudiant n'atteint pas ses objectifs de production	236
- La production de PLAI adaptés en hausse mais encore loin des objectifs	237
- Des attributions Hlm en question.....	238

La difficile mise en œuvre du droit au logement opposable240

- Le DALO : un révélateur des situations passées entre les mailles du filet	241
- Une loi DALO peu respectée.....	241

Une faible mobilisation du parc privé au profit

des ménages pauvres244

- L'intensification de la lutte contre la vacance.....	244
- Conventonnement du parc privé : des niveaux très bas.....	247

3^e dimension du mal-logement :

Les mauvaises conditions d'habitat249

De l'inconfort sanitaire à la mauvaise qualité des logements..... 249

- Habitat indigne, insalubre, non décent.....	251
- L'habitat indigne en Outre-mer.....	255
- La lutte contre l'habitat indigne	257
- La lutte contre l'habitat indigne et inconfortable dans le parc social.....	257
- Face à la hausse des copropriétés fragiles ou en difficulté, une intervention souvent laborieuse	260

12 millions de personnes en « précarité énergétique »..... 263

- Rénovation énergétique : des avancées insuffisantes.....	269
- Un chèque énergie pour remplacer les tarifs sociaux.....	277
- Foyers de travailleurs migrants : des conditions d'habitats souvent rudimentaires, une réhabilitation inachevée	277

La persistance du surpeuplement 278

Les habitations mobiles, entre choix et contrainte280

- Zoom sur le mal-logement chez les Gens du voyage	280
- Un droit à l'habitat et à la mobilité trop souvent bafoué pour les Gens du voyage	281

4^e dimension du mal-logement :

Les difficultés pour se maintenir dans son logement 283

L'augmentation des taux d'effort 283

- L'effort financier excessif pour se loger	285
---	-----

La hausse non régulée du coût du logement 287

- L'observation des loyers du secteur privé	287
- L'encadrement des loyers dans le parc privé	288

Des aides personnelles essentielles, et fragilisées 290

- Des aides qui ne couvrent plus les dépenses réelles des ménages	292
- Des taux d'effort des allocataires qui restent élevés	292
- Des FSL sous pression	294

Des impayés en hausse 295

- Le surendettement des ménages	297
- La hausse des expulsions locatives	297
- La difficile prévention des expulsions locatives	300

5^e dimension du mal-logement :

Les blocages des parcours résidentiels

et les inégalités territoriales 303

Les blocages de mobilité résidentielle 303

- Une mobilité résidentielle en baisse	303
- Les parcours résidentiels à l'origine de fortes inégalités	306

Les territoires face aux besoins sociaux :

un droit à la ville encore lointain 307

- Loi SRU : une loi qui fait ses preuves malgré une application inégale	308
- Les quartiers de la politique de la ville et le risque d'« assignation à résidence »	313
- Solidarités territoriales et mécanismes de péréquation financière	317

Quelle intervention dans les territoires détendus ? 319

- Territoires ruraux et revitalisation des centres-bourgs	319
- Redynamisation des villes moyennes	320

Décentralisation et gouvernance de la politique du logement 321

- La montée en compétences des EPCI	322
- Des départements « appui »	325
- Des régions inégalement impliquées	326

Conclusion 327

- Le financement des politiques de logement	327
- Ce que le logement rapporte à la collectivité	328

Tableau 1 : Pauvreté et exclusion sociale, données de contexte													
	2008	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Pauvreté													
Taux de pauvreté à 60 %	12,9	13,5	13,7	13,9	13,7	13,8	14,5	14,3	13,6(1)	14,5	14,4	15,4	
Taux de pauvreté des familles monoparentales	30	32,7	33,6	34,9	34,8	33,6	35,3	32,8	-	32,3	31,4	34,3	
Taux de pauvreté des enfants	17,3	19,6	19,8	19,9	19,8	20,1	21	20,2	19,3	20,6	20,4	21,9	
Taux de pauvreté à 40 %	3,2	3,5	3,7	3,4	3,5	3,5	3,4	3,7	3,4	3,9	3,7	4,1	
Inégalités													
Indice de Gini des niveaux de vie des individus (1)	0,289	0,288	0,289	0,292	0,288	0,289	0,298	0,289	0,277	0,294	0,294	0,3	
Précarité													
Demandeurs d'emploi catégories A, B, C (France entière) en milliers	3 283	5 114	5 382	5 709	5 766	5 913	5 963	5 836	5 783	5 678	5 382	5 395	5 495
Taux de chômage au sens du BIT (France entière)	7,8	10,1	10,5	10,3	10	9,7	9,1	8,3	9	7,9	7,3	7,4	7,3
Dossiers de surendettement déposés auprès de la Banque de France (en milliers)	188	223	231	217	194	181	163	133	98	121	113	121	135
Bénéficiaires des minima sociaux (en milliers)													
RSA	-	1 812	1 899	1 946	1 863	1 853	1 904	1 916	2 063	1 941	1 887	1 850	1 840
AAH	849	1 022	1 040	1 062	1 090	1 129	1 194	1 185	1 198	1 206	1 295	1 353	1 400
ASS	324	452,9	471,7	472,7	454,2	427	379	352	355	262	276	253	265
ASPA/ASV	575	558	554	554	553	553	568	602	635	654	691	723	754
Autres minima (ASI, ATA, ADA, AV/ASPA, AER-R/RSO)	1 453	175	162	114	189	187	200	123	185	87	191	181	
TOTAL	3 298	4 020	4 127	4 149	4 149	4 222	4 246	-	4 294	4 226	4 174	4 197	

(1) le taux de pauvreté en 2020 présente des fragilités en raison de la crise Covid

TABEAU DE BORD

1^{re} DIMENSION. L'absence de domicile 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 plusieurs 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.

**27 000 PERSONNES SANS ABRI EN 2016,
SANS DOUTE PRÈS DE 40 000 AUJOURD'HUI**

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 2012¹ 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 abri². 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 2019³. La dernière enquête nationale Maraudes de la Fédération nationale des Samu Sociaux dénombrait 55 939 personnes différentes rencontrées à la rue en

¹ Insee Première n° 1455, « L'hébergement des sans-domicile en 2012 », juillet 2013.

² 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.

³ Cour des comptes, « L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020 », novembre 2020.

2022 au cours des maraudes (dont 23 % de femmes, 80 % de personnes isolées, 7 % de mineurs, etc.), sans que l'on puisse distinguer si ces personnes sont hébergées ou sans abri⁴.

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 1 022 décès, 2024 constitue l'année avec le plus grand nombre de décès signalés au CMDR ; parmi eux, 912 personnes « sans chez soi »⁵, 5 « récemment à la rue », et 105 « anciennement à la rue », mortes des conséquences des années passées à la rue⁶. Ce chiffre a augmenté régulièrement de 2002 à 2016 avant de se stabiliser. Mais depuis 2020, la tendance semble repartie à la hausse, connaissant un bond de 24 % entre 2023 et 2024. Parmi les personnes sans domicile décédées de la rue en 2024, 33 % étaient en situation de rue, 27 % étaient hébergées et 40 % étaient « probablement sans chez soi ». Ces décès ont concerné majoritairement des hommes (82 %), âgés de 47,7 ans en moyenne, soit 32 ans plus tôt que l'âge moyen du décès en population générale. Si cette mortalité prématurée concerne essentiellement les 46-65 ans (41 %), le CMDR a noté une augmentation inquiétante chez les moins de 15 ans, passant de 2 % des morts sur 2012-2023 à 4 % en 2024. Parmi les personnes sans chez soi décédées en 2024, le Collectif a pu estimer le temps d'errance depuis la perte d'un logement : 71 % étaient sans chez soi depuis plus de cinq ans, dont 30 % depuis plus de dix 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)⁷, 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 Maraude menée les 12-13 janvier 2021 a montré que 42 % des personnes sans domicile enquêtées étaient en mauvaise santé, voire en très

⁴ Fédération nationale des Samu Sociaux, Fédération des acteurs de la solidarité, « Étude nationale Maraude et Samu Sociaux sur le sans-abrisme, 2023 ».

⁵ 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.

⁶ Collectif Les Morts de la Rue, 13^e rapport sur la mortalité des personnes sans chez soi en France pour l'année 2024.

⁷ 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.

mauvaise santé pour 16 % d'entre elles⁸ ; 45 % des personnes en mauvaise santé présentaient des problèmes psychiques et 56 % une problématique d'addiction, particulièrement chez les jeunes.

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 2025, lors de la huitième édition de la **Nuit de la Solidarité parisienne, 3 507 personnes sans abri ont été recensées**, dont 368 dans le métro et les gares. Le nombre de personnes sans abri recensées est stagnant (+0,5 %) par rapport à la 7^e édition du 25 au 26 janvier 2024⁹. 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 60 % des personnes rencontrées ; 24 % appartiennent à des groupes de cinq personnes ou plus (contre 32 % en 2024 et 15 % en 2023). Avec 338 concernées, les femmes représentent 14 % des personnes rencontrées à Paris, un chiffre stable par rapport aux deux années précédentes, malgré l'ouverture de places d'hébergement dédiées ; 30 % des personnes rencontrées déclarent être à la rue depuis plus de cinq ans, contre 12 % depuis moins de trois mois.

36 % des personnes se disent à la rue depuis leur arrivée à Paris sans avoir pu trouver un logement, 9 % à la suite d'une perte d'emploi, et 5 % en raison d'une séparation familiale. Près d'un tiers des personnes indique n'avoir jamais été hébergées (28 %) et 27 % affirment l'avoir été chez un tiers ; 70 % des personnes interrogées n'appellent pas ou plus le 115, contre 68 % en 2024. 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'hébergement¹⁰.

Pour la quatrième 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

⁸ Fédération nationale des Samu Sociaux, Fédération des acteurs de la solidarité, « Étude nationale Maraudes et Samu Sociaux sur le sans-abrisme, 2021 ».

⁹ Apur, « Nuit de la Solidarité du 23 au 24 janvier 2025 à Paris ».

¹⁰ Fédération nationale des Samu Sociaux et Fédération des acteurs de la solidarité, « Étude nationale maraudes et Samu Sociaux sur le sans-abrisme, 2021 ».

de communes volontaires¹¹, couvrant le plus souvent un périmètre restreint de leur territoire faute d'un nombre suffisant de bénévoles. Au total, 768 personnes ont ainsi été recensées (en plus des 3 507 à Paris). La première expérimentation estivale de la Nuit de la Solidarité parisienne s'est tenue dans trois arrondissements parisiens 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 (8^e, 12^e et 20^e arrondissements).

L'État cherche à soutenir et essaimer ce type de démarches à travers la mise en place d'une coordination d'une Nuit nationale de la Solidarité chaque année. L'édition 2025 a mobilisé, en plus de la ville de Paris et de son agglomération, 13 villes et a permis de recenser à minima 1 408 personnes sans abri en dehors de l'Île-de-France (données uniquement pour Bordeaux, Marseille, Nice, La Rochelle, Dijon), hors squats et bidonvilles, ce qui reste une estimation manifestement encore très en deçà de la réalité. À Marseille, par exemple, 411 personnes sans abri ont été recensées en janvier 2025, en baisse de 6 % par rapport à l'édition précédente organisée en avril 2024.

PRÈS DE 350 000 PERSONNES SANS DOMICILE AUJOURD'HUI, UN DOUBLEMENT EN 10 ANS

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...).

D'après sa dernière enquête en date sur ce sujet¹², l'Insee avait estimé à près de 143 000 le nombre de sans-domicile en France hexagonale en 2012¹³. 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 dépendantes du dispositif national d'accueil pour les demandeurs d'asile et réfugiés. Ce recensement reste une estimation à minima qui exclut notamment les personnes sans domicile n'ayant pas recours aux dispositifs d'hébergement ou de restauration.

¹¹ 30 communes sur les 131 que compte la Métropole du Grand Paris.

¹² 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.

¹³ 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 de 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, les premiers résultats de l'enquête Sans-domicile 2025 sont prévus par l'Insee fin 2026. 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 réfugiés¹⁴, 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 000¹⁵. Toutes ces estimations montrent que ce chiffre a sans doute plus que doublé depuis 2012 (143 000), et quadruplé par rapport à 2001.

¹⁴ Cour des comptes, « Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement », octobre 2024.

¹⁵ 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).

LES CONTOURS DE LA POPULATION SANS DOMICILE SE MODIFIENT

D'après la DREES¹⁶ les personnes sans domicile hébergées fin 2021 (en hébergement « généraliste » ou dans le dispositif national d'accueil) étaient majoritairement 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 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 rapport¹⁷ du Sénat publié en octobre 2024 estime que le nombre de femmes sans domicile a doublé en 10 ans, et serait de plus de 120 000, dont 3 000 sans abri.

LA DOMICILIATION, UN DROIT INÉGALEMENT RESPECTÉ

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 (CCAS), 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 agré-

¹⁶ DREES, « 200 000 personnes accueillies en centre d'hébergement début 2021 », Les dossiers de la DREES, octobre 2023.

¹⁷ 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.

ment préfectoral¹⁸. En décembre 2023, la préfecture de la région Île-de-France recensait 183 155 attestations de domicile en cours de validité (+4 % par rapport à 2022), ce qui correspond à 242 330 personnes, soit 2 % de la population francilienne. Parmi elles, deux tiers étaient pris en charge par des organismes agréés, et un tiers par les CCAS/CIAS¹⁹. Cette évolution marque une augmentation de 40 % par rapport à 2019, soit presque 53 000 personnes supplémentaires.

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, 44 % des personnes rencontrées à la rue lors de la dernière Nuit de la Solidarité parisienne en 2025 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 CCAS²⁰, les refus de domiciliation étant par ailleurs rarement notifiés. En Île-de-France, 41 % des CCAS exigent un cumul de critères pour accepter de domicilier une personne, alors même qu'ils sont dans l'obligation de domicilier toute personne détenant un ou plusieurs liens avec la commune²¹. D'après l'enquête menée en 2025 par le collectif Domiciliation Île-de-France²², ils sont 54 % à refuser de domicilier les personnes vivant en squat, 57 % à refuser celles à la rue et 40 % les personnes en situation administrative irrégulière. 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 en 2023²³.

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.

¹⁸ Direction générale de la cohésion sociale, « État des lieux de la domiciliation », enquête de 2019.

¹⁹ DRIHL Île-de-France, « Porter à connaissance : domiciliation », 2024.

²⁰ Enquête inter-associative sur la domiciliation administrative en Île-de-France, 2021.

²¹ Accès à la domiciliation dans les centres communaux d'action sociale (CCAS) d'Île-de-France, 2025.

²² Depuis 2018, CNDH Romeurope, Dom'Asile, Fédération des Acteurs de la Solidarité Île-de-France, Médecins du Monde, Secours Catholique-Caritas France et Solidarité Jean Merlin œuvrent contre l'exclusion et pour l'accès aux droits fondamentaux des personnes en situation de précarité sur le territoire francilien.

²³ UNCCAS, « La domiciliation en CCAS, porte d'accès aux droits », 2023.

UN ACCUEIL EN HÉBERGEMENT QUI S'ACCROÎT MAIS RESTE INSUFFISANT ET SE DÉGRADE

L'ensemble du secteur de l'hébergement et du logement accompagné comptait un peu plus de 600 000 places fin 2024²⁴, dont :

- 203 000 places d'hébergement généraliste (en CHU et autres places d'urgence, chambres d'hôtel, CHRS...);
- 114 000 places destinées aux demandeurs d'asile dans les CADA, HUDA, CAES ainsi qu'aux réfugiés statutaires dans les CPH;
- 282 000²⁵ places en logements adaptés (résidences sociales, foyers de travailleurs migrants, 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.

Tableau 1.2 : Capacités d'accueil en hébergement et logement temporaires (nombre de places)

	Au 31.12.2024
Hébergement (1)	203 798
Places en hébergement d'urgence hors CHRS	86 179
Hôtels	64 679
CHRS	51 863
Autres places d'hébergement	1 077
Dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile (DNA) (2)	114 387
CADA	49 076
HUDA et PRAHDA	47 708
CAES (dont 500 places SAS)	6 667
CPH	10 936
Logement accompagné et d'insertion (1)	281 963
Places financées par l'ALT hors structures d'hébergement	19 133

²⁴ Revue de dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence, Igas, IGF, Iga, mai 2025

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.

²⁵ SE-Finances, Affaires économiques et Affaires sociales, Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables — Réponse ministérielle à la question parlementaire N° 028. Chiffres de juin 2025.

Intermédiation locative	86 812
Places en résidences sociales « classiques » (hors pensions de famille et résidences accueil)	147 130
Foyers (FJT, FTM) voués à être transformés en résidences sociales	28 888*
Total général	600 148

(1) PLF 2026; (2) Revue de dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence, 2025.

Ne sont pas comptabilisées ici les 25122 places en pensions de famille disponibles au 31.12.2024 qui correspondent à des formules de logement durable.

LA DÉGRADATION DE L'ACCUEIL D'URGENCE

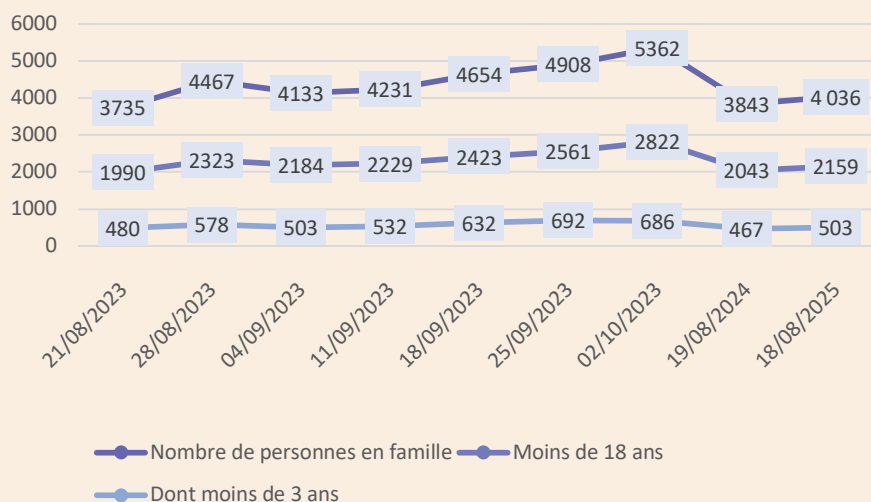
L'accueil d'urgence peine à remplir pleinement ses missions. Le taux de réponse des SIAO aux demandes d'hébergement apparaît très insuffisant : en mai 2025, on dénombrait en moyenne plus de 8 339 demandes quotidiennes²⁶ d'hébergement d'urgence (hors demandes de renouvellement), dont 65 % n'ont pu être 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 sept 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'Unicef²⁷ le 18 août 2025, le nombre de personnes en demande non pourvue (DNP) au 115 faute de places d'hébergement était de 6 738, dont 2 159 mineurs (503 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 130 % en l'espace de cinq ans.

²⁶ SE-Finances, Affaires économiques et Affaires sociales, Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables - Réponse ministérielle à la question parlementaire N° 020.

²⁷ Unicef, FAS, « Baromètre enfants à la rue », août 2025.

Figure 1.1 : Demandes non pourvues (DNP) au 115 chaque soir



L'analyse des réponses du 115 ne doit pas occulter le nombre considérable de personnes sans abri qui n'y ont même plus recours. À Paris, lors des Nuits de la Solidarité, elles étaient 70 % en 2025, dont 32 % déclarant n'avoir jamais eu recours au 115²⁸. 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'enquête²⁹.

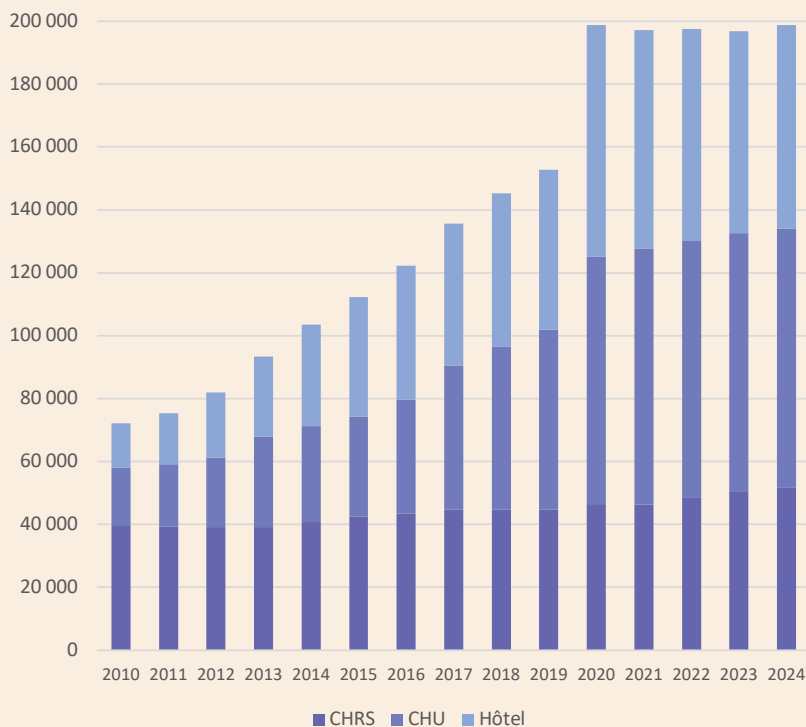
LA DÉPENDANCE DU SECTEUR DE L'HÉBERGEMENT AUX NUITÉES D'HÔTEL

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 2024, 64 679 nuitées hôtelières étaient recensées (Dihal), dont 74 % en Île-de-France, soit une baisse de 7 % par rapport à 2021, coïncidant avec la fin de l'état d'urgence sanitaire durant lequel les nuitées hôtelières avaient été multipliées.

²⁸ Apur, « Les personnes en situation de rue à Paris la nuit du 23-24 janvier 2025 ».

²⁹ Fédération nationale des Samu Sociaux, Fédération des acteurs de la solidarité, « Étude nationale maraudes et Samu Sociaux sur le sans-abrisme, 2021 ».

Figure 1.2 : Évolution du nombre de places par dispositif d'hébergement entre 2010 et 2024



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 %), 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 extrêmes³⁰.

Une étude du Samusocial de Paris et du Défenseur des droits³¹ sur les « adolescents sans logement » montre que le « nomadisme hôtelier », qui survient souvent

³⁰ Christophe Hargoues, « Dans l'enfer de l'Hôtel », *secours-catholique.org*, 3 septembre 2020.

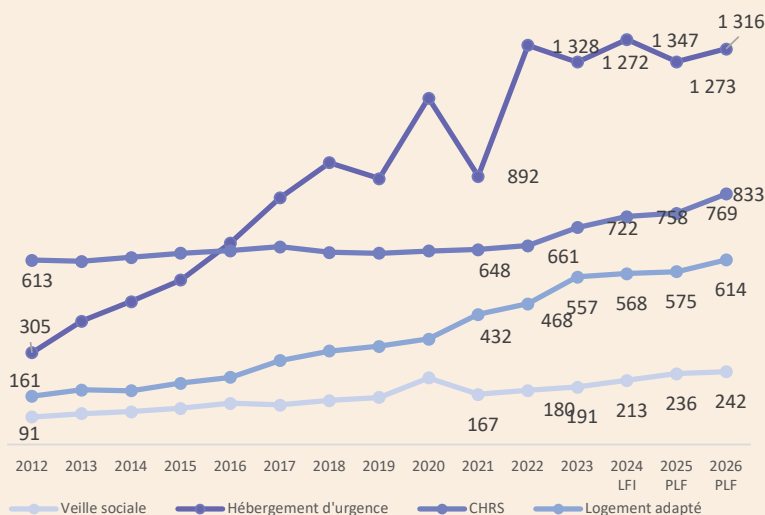
³¹ Samusocial de Paris et Défenseur des droits, « Adolescents sans logement. Grandir dans une chambre d'hôtel », février 2019.

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) ». Au 31 décembre 2024, 8 335 ménages (27 696 personnes) étaient accompagnés par ces plateformes, soit près de deux personnes sur trois vivant à l'hôtel (65 %) ³².

En plus d'être très insatisfaisant pour les personnes concernées, le recours à l'hôtel génère des coûts élevés : en 2024 le coût moyen unitaire à l'hôtel était de 22 euros ³³. Selon un rapport de la Cour des comptes ³⁴, 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 1,3 milliard en 2026.

FIGURE 1.3 : ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'HÉBERGEMENT, DE LOGEMENT ADAPTÉ ET DE VEILLE SOCIALE (EN M€)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des projets annuels de performance et PLF 2026.

³² DRIHL Île-de-France — « L'accompagnement social des personnes hébergées à l'hôtel – Plateformes d'Accompagnement Social à l'Hôtel (PASH) », publié le 17 juin 2025

³³ SE-Finances, Affaires économiques et Affaires sociales, Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables.

³⁴ Cour des comptes, « Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement », octobre 2024.

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 2026, le parc d'hébergement généraliste devrait être gelé à 203 000 places, ce qui n'est pas le cas pour le dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile (DNA) avec 1 500 places en moins, après une réduction de 6 500 places en 2025.

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 3,071 milliards d'euros.

L'ENJEU DE LA QUALITÉ DE VIE DANS LES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT

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, 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 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 1er janvier 2024, 96 foyers restent en attente de traitement, soit un taux de réalisation du PTFTM approchant les 86 % ; 407 foyers ont été traités ou sont en cours de traitement, 185 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'euros³⁵.

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 ou l'augmentation de la redevance³⁶.

³⁵ Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, « Transformer les foyers de travailleurs migrants »

³⁶ Claire Lévy-Vroelant, Aïssatou Mbodj-Pouye, « Un continuum foyer-résidence et des discriminations qui perdurent », *Plein droit*, 2022 (n° 132).

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 16 % en 2016³⁷.

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 2024, on dénombrait 11 300 places dédiées. Le projet de loi de finances de 2025 prévoyait la création de 1000 places d'hébergement pour les enfants et 1000 places pour les femmes proches de la maternité, qui ne se sont pas concrétisées³⁸.

DEMANDEURS D'ASILE : UN DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL BIEN PEU ACCUEILLANT

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) 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 réfugiés³⁹, cette situation concernait plus d'un tiers des demandeurs d'asile en 2024. C'est la première fois qu'autant de demandeurs d'asile se trouvent dans une telle situation.

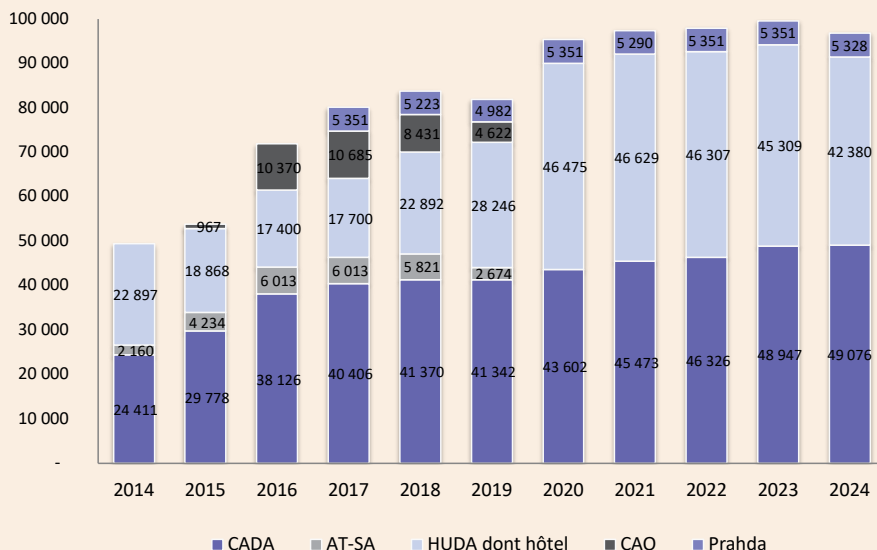
Différents dispositifs ont pourtant été créés pour répondre à ces obligations, loin du droit commun et du logement. Le dispositif national d'accueil est organisé en « étapes », correspondant au parcours administratif de la demande d'asile. Après être passés par une structure d'orientation, les demandeurs d'asile qui bénéficient d'un hébergement sont orientés notamment vers des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou en hébergement 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 : absence de nourriture, de personnel médical, d'informations juridiques, d'accompagnement social effectif...

³⁷ Pierre-Yves Cabannes, « Le personnel des centres d'hébergement pour adultes et familles en difficulté sociale », 2019.

³⁸ SE-Finances, Affaires économiques et Affaires sociales, Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables - Réponse ministérielle à la question parlementaire N° 021

³⁹ Forum réfugiés, 19 juin 2025

Figure 1.4 : Évolution du nombre de places dans le dispositif national d'accueil (DNA)



Sources : commission des finances, rapport d'activité OFII, Cour des comptes, 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 2024, la demande d'asile a enregistré une baisse de 8 % par rapport à l'année précédente, chutant ainsi à 129 909 demandes⁴⁰. Il s'agit de la première baisse observée depuis la crise du Covid en 2020. Elle s'explique par les demandes réa-lisées au titre du règlement Dublin, qui ont régressé de 46 % entre 2024 et 2023. Pourtant, malgré cette chute et une hausse du nombre de places dédiées (106 975 en 2024 contre 82 362 en 2017), les capacités restent structurellement insuffi-santes, puisque 39 % des demandeurs d'asile ne bénéficient d'aucune ressource ni hébergement dans un dispositif dédié le temps de la procédure (contre 4 % en 2020)⁴¹. Pour autant, le PLF 2026 prévoit de poursuivre l'optimisation des places constituant le dispositif national d'accueil. Cette dynamique, lancée en 2025, a conduit à retirer 9 324 places au parc existant⁴².

⁴⁰ Ministère de l'Intérieur — « Les demandes d'asile », Les chiffres de l'immigration en France, 26 juin 2025.

⁴¹ « Un nombre record de demandeurs d'asile sans ressources », Forum réfugiés, 19 juin 2025.

⁴² Ministère de l'Intérieur — Projet annuel de performances. Annexe au projet de loi de finances pour 2026. Mission Immigration, asile et intégration, 2025.

Les 57 000⁴³ 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 largement insuffisant : en 2022, le montant mensuel moyen versé s'établissait à 397 euros par ménage. Fin 2023, 107 000 personnes étaient bénéficiaires de l'allocation, soit une hausse de 35 % par rapport à 2021, qui s'explique par une hausse du nombre de demandes d'asile dans l'année⁴⁴. 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 Europe⁴⁵, 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 %. Parmi les personnes bénéficiaires de la protection internationale, en 2024, 11 757⁴⁶ sont sorties vers un logement avec l'aide de l'État.

HABITATIONS DE FORTUNE, LOCAUX IMPROPRES À L'HABITAT, SQUATS, BIDONVILLES... : UN DÉGRADÉ D'HABITATS PRÉCAIRES

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**⁴⁷, contre 88 000 en 2011, soit une augmen-

⁴³ Ibid.

⁴⁴ DREES — *L'allocation pour demandeur d'asile (ADA), Minima sociaux et prestations sociales*, Fiche 25, édition 2024

⁴⁵ Forum Réfugiés, « *L'asile en France et en Europe. État des lieux 2024* », juin 2024.

⁴⁶ Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), *Rapport annuel 2024*

⁴⁷ 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.

tation de 14 %. La majorité est constituée d'hommes (58 %), de nationalité française (81 %), qui résident dans des communes rurales (35 %) ou de moins de 20 000 habitants (26 %).

DES DIZAINES DE MILLIERS DE PERSONNES DANS LES BIDONVILLES ENTRE RÉSORPTION ET HARCÈLEMENT

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, au moins 10 000 ressortissants européens vivaient au 31 décembre 2025 dans a plus de 200 bidonvilles (de 10 personnes ou plus). En y incluant les populations extraeuropéennes, ce sont en tout au moins 14 000 personnes qui vivraient sur 400 sites en décembre 2025, soit une baisse de 1 000 personnes par rapport à 2024.

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 emploi⁴⁸. Cette instruction est cependant restreinte à une action envers les seuls ressortissants européens, en France hexagonale.

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, au moins 1 484 expulsions ont été recensées en France (contre 1 111 l'année précédente, soit une hausse de 34 %) ⁴⁹, ce qui représente au moins 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

⁴⁸ Dihal - Etat des lieux 2024 et panorama chiffre des actions menées en 2023

⁴⁹ Observatoire des expulsions collectives de lieux de vie informels, rapport annuel 2024.

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.

LES « SQUATS » : DANS L'ANGLE MORT DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE

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 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'aide 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.

Les squats de domiciles sont pourtant marginaux : seuls 101 cas ont été 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 Kasbarian-Bergé, 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.

L'HABITAT PERMANENT AU CAMPING

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 ré-

ponses fausses, voire décision de mettre fin à ces locations dans la crainte d'un contrôle, etc.

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 vivaient 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 secondaire⁵⁰, 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.

ENVIRON 600 000 PERSONNES HÉBERGÉES CHEZ DES TIERS

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.**

⁵⁰ Gaspard Lion. *Vivre au camping. Un mal-logement des classes populaires. Le Seuil*, 2024, 320 p.

D'après l'exploitation de l'enquête Logement de 2013 par l'Insee⁵¹, 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 indépendante. On peut distinguer parmi elles un « noyau dur » de 70 600 personnes hébergées chez un tiers de manière contrainte (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 pour le Logement 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 près de **600 000 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 pour le Logement 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)⁵². Si cette formule peut cor-

⁵¹ Ces données correspondent à une réexploitation 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.

⁵² Fondation pour le Logement, « Les "Tanguy" : le retour. Quand les jeunes ont du mal à quitter le nid. », 2024.

respondre 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 commencé⁵³. Après un épisode de logement indépendant, ces situations peuvent être vécues comme une régression, 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 raisons⁵⁴.

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 DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DU « LOGEMENT D'ABORD »

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 sociales⁵⁵.

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).

⁵³ *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.*

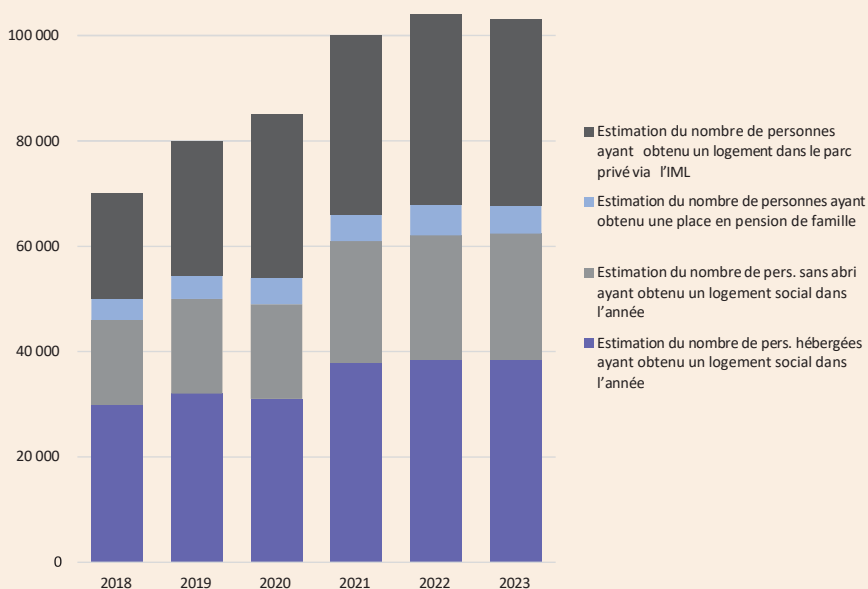
⁵⁴ *Erwan Pouliquen, « Depuis 2000, la part des 18-29 ans habitant chez leurs parents augmente à nouveau », Insee première n° 1686, janvier 2018.*

⁵⁵ *Fondation pour le Logement, « Pour 300 000 personnes sans domicile, le Logement d'abord reste encore une promesse à tenir », Rapport sur l'état du mal-logement, 2022.*

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 45 collectivités engagées.

Sept années après son lancement, le plan Logement d'abord témoigne d'efforts significatifs en matière d'accès au logement des personnes hébergées ou sans abri. Entre 2018 et juin 2025⁵⁶, au moins 710 000 personnes hébergées ou sans abri ont accédé au logement social ou à une solution de logement adapté (intermédiation locative, pensions de famille), soit 106 000 en 2023 et 112 000 en 2024, et plus de 195 000 logements sociaux ont été attribués à des ménages sans domicile, doublant la part de leurs attributions de 4 % à 8 % entre 2017 et 2025.

Figure 1.5 : Nombre de personnes sans domicile ayant accédé à un logement



Source : Dihal.

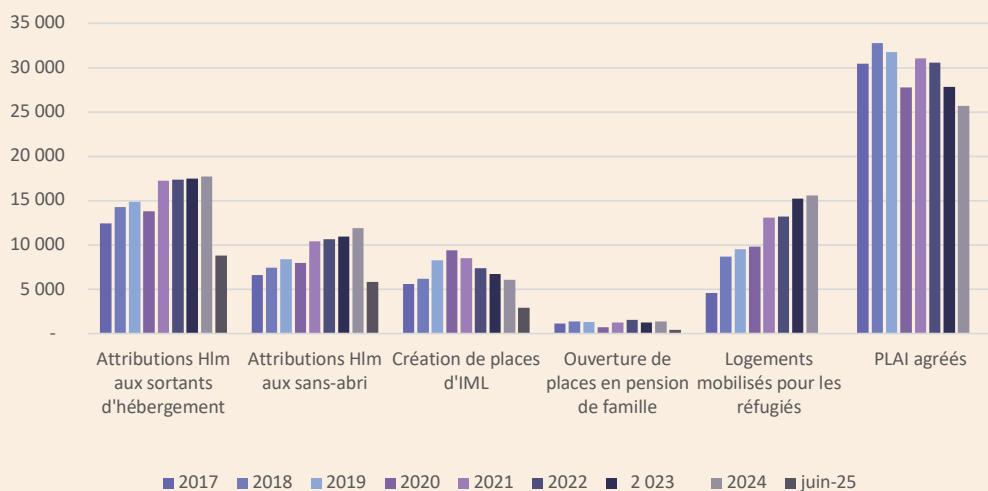
L'atteinte des objectifs en matière de production de logement social ou de places adaptées est en revanche moins satisfaisante. Fin 2022, la production de PLAI stagnait autour de la barre des 30 000 PLAI, très loin de l'objectif de 40 000 loge-

⁵⁶ Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, Bilan à mi parcours du deuxième plan quinquennal « Logement d'abord » : Sept ans d'actions partenariales et des résultats concrets pour loger et accompagner les personnes sans domicile (septembre 2025).

ments 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 famille, 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, en particulier la chute de la production de logements très sociaux PLAI (25 660 agréés en 2024).

Figure 1.6 : Le plan Logement d'abord : une montée en puissance laborieuse



Source : Dihal.

DES PENSIONS DE FAMILLE ET RÉSIDENCES SOCIALES ENCORE INSUFFISANTES

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

2017⁵⁷, 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 : en juin 2025, 25 533 places étaient recensées dans plus de 1 050 pensions de famille et résidences accueil.

L'atteinte des objectifs de production, à l'instar du premier plan, demeure complexe : entre janvier 2023 et juin 2025, 3 058 places ont été créées et plusieurs milliers d'autres sont actuellement en chantier⁵⁸. Pour atteindre l'objectif des 10 000 places supplémentaires d'ici 2027, la Dihal identifie deux leviers principaux : le renforcement du soutien aux opérateurs et la sensibilisation des élus afin de surmonter les blocages récurrents liés au manque d'adhésion à cette démarche de production d'une partie d'entre eux.

Tableau 1.4 : Évolution du nombre de places disponibles en pensions de famille

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Juin 2025
12 702	14 038	14 843	15 446	16 521	17 792	19 029	19 846	21 121	22 659	23 930	25 122	25 533

Source : DGCS enquête AHI, ministère de la Cohésion des territoires, Dihal

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, 12 230 agréments PLAI ont été délivrés pour des logements en résidence sociale, soit 49 % de l'objectif quinquennal⁵⁹. Par ailleurs, l'État a débloqué 38 millions d'euros aux gestionnaires de résidences sociales au titre de l'année 2022 afin de les aider à faire face à la hausse des coûts de l'énergie, ainsi que 46 millions d'euros au titre de l'Aide à la gestion locative sociale (AGLS), destinés à 400 associations gestionnaires pour soutenir le plan de relance.

⁵⁷ Circulaire interministérielle du 20 avril 2017 relative à la mise en œuvre du plan de relance 2017-2021 des pensions de famille.

⁵⁸ Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, Bilan à mi parcours du deuxième plan quinquennal « Logement d'abord » : Sept ans d'actions partenariales et des résultats concrets pour loger et accompagner les personnes sans domicile (septembre 2025).

⁵⁹ Ibid

UN DÉPLOIEMENT PROGRESSIF DE L'INTERMÉDIATION LOCATIVE

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 89 781 places en juin 2025. Au total, 40 090 places ont été ouvertes durant le premier plan, soit 93 % de l'objectif⁶⁰. 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	2024	Juin 2025
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	65 331	68 628	-
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	15 325	18 243	-
Total IML	18 378	21 643	25 575	28 656	33 898	39 047	47 197	55 751	66 345	74 050	80 656	86 871	89 781

Source : DGCS enquête AHI, Dihal

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 juin 2025, 15 730 places ont été créées, atteignant 87 % de l'objectif 2023 – 2025 (18 000 places) et 52 % de l'objectif quinquennal à mi-parcours. En 2024, 21 % des places créées en IML en France l'ont été en mandat de gestion⁶¹.

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 2025, le dispositif est déployé sur 42 territoires, pour un total de 3 540 places.

⁶⁰ Ibid

⁶¹ SE-Finances, Affaires économiques et Affaires sociales, Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables - Réponse ministérielle à la question parlementaire N° 029

2^e 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.

UN ACCÈS AU LOGEMENT DIFFICILE ET DISCRIMINANT LA DEMANDE HLM TOUJOURS EN HAUSSE

En 2024, on comptabilisait 2,765 millions de demandes de logement social dans le système national d'enregistrement (SNE), dont plus de la moitié en attente depuis plus d'un an. Le nombre de demandes a augmenté de 6 % en un an. La part des « demandes de mutation » est de 32 %. Au 30 juin 2025, l'USH annonçait même 2,87 millions de demandes Hlm en cours.

Tableau 2.1 : Évolution de la demande Hlm

	2001		2006		2013		2020*		2024	
	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	1043		1208		1406		2157		2765	
Dont demandeurs logés à l'extérieur du parc social	5 461	52 %	663	55 %	697	48 %	1428	66 %	1874	68 %
Dont demandeurs déjà logés dans le parc social (demandes de mutation)	497	48 %	545	45 %	709	52 %	729	34 %	891	32 %
Demandeurs depuis plus d'un an	nc	nc	553	45,8 %	687,8	48,8 %	1002	50 %	1478	53 %

* changement de source.

Source 2001-2013 : ENL. France métropolitaine, résidences principales. Source 2020-2024 : SNE, non comparable avec la source précédente.

Figure 2.1 : Nombre de ménages demandeurs Hlm

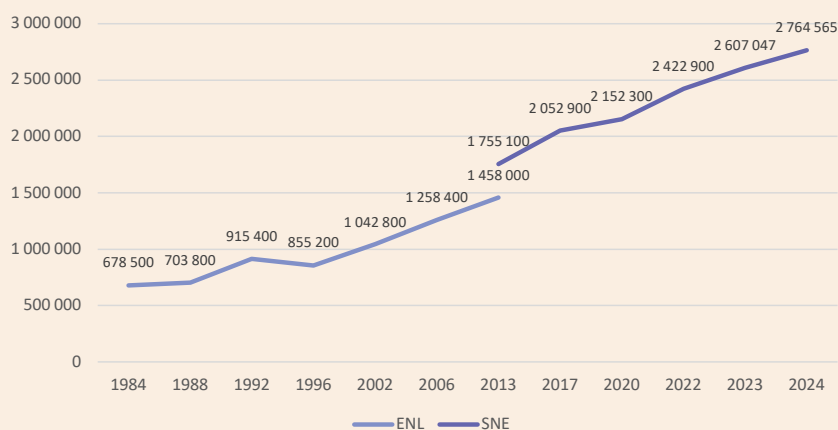


Tableau 2.2 : Motifs de la demande Hlm (y compris demandes de mutation)

	Nombre de ménages	%
Logement non adapté	993 826	36
Besoin de disposer d'un logement à soi	47 767	2
Raisons familiales	321 329	12
Raisons de santé/perte d'autonomie ou liées au handicap	194 164	7
Souhait de changer d'environnement	18 680	1
Raisons liées à l'emploi	185 127	7
Obligation de quitter son logement	204 919	7
Violences familiales	51 763	2
Autres (logement indigne ou indécent, renouvellement urbain...)	746 990	27

Source : SNE. Données du 07/02/2025 sur l'année 2024.

D'après le SNE, 383 285 ménages auraient vu leur demande aboutir en 2024, soit moins d'un sixième des demandeurs (14 %, en baisse d'un point par rapport à 2023) ; 25 % de ces demandes ont été formulées il y a deux ans ou plus.

Au 31 décembre 2024, l'ancienneté moyenne des demandes en cours était de 25 mois (contre 20 mois fin 2016), avec des disparités importantes selon les territoires : de 10 mois en Lozère à 45 à Paris.

AUX MARGES DE LA LOCATION « CLASSIQUE » : MEUBLÉS, COLOCATIONS, SOUS-LOCATIONS, HÔTELS...

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 ont émergé dans le paysage de la location¹, représentant autant d'« arrangements » individuels, plus ou moins subis, qui les exposent aussi à une « vulnérabilité résidentielle »² 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 2020³, 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-

¹ 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.

² Florence Bouillon, Agnès Deboulet, Pascale Dietrich-Ragon, Yankel Fijalkow et Nadine Roudil, « Les vulnérabilités résidentielles en questions », *Métropolitiques*, 17 juin 2015.

³ Annaïg Le Meur, « Propositions de réforme de la fiscalité locative », mai 2024.

liale (de type parent-enfant) ou de couple ⁴. D'après l'Observatoire de la colocation établi à partir des données des usagers du site LocService sur l'année 2024 ⁵, 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). Selon l'actualisation de ce même observatoire en 2025 ⁶, le loyer moyen d'une chambre en colocation s'élève à 508 euros (contre 476 euros en 2024); il atteint 747 euros à Paris. Selon l'INJEP, 10 % des jeunes de 18 à 30 ans déclarent vivre en colocation ⁷.

DISCRIMINATIONS : DES PRATIQUES COURANTES

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 2024, 284 réclamations liées au logement dénonçant des discriminations ont été enregistrées par le Défenseur des droits, soit 5 % des 5 679 réclamations reçues en matière de discrimination. Sur ces discriminations au logement, les principaux critères avancés étaient le handicap (33 %) et l'origine (26 %), suivis de la particulière vulnérabilité (6 %), de l'âge (4 %), de la nationalité (4 %) et de l'état de santé (3 %). ⁸ Parmi 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 %). Au sein des 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 ⁹.

⁴ Le recensement 2020 évoque 1,2 million de personnes vivant dans des « ménages complexes sans noyau familial », qui rassemblent plusieurs personnes sans lien parent-enfant ni relation de couple entre elles. Les membres de ces ménages peuvent avoir un autre lien de parenté entre eux (cousin, tante, grand-parent, etc.).

⁵ « 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 11 301 offres et demandes de colocation.

⁶ « Observatoire LocService de la colocation 2025 : + 6,7 % en un an, mais toujours moins chère qu'un studio », Étude réalisée à partir des données issues de LocService.fr, sur un échantillon de 8 184 offres et demandes de colocation.

⁷ INJEP, « Le logement des jeunes en 2025 : accès, contraintes et aspirations », 2025.

⁸ Défenseur des droits, « Louer sans discriminer - Un guide pour professionnaliser ses pratiques », mai 2025

⁹ Défenseur des droits, Enquête sur l'accès aux droits. Volume 5 : Les discriminations dans l'accès au logement, décembre 2017.

En 2019, SOS Racisme, en partenariat avec la Fondation, a réalisé plusieurs *testings* pour mesurer l'ampleur des discriminations liées à l'origine réelle ou supposée en Île-de-France dans l'accès au logement des jeunes¹⁰. 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 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-mêmes¹¹.

De plus, selon un *testing* réalisé en 2023 par ISM CORUM sur le territoire du Grand Périgueux, un candidat d'origine maghrébine a presque deux fois moins de chances d'obtenir une réponse favorable après un premier contact que le candidat de référence.¹²

La composition familiale est également un critère de discriminations. Selon une étude menée par *testing* en 2017-2018 dans le parc privé parisien, les femmes seules avec enfants ont moins de chance d'obtenir des T3-T4 que les hommes seuls avec enfants, ou les couples avec enfants, toutes choses égales par ailleurs. Le statut de femme seule avec enfants est en effet fréquemment associé à une instabilité financière¹³.

Depuis quelques années, le **parc locatif social** fait lui aussi l'objet d'études plus approfondies¹⁴. En 2013, une étude de l'Insee¹⁵ a montré que les ménages d'origine

¹⁰ « Discriminations raciales au logement, ça suffit ! », l'enquête de SOS Racisme, mai 2019.

¹¹ SOS-Racisme, « Testing sur la complicité de discrimination dans le secteur de l'immobilier », 2022.

¹² Testing réalisé entre juin et septembre 2023 sur près de 100 tests auprès de propriétaires privés et d'agences de location, comparant un candidat supposé sans origine migratoire et un candidat supposé d'origine maghrébine.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ « Inégalités d'accès au logement social : peut-on parler de discrimination ? », Insee, Économie et Statistique, avril 2014, no 464-465-466.

étrangère hors Union européenne mettaient plus de temps à obtenir un logement social que les ménages européens, à conditions sociales égales¹⁶.

Une étude du laboratoire Lab'URBA¹⁷ 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 pour le Logement 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 1875 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 seuls 24 % des guichets répondent équitablement aux candidats¹⁸.

¹⁶ 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).

¹⁷ 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 ».

¹⁸ Fondation pour le Logement, « Discriminations ethno-raciales dans l'accès au logement social : un test des guichets d'enregistrement », mars 2023.



Zoom : de multiples difficultés pour l'accès au logement des personnes handicapées

La pénurie d'offres de logements adaptés au handicap, la précarité des personnes handicapées (en 2021, 26 % vivaient sous le seuil de pauvreté contre 14 % pour les valides) et les discriminations qu'elles subissent (notamment à cause de stéréotypes sur leurs façons d'habiter ou à cause de bailleurs qui ne prennent pas en compte l'AAH) leur compliquent l'accès au logement, tant dans le parc privé que dans le parc social.

Dans ce dernier, seuls 18 % des logements seraient considérés comme accessibles et 6 % accessibles et adaptés selon le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) en 2023. Ainsi, au cours de cette même année, 7,4 % de l'ensemble des demandes étaient motivées par l'inadaptation du logement au handicap (192 417 demandes sur 2 607 000), mais seules 5,6 % des

attributions étaient en faveur de ce public (22 018 attributions sur 392 000)¹⁹. Selon les calculs de 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) réduit de 14 % les chances d'obtenir un logement social par rapport aux autres ménages. De plus, les personnes en situation de handicap attendent plus longtemps : 23 % ont une demande Hlm de cinq années ou plus, contre 12 % pour les autres demandeurs²⁰.

Toutefois, depuis février 2022 et la loi « 3DS », une personne en situation de handicap qui ne parvient pas à trouver un logement correspondant à ses besoins peut faire valoir son droit au logement opposable (DALO) à ce titre. Néanmoins, on observe une certaine réticence du gouvernement à agir, puisque le formulaire Cerfa du DALO ne prend toujours pas en compte ce nouveau critère légal en février 2026. En juin 2024, les recours pour cause de logement inadapté au handicap représentaient environ 11 % des demandes de l'année et 6 % seulement des décisions favorables en COMED.

¹⁹ Selon les données du système informatique national d'enregistrement des demandes de logement locatif social (SNE).

²⁰ Fondation pour le Logement, « Handicap et mal-logement : Le parcours des combattants », Rapport sur l'état du mal-logement 2025.

GARANTIE DES RISQUES LOCATIFS : DES DISPOSITIFS MULTIPLES ET EN ÉVOLUTION, MAIS QUI RESTENT INSUFFISANTS

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'âge²¹, puis aux saisonniers depuis juin 2024.

²¹ UNCLLAJ, « Pas de garant, pas de logement ? », 2020.

Depuis 2018, la garantie s'étend sur 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, 319 107 en 2023 et 340 211 en 2024 (soit une hausse de 6,6 % par rapport à 2023). Au total, 1,7 million de ménages ont bénéficié de VISALE depuis son lancement en 2016 (dont 37 % ont encore un contrat actif), auprès de 235 000 bailleurs. En 2024, les ménages aidés par VISALE étaient principalement des jeunes (88 %). 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'ANIL²², 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.

UNE OFFRE DE LOGEMENTS INSUFFISANTE ET INADAPTÉE

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 abordables et bien situés. Alors que la population et plus encore le nombre de ménages ont fortement progressé en France (vieillessement 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.

CONSTRUCTION DE LOGEMENTS : DES CHIFFRES INSUFFISANTS

En juin 2025, le SDES a actualisé sa projection sur l'évolution du nombre de ménages en France métropolitaine. Selon le « scénario central », le nombre de ménages augmenterait de 4 millions entre 2020 et 2050, avec une croissance annuelle moyenne de 208 000 ménages jusqu'en 2030, puis de 139 000 dans la décennie 2030, et 55 000 pour la décennie 2040²³. Ainsi, la France devra disposer d'environ **4 millions de résidences principales supplémentaires d'ici 2050**, auxquelles il faut ajouter le renouvellement dû par cette croissance du

²² Avis de la députée Claire Pitollat (commission des affaires sociales) sur le projet de loi de finances 2021, octobre 2020.

²³ SDES, « Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050 », 2025.

nombre de résidences secondaires et de logements vacants, sans oublier environ **1,5 million** de logements pour résorber le mal-logement (absence de logement, logements trop petits, logements très dégradés, etc.) lié à la pénurie actuelle. Si l'on se donne, par exemple, 10 ans pour résorber cette pénurie, ce sont 150 000 logements supplémentaires à produire par an. Le rapport souligne que la production de logements peut passer par de la construction neuve, mais aussi par la mobilisation des logements vacants ou résidences secondaires, la division de grands logements...).

Ce sont donc plutôt 400 000 logements neufs au moins par an pour les années à venir qui seraient nécessaires afin de résorber le mal-logement, de loger les ménages supplémentaires à venir et de détendre le marché des zones tendues. Une décélération après 2035 serait alors à prévoir pour suivre le ralentissement démographique français en cours²⁴.

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 261 000 logements mis en chantier. L'année 2025 enregistre un léger rebond par rapport à 2024 avec 272 700 logements mis en chantier (à la fin novembre 2025 sur les 12 derniers mois), mais la construction de logements reste à un niveau particulièrement bas.

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	152 300	187 200	30 000	369 500
2017	173 400	225 600	35 000	434 000

²⁴ Manuel Domergue, « La France faisant moins d'enfants, doit-elle construire moins de logements ? », *Alternatives économiques*, 6 août 2025.

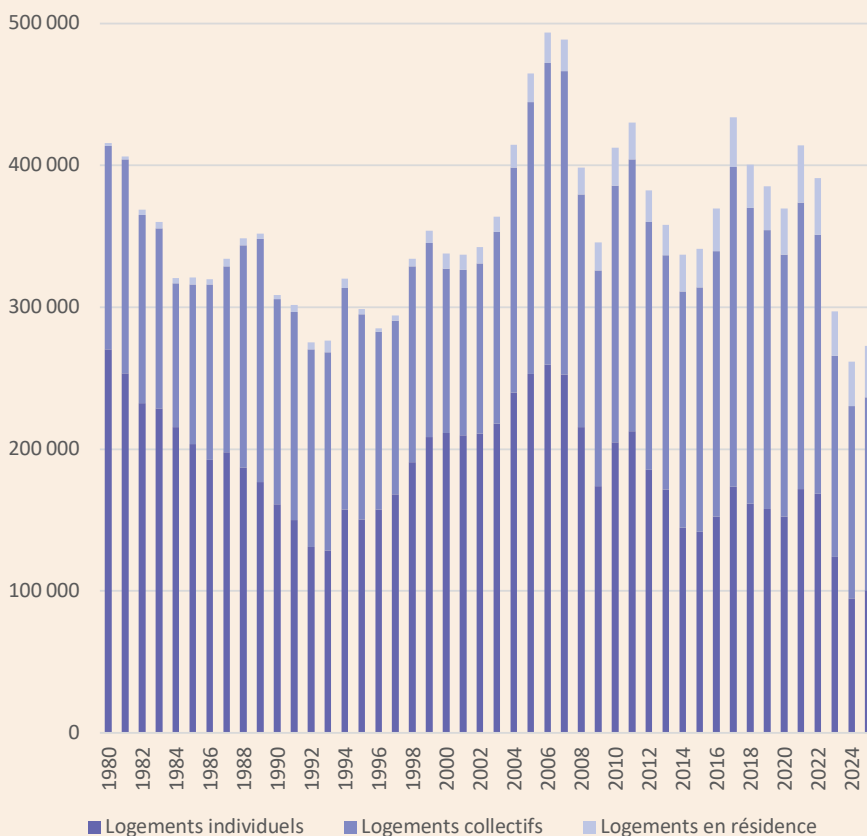
2018	161 400	208 600	30 500	400 500
2019	158 000	196 400	31 000	385 400
2020	152 500	184 700	32 500	369 700
2021	171 900	201 800	40 400	414 100
2022	168 400	182 700	39 900	391 000
2023	124 100	141 600	31 300	297 000
2024	94 700	135 800	31 000	261 500
2025**	100 600	135 900	36 300	272 700

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 2025 sur les 12 derniers mois.

Figure 2.2 : Nombre de logements mis en chantier



DES INCITATIONS À L'INVESTISSEMENT LOCATIF PRIVÉ SANS CONTREPARTIE SOCIALE

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 2026 estime le coût du dispositif Pinel-Duflot pour 2025 à 1459 millions d'euros en 2025 et 1349 millions d'euros en 2026. 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'euros²⁵. Le dispositif Pinel a pris fin le 31 décembre 2024 (après avoir été prorogé de trois ans) plus de 10 ans après sa mise en place, 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 location (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'avérerait, selon les calculs du ministère, qu'un « Pinel » coûtait un peu moins cher, en 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).

²⁵ Cour des comptes, « L'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel », septembre 2024.

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 lacunaires²⁶. 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 ; 37 534 logements intermédiaires ont été agréés en 2024 (contre 29 136 en 2023, 16 255 en 2022, 17 914 en 2021 et 13 408 en 2020²⁷). Selon le PLF 2026, ce produit représente une dépense fiscale de 225 millions d'euros en 2024, 275 millions d'euros en 2025 et 385 millions d'euros en 2026 au titre de la réduction de TVA²⁸. En mars 2024, le gouvernement a signé un objectif de production de 75 000 logements intermédiaires (neufs et anciens) sur trois ans.

UNE PROGRESSION TROP LENTE DU PARC HLM DISPONIBLE

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 %)²⁹. 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.

²⁶ Cour des comptes, « La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement. Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale », 2019.

²⁷ USH, « Observatoire de la Production Locative : bilan 2023 », 21 février 2024.

²⁸ Budget général 2026 pour la mission Cohésion des territoires, annexé au PLF 2026, Programme 135.

²⁹ CGDD - SOeS, « Le parc locatif social au 1er janvier 2024 », décembre 2024.

**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				
2025					

Source : CGDD, RPLS.

(1) au 1^{er} 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	2024
Offre totale attribuée	455	469	484	491	480	482	509	507	497	489	480	412	445	425	390	385
Dont parc existant	374	396	403	416	403	402	423	423	421	412	402	345	383	370	332	323
Dont logements neufs ou acquis améliorés	81	73	81	75	77	80	86	84	76	77	78	67	62	55	58	62

Source : USH, les Hlm en chiffres 2025.

La loi Elan du 23 novembre 2018 avait prévu l'assouplissement du cadre réglementaire 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 2024, 9 705 ventes Hlm ont eu lieu, en baisse de 1 700 unités en un an.

LE FINANCEMENT DES LOGEMENTS SOCIAUX : TOUJOURS PLUS LOIN DES OBJECTIFS

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 85 341 en 2024 (soit une baisse de 31 % 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 baisse s'est accentuée, tombant à 82 200 logements sociaux agréés, soit le niveau le plus bas depuis 2005. Elle a ensuite augmenté légèrement en 2024, atteignant 85 381, grâce à des opérations de rachats de programmes privés à l'arrêt. Selon les premières estimations de l'USH, l'objectif de production de 100 000 logements sociaux pourrait être approché en 2025, ce qui constituerait une légère amélioration, en lien avec la redescente des taux d'intérêt et le desserrement de la contrainte budgétaire, la ponction dite « RLS » étant passée de 1,3 à 1,1 milliard d'euros.

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	24 659	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 %
2024	25 660	27 260	32 461	85 381	38 %	30 %

Source 2001-2017 : infocentre SISAL.

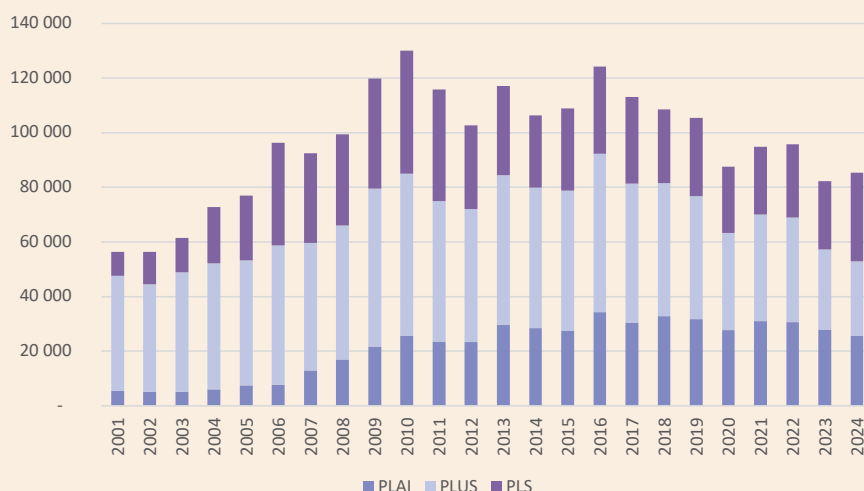
Source 2018-2022 : bilans des logements aidés.

Source 2022-2023 : Jean-Baptiste BLANC, Commission des finances, « Quel bilan pour le Fonds national des aides à la pierre (FNAP)? », Rapport d'information no 804 (2024-2025), déposé le 1^{er} juillet 2025

* Sont comptabilisées depuis 2009 les places en structures collectives dans le décompte des PLAI.

N.B. 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.

Figure 2.3 : Nombre de logements sociaux financés



Source : ministère de la Cohésion des territoires.

Créé en 2016, le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) regroupe l'ensemble des subventions nationales à destination du logement social, soit un total de 126,4 millions d'euros en 2025. Ce montant inclut 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). Ainsi, les recettes de 2025 de la FNAP sont deux fois

moins élevées que l'année précédente et trois fois moins importantes qu'à sa création. Par conséquent, la trésorerie du FNAP, ainsi que les reports de fonds de concours disponibles sur le programme 135, ont été mobilisés, en 2025, pour financer les objectifs de production neuve tout en garantissant le paiement des opérations déjà engagées. Cependant, ce schéma de financement ne pourrait être maintenu en 2026 sans une augmentation des recettes, ce qui risquerait de compromettre la capacité de la FNAP à honorer ses engagements. Pour 2026, l'objectif officiel reste encore modeste : 100 000 logements sociaux (dont 32 000 PLAI, 41 000 PLUS et 27 000 PLS) et la rénovation de 30 000 logements. Dans ce contexte, le conseil d'administration de la FNAP a voté en faveur d'un scénario proposant un budget annuel de 525 millions d'euros dès 2026, dont 100 millions proviendraient de l'État.

La forte augmentation du coût moyen de production d'un logement social³⁰ 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'USH³¹, entre 2000 et 2024, la part des subventions de toute nature dans les plans de financement s'est nettement resserrée, passant de 14 % à 10 %. Malgré une progression continue de la dette des organismes Hlm (de 84 à 172 milliards d'euros entre 2006 et 2023), la part des prêts a diminué dans le plan de financement d'un logement social neuf (de 81 % à 74 %), 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 maximaux³².

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. En 2025, le montant de la RLS s'élève à 1,1 milliard d'euros,

³⁰ Passé de 76 800 euros à 173 500 euros TTC par logement entre 2000 et 2024 (USH).

³¹ USH, « Les Hlm en chiffres », 2025.

³² Cour des comptes – Référé n° S2019-1252, « Les aides à la pierre : retrouver la finalité des loyers modérés », 22 mai 2019.

et devrait être prolongé à ce niveau en 2026, d'après les engagements du gouvernement Lecornu. 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 à 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 79 000 logements sociaux par an seulement et de 135 000 réhabilitations³³.

DES LOGEMENTS SOCIAUX POUR PARTIE INADAPTÉS AUX BESOINS DES MÉNAGES

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 2024 : il a été multiplié par 3,75, contre 1,1 pour les PLUS et PLAI, alors que les PLS sont inaccessibles aux ménages modestes³⁴. En 2024, la part de PLAI est de 30 %, en baisse par rapport à 2023 (alors que la part des PLS augmente de 30 % à 38 %). Cette baisse intervient alors même que la demande émane majoritairement de ménages relevant des plafonds PLAI, qui représentaient 65 % des demandeurs en 2024. Cependant, cet effort devrait être largement accru pour répondre à la demande, qui provient essentiellement de ménages sous plafonds PLAI (65 % en 2023)³⁵.

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 2024, 47 % des logements du parc social dépassent d'au moins 5 % les loyers-plafonds APL. Cela concerne 43 % des PLAI et 78 % des PLUS, qui sont les Hlm les plus récents³⁶, 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 1^{er} janvier 2024, 50 % des logements loués avaient un loyer supérieur à

³³ Banque des territoires, « Perspectives, L'étude sur le logement social », édition 2025.

³⁴ En 2022, 54 % des ménages français ont des niveaux de ressources qui se situent au-dessous des plafonds PLUS, 25 % au-dessous des plafonds PLAI et 71 % au-dessous des plafonds PLS, Ancols, « Panorama du logement social 2025 »

³⁵ SNE. Données au 07/02/2025 sur l'année 2024.

³⁶ Pour un logement de 70 m², les loyers mensuels moyens constatés en 2024 s'échelonnent entre 390 euros et 730 euros selon le type de financement, USH « Les Hlm en chiffres », 2025.

98 % du plafond. Ce taux atteint 80 % des nouveaux logements mis en service, quelle que soit la zone de tension, et concerne 63 % des logements remis en location, contre 46 % avant le départ de l'ancien ménage locataire³⁷. À quoi s'ajoute un montant parfois important des charges (en moyenne 3 euros/m² de surface habitable), qui représentait en 2014 la moitié du loyer principal moyen (5,8 euros/m²) d'après l'Ancols³⁸. Rappelons que les attributaires d'un logement social en 2022 vivent environ pour moitié sous le seuil de pauvreté³⁹.

Quant aux caractéristiques physiques du parc social, elles ne correspondent pas assez aux besoins des ménages. En 2022, on dénombre seulement 7 % de T1 (9 % dans le parc récent) et 20 % de T2 (31 % dans le parc récent), alors que les personnes isolées représentaient 41 % des locataires et 48 % des demandeurs (56 % 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)⁴⁰, et le taux de rotation de ce type de logements est faible.

LE FINANCEMENT INSUFFISANT DU LOGEMENT EN OUTRE-MER

Les obstacles à l'obtention d'un logement sont accentués 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) ;

³⁷ Ancols, « Panorama du logement social 2025 »

³⁸ Ancols, « Étude des coûts locatifs des logements des organismes Hlm et SEM au regard des ressources des locataires en France métropolitaine », 2016.

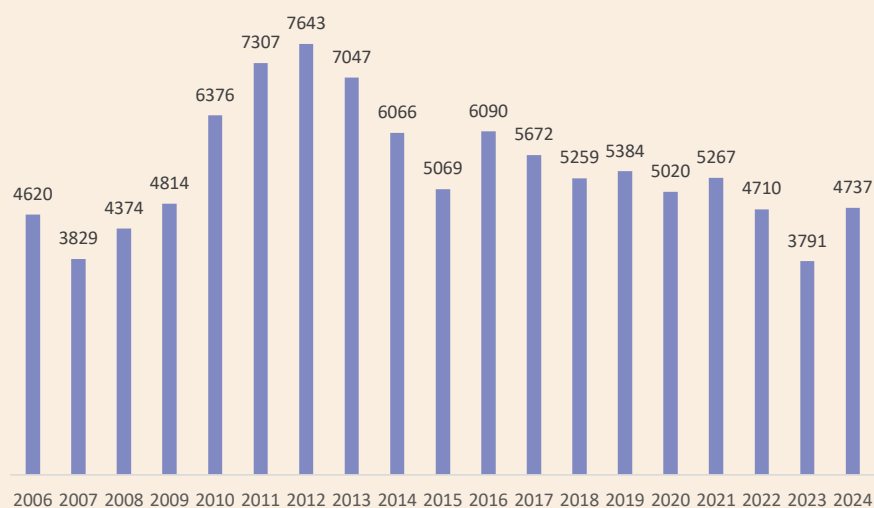
³⁹ USH, « Les Hlm en chiffres », SNE, 2025.

⁴⁰ Ibid.

- 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 FRAFU⁴¹.

En 2021, 5 267 logements sociaux ont été financés dans les DOM, avant de descendre à 4 710 en 2022, et 3 791 en 2023, avant un rebond en 2024 avec 4 737 logements financés. Le montant moyen des financements par logement (sur la LBU) s'établit à environ 32 000 euros par LLS/LLTS⁴².

Figure 2.4 : Évolution du nombre de Hlm financés en Outre-mer



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 sont restés stables au cours des dernières années, avant une hausse en 2024 (292 millions d'euros), puis une baisse en 2025 (260 millions d'euros) et un nouveau recul en 2026 (236 millions d'euros soit une diminution de 9 %).

⁴¹ 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.

⁴² Bilan des logements aidés 2022.

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€
LBU 2026	26 %	60 %	14 %	236 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 la construction de 4 100 logements sociaux neufs et l'amélioration de 4 280 logements sociaux.

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 « PLOM 3 » pour l'ensemble des DROM 2024-2027 est en cours d'élaboration et devait être publié fin 2025, autour de différentes priorités : une accoutumation 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.

LE LOGEMENT ÉTUDIANT N'ATTEINT PAS SES OBJECTIFS DE PRODUCTION

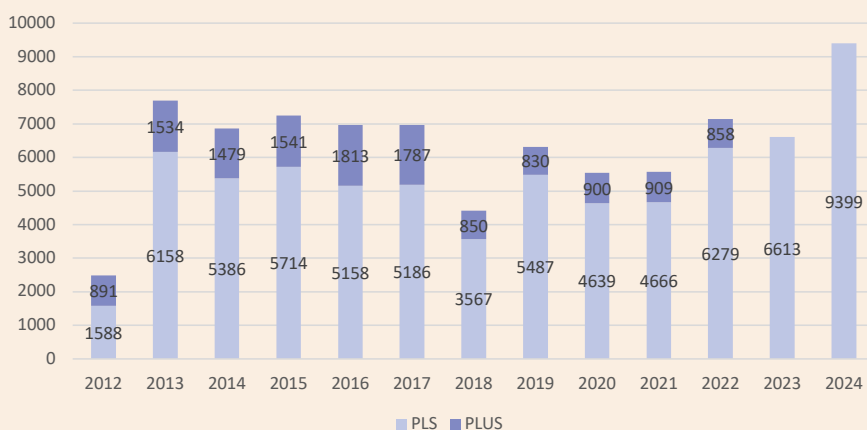
Entre 2013 et 2022, plus de 65 000 logements étudiants ont été produits. Après une année 2020 marquée par une production en baisse (5 539), 5 575 logements ont été agréés en 2021, 7 137 en 2022 (dont 88 % de PLS) et 6 613 en 2023. En 2024,

la DHUP annonce 9 399 agréments délivrés⁴³. 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 n'a été atteint qu'à hauteur 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 175 400 logements pour 708 000 étudiants boursiers à loger en priorité en 2024/2025⁴⁴, et au global près de trois millions d'étudiants, dont deux tiers qui ne logent plus chez leurs parents⁴⁵.

Figure 2.5 : Évolution de la production de logements étudiants de 2012 à 2022



Source : ministère du Logement. 2023-2024 : estimation sur le total des logements étudiants financés.

UNE PRODUCTION DE PLAI ADAPTÉS EN HAUSSE, MAIS ENCORE LOIN DES OBJECTIFS

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

⁴³ Cour des comptes, « Le soutien public au logement des étudiants », Juillet 2025

⁴⁴ Crous.

⁴⁵ OVE, Enquête sur les conditions de vie des étudiants 2023

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 (28,7 millions d'euros en 2023⁴⁶). 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, 2 689 en 2022 et 2 397 en 2023. En 2022, la part des logements en structures (pensions de famille, résidences sociales) était de 61 % contre 52 % de logements en 2019⁴⁷. 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).

DES ATTRIBUTIONS HLM EN QUESTION

Le SNE comptabilise 383 000 attributions en 2023, dont 26,7 % de ménages en mutation. Les attributions ont diminué de 2,5 % en 2024, contribuant à une diminution globale de 21 % entre 2016 et 2024. En moyenne, seuls 14 % des demandeurs de logement social ont obtenu satisfaction en 2024. 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 32 % en région Bourgogne-Franche-Comté, il est nettement inférieur en Île-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur (respectivement 7,3 % et 8,7 % en 2024). En outre, si les chances d'attribution sont de 7 % pour les personnes ayant des revenus inférieurs à 500 euros mensuels par unité de consommation, elles montent à 16 % pour les personnes percevant entre 1 000 et 1 499 euros, et 16 % entre 1 500 et 1 999 euros⁴⁸.

En 2020, un collectif associatif⁴⁹ a mis en lumière les difficultés d'accès au parc social des ménages pauvres (soit environ 996 000 demandeurs de logement social

⁴⁶ Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique – Programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ».

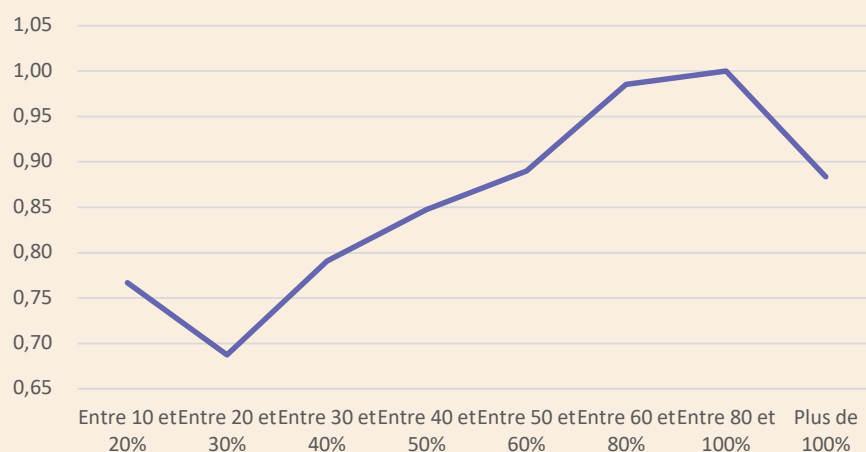
⁴⁷ Bilan des logements aidés 2022.

⁴⁸ USH, « Les Hlm en chiffres 2025 ».

⁴⁹ « Les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources », rapport inter-associatif, juin 2020.

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 1026 et 1368 euros (voir graphique ci-après).

Figure 2.6 : Probabilité d'obtenir un logement social toutes choses égales par ailleurs, selon le revenu/UC (hors APL) du demandeur (en % du niveau de vie médian)



Source : SNE — Attributions 2017 — France entière (y.c. DOM).

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 aisés⁵⁰. 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-abris maintiennent un taux de succès inchangé (15 % en 2018 contre 13 % en 2024)⁵¹.

⁵⁰ 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.

⁵¹ USH, « Les Hlm en chiffres », 2025.

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 2024, cette part n'est que de 17,3 %, en augmentation de seulement 0,3 point par rapport à 2017, au moment du vote de l'obligation. D'après l'Ancols⁵², 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 1^{er} septembre 2021, mais cette échéance a finalement été repoussée au 31 décembre 2023, alors qu'en janvier 2025, seuls 40 % des EPCI (soit 171 au total) avaient mis en œuvre une cotation en vigueur conforme à la réglementation, un chiffre insuffisant, mais qui avait triplé en un an.

LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

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'hébergement⁵³. Les ménages reconnus prioritaires doivent alors recevoir une proposition de la part du préfet et peuvent, à défaut, déposer un recours contentieux contre l'État auprès du tribunal administratif.

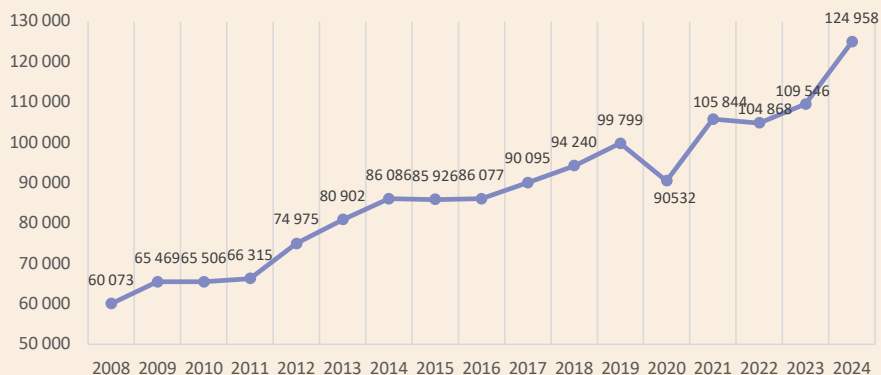
Depuis cette date jusqu'à fin 2024, 1475 999 recours ont été déposés en vue d'obtenir un logement. En 2024, 124 958 nouveaux recours « logement » ont été déposés, un chiffre en hausse de 14 % par rapport à 2023.

Ces chiffres cachent de fortes disparités entre départements : 34 départements ne représentent que 1,3 % des recours au logement. À l'inverse, 52,3 % des recours ont été enregistrés en Île-de-France (principalement à Paris et en Seine-Saint-Denis).

⁵² 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.

⁵³ 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.

Figure 2.7 : Nombre de recours DALO reçus



Source : InfoDALO TS1 et statistiques annuelles des Bouches-du-Rhône pour 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012.

LE DALO : UN RÉVÉLATEUR DES SITUATIONS PASSÉES ENTRE LES MAILLES DU FILET

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 (35,7 % des ménages requérants en 2024). On recense aussi une part importante de ménages en présence d'une personne mineure ou handicapée dans des logements sur-occupés (28 %) ou non décentes (25,4 %), ainsi que des personnes hébergées dans des structures ou en logement de transition (48 %), et des demandeurs Hlm qui n'ont pas reçu de proposition au-delà de délais d'attente « anormalement longs » (27,4 %) ⁵⁴. 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 ce critère reste particulièrement faible, reflétant un manque d'offre adaptée. Les ménages reconnus prioritaires pour ce motif ne représentent en effet que 6,5 % des relogements ou hébergements effectués.

UNE LOI DALO PEU RESPECTÉE

En 2024, seules 32,7 % des décisions prises par les commissions de médiation ont été favorables aux requérants (contre 45 % en 2008) ⁵⁵. 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 cri-

⁵⁴ DHUP.

⁵⁵ 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.

tères 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 à la suite d'un recours DALO est globalement en hausse depuis 2008, malgré un ralentissement sur la période récente. Fin 2024, ce sont 308 547 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 2024, ce sont 23 % des ménages reconnus prioritaires depuis 2008, soit 110 324 ménages, qui sont toujours en attente d'un logement, certains depuis 16 ans.

Tableau 2.9 : Suivi d'activité du DALO de 2008 à 2024

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	TOTAL
Recours déposés	61758	61319	60833	71861	80898	86148	86049	86259	90220	94685	99787	90553	106236	105100	109546	124958	1475999
Décisions prises	49053	54386	57323	68288	86990	85799	87992	85322	86980	94374	100519	83882	104997	103142	107991	113610	1404300
Décisions favorables	19353	9960	20256	24642	32472	28047	25597	25241	27721	32014	34467	29193	35848	34417	36532	37132	477767
Taux de décisions favorables	39 %	37 %	35 %	36 %	37 %	33 %	29 %	30 %	32 %	34 %	35 %	35 %	35 %	34 %	34 %	33	34 %
Bénéficiaires logés suite à offre	8882	10701	10990	13013	17177	19248	20424	20926	20949	21484	21942	18572	23490	23889	21665	23682	308547
Bénéficiaires restant à loger (selon l'année du recours DALO des ménages)	2526	3273	2736	3063	3615	3065	2862	3121	2323	5918	8903	7479	9577	7539	10424	11290	110324

Source : InfoDALO.

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 hausse en 2024 avec 10 173 recours ayant été enregistrés (en hausse de 22 % par rapport à 2023 ; 58 % de ces recours ont donné lieu à une décision favorable des COMED en 2024. 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 5,8 % en 2024.

Le non-respect par l'État des décisions des COMED peut entraîner des recours contentieux devant les tribunaux administratifs afin qu'il soit enjoint au préfet d'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 9 690 en 2024. 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	2024
Recours gracieux contre les décisions de COMED	3271	4148	5584	7347	8738	8441	nc	8947	9517	8708	7103	nc	nc	nc
Recours pour excès de pouvoir	2542	2826	2560	3042	3606	3357	3027	2956	3126	3656	3381	3100	3180	4000
Recours en injonction	5625	5732	7372	9854	7797	6711	6609	7301	8553	8258	8829	8714	9045	9690
Recours indemnitaires	36	531	783	1102	1512	1484	1433	1544	1467	1474	1945	2314	2608	2644

Source : Conseil d'État pour les années 2011-2013 ; DHUP (ministère de la Cohésion des territoires) pour les années 2014-2024.

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 astreinte⁵⁶ : 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 (65 % des relogements DALO en 2024), 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 comme manquantes pour le logement des ménages mal-logés et certains bailleurs sociaux⁵⁷. Le contingent d'Action Logement est mobilisé en dessous de ses objectifs légaux. En 2024, ce sont 2 799 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 %⁵⁸. 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 logements⁵⁹.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ancols, « Note relative à l'obligation d'attribution de logements aux ménages DALO ou prioritaires du secteur de la PEEC, Exercice 2022 », février 2024.

⁵⁹ 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.

La poursuite de la mobilisation des contingents réservés à l'État, des autres réservoirs 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.

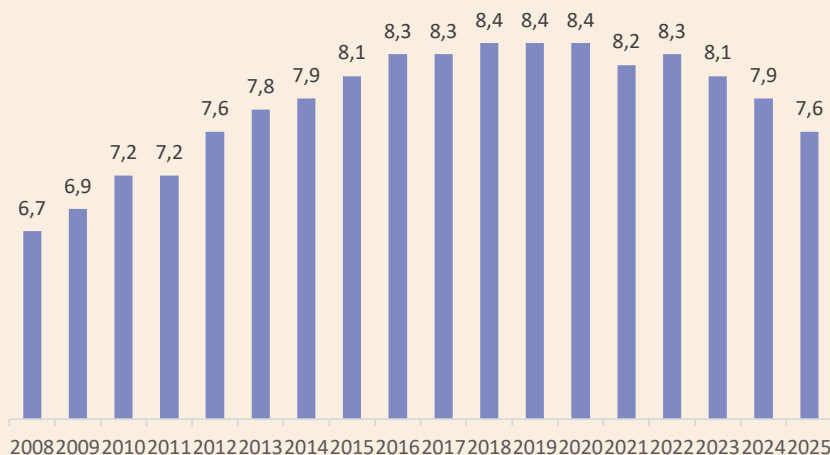
UNE FAIBLE MOBILISATION DU PARC PRIVÉ AU PROFIT DES MÉNAGES PAUVRES

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...).

L'INTENSIFICATION DE LA LUTTE CONTRE LA VACANCE

Au 1^{er} janvier 2025, près de 2,85 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 7,6 % en 2025. 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).

Figure 2.8 : Taux de vacance en France



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 mois⁶⁰.

Sur l'ensemble du parc, une étude publiée début 2016⁶¹ 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.

En mars 2025, la Cour des comptes a publié une étude sur la lutte contre les logements vacants dans le parc privé⁶². Ainsi, la vacance structurelle (supérieure à plus de deux ans) atteint des niveaux particulièrement élevés dans les départements d'Outre-mer et dans les territoires ruraux de la France métropolitaine. À l'inverse, dans les zones tendues, la vacance de plus de deux ans ne concerne que 1,5 % du parc. Selon la Cour, près de la moitié de cette vacance durable (45 %) s'explique par l'obsolescence du parc — logements anciens, de petite surface ou inconfortables — tandis que 42 % des logements vacants se situent dans des bassins de vie à faible tension immobilière, souvent proches de nuisances ou en périphérie des centralités commerciales ou historiques. Par ailleurs, environ un logement vacant sur cinq résulte d'une succession ou du départ du propriétaire en structure collective (EHPAD, hôpital).

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 deux listes de communes regroupant 3 690 communes en 2025 : la première inclut les communes appartenant à une unité urbaine tendue de plus de 50 000 habitants, et la seconde regroupe des communes ne relevant pas de ces unités urbaines, mais confrontées à un déséquilibre similaire, comprenant notamment des communes touristiques. Cela permet la mise en recouvrement de 943 millions d'euros en 2024, pour un total de 1 016 000 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.

⁶⁰ CGDD-SOeS, « Le parc locatif social au 1er janvier 2022 », décembre 2022.

⁶¹ IGF-CGEDD, « Évaluation de politique. Mobilisation des logements et des bureaux vacants », janvier 2016.

⁶² Cour des comptes, « La lutte contre les logements vacants dans le parc privé : Enjeux et outils depuis 2020 », 22 mai 2025.

Tableau 2.11 : Taxe sur les logements vacants (TLV) : nombre d'avis d'impôt mis en recouvrement

Année	Nombre de logements soumis à la TLV	Nombre d'avis TLV mis en recouvrement ⁶³
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
2024	1 016 000	838 500

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 9,8 % en 2025 ⁶⁴.

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 par 44 % des communes concernées par la TLV (contre 40 % en 2024). Parmi ces communes, 40 % ont appliqué le taux maximal de 60 % (contre 37 % des communes en 2024). Sur l'ensemble du territoire, le taux moyen de majoration s'établit à 41,4 % ⁶⁵.

⁶³ 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.

⁶⁴ Insee, « Le parc de logements au 1^{er} janvier 2025 : La croissance du parc de logements s'atténue depuis 2010 », septembre 2025.

⁶⁵ DGFIP, « Majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires 2025 », juillet 2025.

CONVENTIONNEMENT DU PARC PRIVÉ : DES NIVEAUX TRÈS BAS

Afin de favoriser le développement d'une offre accessible aux plus modestes, les logements du parc privé⁶⁶ 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 195 000 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 6 932 en 2024⁶⁷ (dont 55 % en loyer social ou très social, le reste en loyer intermédiaire). Le stock de logements conventionnés a baissé de près de 7 % par rapport à 2023 pour tomber à 82 000 fin 2024 -contre 93 000 un an plus tôt). À noter que l'offre « très sociale » demeure extrêmement limitée : elle ne représente que 321 logements en 2024 (5 % 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.

D'après les documents budgétaires du PLF 2026, « Loc'Avantages » a permis de conventionner 7 381 logements en 2023 et 6 632 en 2024. Censé prendre fin au 31 décembre 2024, la prolongation de Loc'Avantages a été annoncée par le gou-

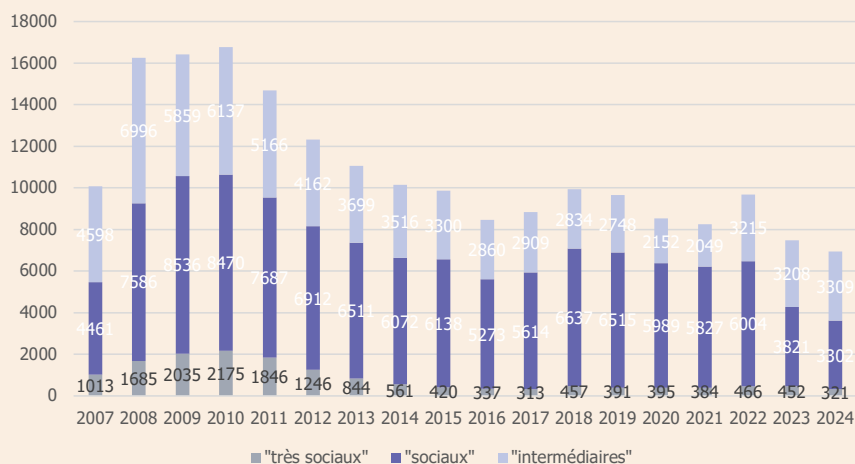
⁶⁶ CGEDD, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence », juin 2013.

⁶⁷ Anah, Rapport d'activité 2024.

vernement jusqu'au 31 décembre 2027, avec une transformation de la réduction d'impôt en crédit d'impôt. La tendance pour 2025 laisse entrevoir une poursuite du mouvement de baisse : au premier semestre, 2 153 logements – dont 612 avec travaux et 1 541 sans travaux – ont été conventionnés, soit une baisse de 5 % sur un an.

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.

Figure 2.9 : Logements conventionnés Anah à loyers maîtrisés, avec ou sans travaux



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 1^{re} dimension).

3^e 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 : inconfort, surpeuplement, insalubrité et indécence, copropriétés dégradées, passoires thermiques, etc. Des millions de ménages restent aujourd'hui confrontés à des formes graves de mal-logement.

DE L'INCONFORT SANITAIRE À LA MAUVAISE QUALITÉ DES LOGEMENTS

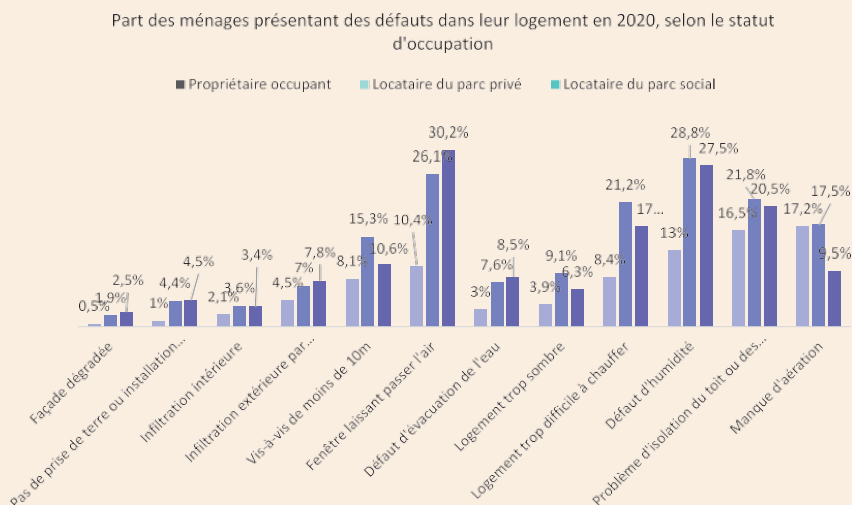
Le confort sanitaire des logements s'est nettement amélioré au cours des dernières décennies : en 2020, moins de 0,5 % du parc ne disposait ni de l'eau courante, ni d'une installation sanitaire (baignoire ou douche), ni de W.-C. intérieurs (contre 15 % en 1984). Ce sont toutefois plus de 200 000 ménages qui restent aujourd'hui privés de ce confort sanitaire de base.

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 % des locataires du parc social (-0,2 point depuis 2013), 26 % des locataires du parc privé (-4,7 points) et 10 % des propriétaires-occupants (-2 points).

Figure 3.1 : Des dysfonctionnements persistants à l'intérieur des logements (en %)



Source : données provisoires ENL 2020, France métropolitaine, résidences principales.



Zoom sur le mal-logement des personnes en situation de handicap

En 2013, au moins 220 000 ménages comprenant une personne en situation de handicap vivaient dans un logement inadapté à leur handicap (se répartissant à parité entre des problèmes d'accessibilité à l'extérieur ou à l'intérieur du logement). 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, etc¹. Selon la DREES, 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).

D'après notre exploitation de l'ENL 2013, parmi les 5,5 millions de ménages identifiés comprenant une personne handicapée, 6,4 % (soit 350 000 ménages) subissaient une des deux principales manifestations du mal-logement au sens de

¹ Fondation pour le Logement, « Handicap et mal-logement : Le parcours des combattants », Rapport sur l'état du mal-logement 2025.

la Fondation, c'est-à-dire la privation de confort ou le surpeuplement accentué, contre 4 % de la population générale. 24 % des personnes handicapées (appartenant à 1,3 million de ménages) étaient touchées à un titre ou à un autre par la crise du logement, au sens des chiffres du mal-logement de notre fondation, contre 20 % de la population générale.

La loi de 2005 sur le handicap avait officialisé le principe d'accessibilité générale de tous les aspects de la vie sociale, notamment via l'obligation d'accessibilité des logements neufs. Cependant, la loi Elan de 2018 a réduit l'obligation de logements accessibles de 100 % à 20 % dans les nouvelles constructions, les 80 % restants devant être seulement « évolutifs » au terme de « travaux simples ». Un rapport d'évaluation de cette loi, réalisé par l'IGEDD en 2021, jamais publié, montrait bien que les « travaux simples » censés rendre les logements facilement « évolutifs » pouvaient s'avérer en pratique très complexes, nécessitant l'intervention de plus de sept corps de métier, avec des coûts pouvant atteindre 30 000 euros.

HABITAT INDIGNE, INSALUBRE, NON DÉCENT...

L'habitat indigne² constitue un phénomène massif en France, dont l'ampleur reste mal appréhendée. D'après les données FILOCOM du SDES (ou du ministère de la Transition écologique) en 2019, 380 à 400 000 logements seraient indignes, selon les données exploitées par les acteurs locaux³. 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 des Outre-mer, des locaux impropres à l'habitation, des bidonvilles, des logements sociaux ou des divisions. Compte tenu de l'insuffisance de cet indicateur, l'Anah est en train de rendre disponible un nouvel indicateur aux acteurs locaux fin 2025, celui du parc privé à occupation modeste (PPOM).

² 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 ».

³ Données sur le parc privé potentiellement indigne (PPPI).

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).
- **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. Le maire doit veiller à la conformité des logements au RSD (Règlement Sanitaire Départemental). En cas de non-respect, il peut adresser une mise en demeure au propriétaire, puis dresser une contravention.
- **Insalubrité, saturnisme** : le préfet doit intervenir, après un rapport établi par l'ARS, et après avis d'une instance départementale (le 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).

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* » (art. L.511-1 du CCH).

Décence : la décence d'un logement fait référence aux rapports locatifs. Elle s'évalue selon le respect de caractéristiques de confort, d'équipement, de salubrité et de sécurité. Le décret du 11 janvier 2021, qui s'applique à partir de 2023, intègre une dimension énergétique à la décence avec un seuil maximal de 450 kWh/m² d'énergie finale pour qu'un logement soit considéré comme décent.

Tableau 3.1 : Procédures du Code de la santé publique et du Code de la construction et l'habitation engagées

Procédures du Code de la santé publique												
	Nature	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2021	2022	2023
L.1331-26	Insalubrité remédiable et irrémédiable	1144	1230	1133	981	987	960	1168				
L.1331-26-1	Danger imminent	312	335	359	311	329	371	340				
L.1331-22	Locaux impropres à l'habitation	514	663	622	507	408	461	409				
L.1331-23	Locaux surpeuplés	36	35	49	60	48	34	46				
L.1331-24	Locaux dangereux du fait de l'utilisation	30	21	42	37	49	41	43				
L.1331-25	Périmètres insalubres	1	3	7	5	2	2	7				
L.1331-4	Danger sanitaire ponctuel	600	555	672	903	935	993	880				
L.1334-2	Saturnisme	NC	NC	NC	NC	913	NC	665				
Total		2637	2842	2887	2804	3671	2862	2893	3759	3759	3596	3091
Procédures du Code de la construction et habitation												
L. 511-1	Immeubles menaçant ruine						1011	917	1451			
L. 123-3	Sécurité des hôtels meublés						8	29	18			
L. 129-1	Sécurité des équipements communs des immeubles collectifs						26	15	31			
Total							1045	961	1500			

Source : enquête EHI.

Le nombre de procédures liées au Code de la santé publique a baissé de 14 % entre 2022 et 2023. De plus, alors même que l'arrêté ne suffit pas à contrer l'inaction des propriétaires, seuls 368 travaux d'office ont été réalisés (contre 466 en 2017), alors que leurs coûts peuvent ensuite être imputés aux propriétaires. Comme le souligne le rapport Vuilletet⁴, 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.

Depuis 2014, la loi ALUR prévoit la possibilité pour la CAF de conserver les aides au logement pendant 18 mois, au cours desquels le bailleur doit rendre décent le logement loué, et le locataire n'est alors redevable que du loyer résiduel. Le locataire conserve ses droits, et le bailleur perçoit rétroactivement le montant des APL si les travaux sont réalisés dans les délais. Le dispositif connaît une activité légèrement en hausse, passant de 2 800 nouvelles conservations en 2021 à 4 600 en 2023 et près de 5 200 en 2024. L'efficacité du dispositif peut être caractérisée par le fait que, dans 91 % des cas, les conservations sont libérées à la suite des travaux de mise aux normes du logement dans les délais requis. Le recours au dispositif reste malheureusement hétérogène.

La loi Elan a renforcé cette politique, notamment via 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.

La loi « habitat dégradé » du 9 avril 2024 améliore les dispositifs existants de lutte contre l'habitat indigne. Une nouvelle procédure autorise la saisie de manière anticipée, afin de permettre à l'autorité administrative de réaliser des travaux de rénovation en amont d'une détérioration irrémédiable, afin d'éviter la démolition. Elle a aussi élargi les possibilités pour une collectivité de mettre en œuvre une opération de restauration immobilière (ORI) afin d'intervenir à un stade plus précoce, en rendant éligibles aux ORI les travaux de rénovation, y compris énergétiques. Elle ouvre la possibilité aux communes de définir des secteurs dans lesquels tous les bâtiments collectifs doivent faire l'objet de diagnostics structurels, et durcit les sanctions envers les marchands de sommeil et les obligations de relogement.

⁴ Guillaume Vuilletet, « Simplifier les polices de l'habitat indigne, promouvoir l'habitat durable pour tous », 2019.

L'HABITAT INDIGNE EN OUTRE-MER

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 majoritairement 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 XX^e 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 (avec plus de 27 000 constructions fragiles en tôle, bois, végétal ou terre⁵) 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 sous 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.

⁵ Recensement de la population, Insee, 2017.

Difficiles à définir, à repérer, et à quantifier, les différentes formes de l'habitat indigne dans les DROM concerneraient, d'après la direction générale des Outre-Mer, plus d'une résidence principale sur six (150 000 logements sur la totalité du parc). Aux Antilles comme à La Réunion, les principales zones d'habitat insalubre ont été résorbées. Aujourd'hui, la problématique renvoie davantage à des logements en diffus, souvent occupés par des personnes âgées.

Tableau 3.2 : Logement indigne et habitat informel dans les territoires d'Outre-mer

	Nombre de logements indignes
Guadeloupe	22 237 (12 % du parc)
Martinique	32 152 (19 %)
Guyane	37 287 (43 %)
La Réunion	17 700 (5 %)
Mayotte	38 000 (60 %)

Source : ministère des Outre-mer.

Par ailleurs, en Polynésie française, 11 000 logements seraient insalubres dans les principales communes de l'île de Tahiti concernant 50 000 personnes⁶ et en Nouvelle-Calédonie, 1 800 à 2 000 logements seraient insalubres dans le grand Nouméa⁷.

Plus largement, les habitants en Outre-mer sont particulièrement touchés par les défauts de confort dans le logement. Ainsi, 1,9 % (jusqu'à 9,7 % en Guyane) des logements ne sont pas raccordés à l'électricité et 3,4 % (jusqu'à 17 % en Guyane) des logements n'ont ni douche ni W.-C⁸. Par ailleurs, près de 40 000 logements ne disposent d'aucun point d'eau à l'intérieur du logement, soit près de 5 % des résidences principales⁹. Une part importante du parc ultramarin est également confrontée à des 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 et en Martinique, 31 % des logements comptent un défaut grave de confort, contre 47 % en Guyane, tandis qu'à Mayotte, 28 % des logements n'ont même pas accès à l'eau courante¹⁰.

⁶ Fédération Solidaires pour l'Habitat, *Rénovation du parc privé et lutte contre l'habitat indigne*, novembre 2019.

⁷ Enquête de terrain du Syndicat intercommunal du Grand Nouméa, 2010. Insee, RP 2014.

⁸ Source : RGP 2022.

⁹ RGP 2021 (2017 pour Mayotte).

¹⁰ Enquête nationale Logement 2013, Insee, fiches « DOM », 2017.

LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

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'État¹¹, en dehors des agences ANRU ou Anah, à la lutte contre l'habitat indigne sont en baisse depuis 2019 : pour 2026, le PLF prévoyait 11 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. À noter que l'Anah déploie par ailleurs des dispositifs (Résorption de l'habitat indigne) et distribue des aides (Ma Prime Logement Décent).

LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE ET INCONFORTABLE DANS LE PARC SOCIAL

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, centrée sur l'habitat dégradé (PALULOS). 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, tous deux tournés vers les QPV : entre 2004 et 2021, 408 500 logements ont été réhabilités, soit 102 % de l'objectif initial du PNRU¹². 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. De 2019 à juillet 2024, Le NPNRU a permis de réhabiliter près de 25 000¹³.

Le fonds d'épargne de la CDC est également mobilisé pour renforcer la rénovation du parc social via la 3^e génération de l'éco-PLS, lancée en 2019, qui finance les travaux de rénovation énergétique des logements les plus énergivores. 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. En 2024, ce sont près de 39 000 rénovations qui ont pu être engagées, pour un montant de 675 millions d'euros.

¹¹ *Diagnostics et contrôles, travaux d'office, hébergement/relogement des familles...*

¹² *ANRU, Bilan quantitatif du PNRU 2004-2021.*

¹³ *ANRU, Enquête chantier auprès des collectivités locales.*

Tableau 3.3 : 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	2024
PALULOS	12 736	2 549	12 09	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	39 000

Source : ministère du Logement.

Tableau 3.4 : Logements améliorés dans le parc privé

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Propriétaires-occupants	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	548 648	327 383
Propriétaires-bailleurs	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	23 484	21 088
Aides au syndicat	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	51 559	55 237
Total	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	623 691	403 155

Source : Anah, rapport d'activité 2024.

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 rénovations de logements indignes ou très dégradés subventionnées par l'Anah chaque année. En 2024, 15 500 logements ont été aidés au titre de la LHI. Le nombre de logements subventionnés a donc augmenté de 16 % par rapport à 2023. Le montant des aides a augmenté d'environ 35 % (passant de 186 millions d'euros à 249 millions)¹⁴.

¹⁴ Anah, rapport d'activité 2024.

Figure 3.2 : Logements subventionnés dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé (propriétaires-bailleurs, propriétaires-occupants et syndicats de copropriétaires, travaux d'office)



Source : Anah, rapport d'activité 2024.

*À partir de 2010, les interventions de l'Anah concernent les logements indignes et très dégradés.

L'Anah intervient dans le financement de la rénovation de l'habitat indigne via plusieurs dispositifs : Ma Prime Logement Décent depuis 2024 (anciennement Habiter sain/serein), ainsi que via des aides aux opérations programmées. Les barèmes d'aide de Ma Prime Logement Décent ont bénéficié de la hausse générale des aides de l'Anah en 2024, et n'ont pas accusé les retours en arrière en 2025, contrairement aux aides à la rénovation énergétique. Ainsi, via Ma Prime Logement Décent, les propriétaires peuvent se voir financer jusqu'à 90 % d'un montant de travaux de 70 000 euros HT, en fonction de l'ambition des travaux et des revenus du ménage (contre 50 % de 25 000 euros de travaux auparavant). En 2024, seuls 1 536 propriétaires-occupants ont été aidés au titre de la lutte contre l'habitat indigne via Ma Prime Logement Décent et les objectifs 2025 étaient très modestes, de l'ordre de 2 000 logements pour les propriétaires occupants. Depuis 2008, l'Anah gère également les dispositifs de résorption de l'habitat insalubre (RHI et THIORORI), des aides financières aux collectivités dans le cadre d'actions coercitives, visant l'éradication des logements, îlots ou immeubles en situation d'insalubrité irrémédiable ou dangereuse. Ce dispositif, en fonctionnement depuis 2010, a peine à monter en charge. Mais les crédits affectés par l'Anah aux opérations de RHI et THIORORI ont quand même augmenté de 64 % depuis 2019, atteignant 24,7 millions en 2024. 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.

Par ailleurs, presque tous les départements sont désormais dotés d'un pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) : en 2023, 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 néanmoins pas tous de la même manière ni dans une démarche réellement collaborative.

FACE À LA HAUSSE DES COPROPRIÉTÉS FRAGILES OU EN DIFFICULTÉ, UNE INTERVENTION SOUVENT LABORIEUSE

Accédants à la propriété surendettés, propriétaires captifs d'un bien invendable, locataires de propriétaires indécidés, 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 sociales¹⁵.

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.

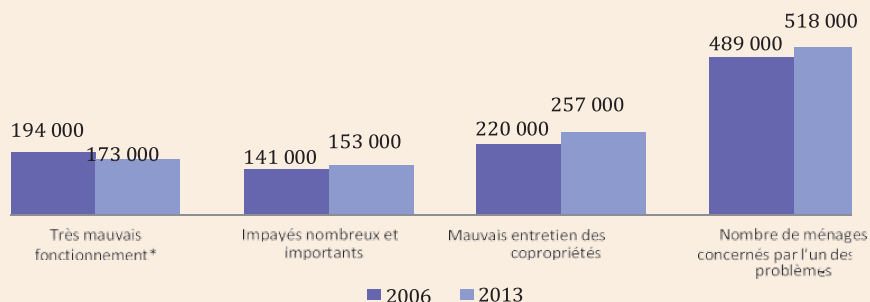
La copropriété peut être considérée comme « fragile » quand un ou plusieurs de ces piliers fonctionnent mal. Une copropriété est considérée comme « en difficulté » lorsqu'un cumul de dysfonctionnements empêche notamment le paiement des charges courantes et l'entretien de l'immeuble, mais aussi la prise 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 1123 000 personnes concernées**. Ces chiffres ne concernent toutefois que les propriétaires-occupants, et constituent donc une **estimation basse** de la population concernée,

¹⁵ Voir *Fondation pour le Logement*, « Les ménages en difficulté dans l'ombre des copropriétés fragilisées », *Rapport sur L'État du mal-logement en France*, 2014.

sachant que les observations de terrain montrent une surreprésentation des locataires dans les copropriétés en difficulté.

Figure 3.3 : Propriétaires-occupants dans des copropriétés en difficulté



Source : ENL 2013, France métropolitaine, résidences principales.

Le nouveau référentiel des copropriétés (CoproFF), lancé en 2023, recense près de 889 154 copropriétés en 2024, dont 66 % sont effectivement immatriculées, ce qui est pourtant obligatoire. 35 % d'entre elles ont un DPE de classe F ou G¹⁶. Selon le rapport de la Banque des Territoires réalisé en octobre 2023, 10 000 copropriétés seraient en difficulté¹⁷ 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).

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 légère augmentation en 2024 et atteint 55 559 logements (+7 % par rapport à l'an passé), dont 62 % sont en secteur diffus¹⁸. Enfin, une problématique d'organisation a été soulevée dans l'enquête sur la paupérisation des copropriétés : 213 000 d'entre elles sont dépourvues de syndic, dont 12 000 comprenant 50 à 200 lots.

Pour les copropriétés faisant l'objet d'un arrêté de police administrative, l'aide Ma Prime Logement Décent 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.

¹⁶ Commission d'enquête sur la paupérisation des copropriétés, rapport du Sénat, 2024.

¹⁷ Banque des Territoires, Mission exploratoire sur le financement de la rénovation des copropriétés en difficulté, octobre 2023.

¹⁸ Anah, Rapport d'activité 2024.

Tableau 3.5 : Logements en copropriété traités par l'Anah dans le cadre de redressements

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
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	18 804	14 674	21 504	21 278
Logements subventionnés en aide au syndicat en secteur diffus			1 722	2 242	751	579	636	3 911	7 342	3 695	5 981	13 977	25 332	30 055	33 959

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 (POPAC¹⁹), 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). Depuis 2018, 52 VOC et 365 POPAC ont été financés. L'évaluation menée en 2024 par l'ANAH sur ces dispositifs montre qu'ils jouent un rôle déterminant dans la détection précoce des fragilités et dans la capacité des collectivités à structurer une réponse adaptée, mais qu'ils restent confrontés à des défis de pérennisation de ces outils, de passage à l'opérationnel et de coordination des acteurs locaux. 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 POPAC²⁰.

Ce plan s'articule également avec les aides MaPrimeRénov' Copropriétés, ouvertes en 2021, avec pour objectif une rénovation énergétique. Après un démar-

¹⁹ Anah, Chiffres clés 2024.

²⁰ Rapport au Sénat sur la paupérisation des copropriétés, 2024.

rage poussif, le dispositif monte en charge : en 2024, 37 971 logements ont été rénovés énergétiquement, soit 25 % de plus par rapport à 2023²¹. Depuis 2020, ce sont 113 000 logements en copropriété qui ont été rénovés avec l'aide de MaPrimeRénov' (données à fin 2024). 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. Lors du dernier trimestre 2024, le nombre de demandes d'aide déposées auprès de l'Anah a augmenté très fortement, avec un pic d'environ 30 000 dépôts au mois de décembre, contre 6 000 l'année précédente.

Au total, depuis 2020, 144 809 logements en copropriété ont été rénovés, dont 88 766 logements en copropriété en difficulté²².

DOUZE MILLIONS DE PERSONNES EN PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

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 »²³.

À partir des ENL, plusieurs indicateurs permettent d'appréhender le phénomène. Dans l'ENL 2013, des situations de taux d'effort énergétique excessif (TEE)²⁴ sont constatées chez 3,6 millions de ménages modestes (6,6 millions de personnes). Par ailleurs, plus de 4,7 millions de ménages déclaraient souffrir du froid dans leur logement. Le pourcentage de ménages modestes 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 à 14,3 % en 2013 (jusqu'à 27,3 % pour les ménages modestes). D'après l'ENL, ce taux serait redescendu à 10,2 % 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 une remontée spectaculaire de la sensation de froid dans le logement entre 2020 et 2025.

²¹ Anah, Rapport d'activité 2024.

²² Anah, Rapport d'activité 2024.

²³ 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.

²⁴ 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 de personnes modestes 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)²⁵.

L'ONPE indique qu'en 2023, 3,1 millions de ménages étaient en situation de précarité énergétique²⁶ au sens du seul indicateur du taux d'effort énergétique à 8 %²⁷, soit 10,1 % de la population, en légère baisse par rapport à 2022 (10,2 %). Ceci représente une baisse de 0,7 point par rapport à 2016, mais ce chiffre est stable si l'on corrige de l'effet conjoncturel lié à la météo. Les aides exceptionnelles depuis 2022 (chèques énergie exceptionnels, bouclier tarifaire)

²⁵ 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.

²⁶ Tableau de bord de la précarité énergétique, ONPE, 2025

²⁷ 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.

ont limité la hausse des factures, qui aurait été deux fois plus importante sans ces mesures²⁸. Par ailleurs, sans le bouclier tarifaire, le taux de précarité énergétique aurait atteint 18 % en 2023 (au lieu de 10 %)²⁹. La fin définitive du bouclier tarifaire en juillet 2025 fait ainsi craindre une hausse significative de la précarité énergétique, en particulier parmi les ménages les plus modestes.

En 2025, **74 % 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. 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 en 2019, 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'appartements³⁰.

Selon le bilan énergétique de la France pour 2023, les dépenses énergétiques des ménages consacrées au logement s'élevaient en moyenne à 1 851 euros³¹, marquant une légère hausse de 1,4 % en un an du fait de l'augmentation du prix des énergies. Entre 2023 et 2024, le prix de l'électricité pour les ménages a augmenté de 18,5 %, soit une hausse largement supérieure à celle de l'évolution des prix à la consommation (+2 %).³²

La part des ménages incapables de maintenir une température adéquate dans le logement augmente régulièrement depuis 2016, plus particulièrement pour ceux vivant sous le seuil de pauvreté, mais elle a bondi en 2022 pour l'ensemble des ménages. Entre 2021 et 2024, la part des Français en incapacité de maintenir une température adéquate dans leur logement a ainsi doublé, et n'a pas baissé depuis.

²⁸ CGDD, « L'impact distributif des mesures de soutien aux ménages face à la hausse des prix de l'énergie en 2022 », septembre 2023.

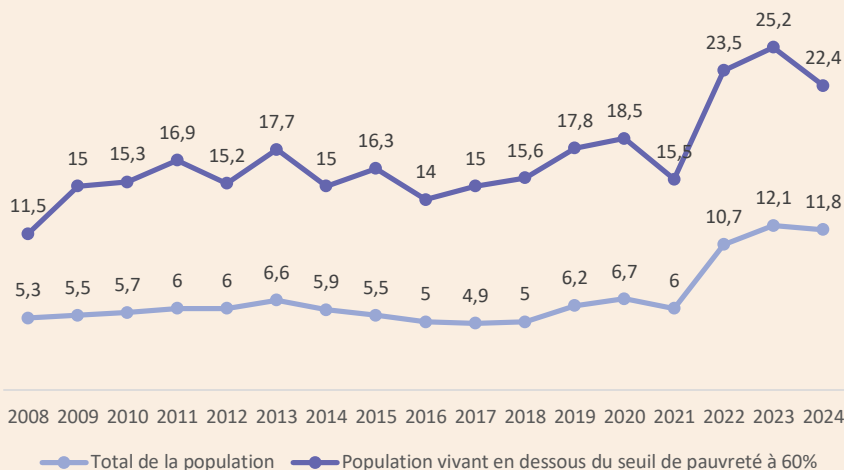
²⁹ Tableau de bord de la précarité énergétique, ONPE, 2025

³⁰ Qui sont les ménages en précarité énergétique dans le parc social ?, ONPE, 2019.

³¹ Tableau de bord de la précarité énergétique, ONPE, 2024.

³² CGDD, « Prix de l'électricité en France et dans l'Union européenne en 2024 », juillet 2025.

Figure 3.4 : Part de la population incapable de maintenir une température adéquate dans le logement (en %)



Source : Eurostat.

Selon le médiateur national de l'énergie, 35 % des ménages ont déclaré ressentir une sensation de froid dans leur logement en 2025 (30 % en 2024), soit plus de deux fois plus qu'en 2020 (14 %) ³³. Par ailleurs, 36 % des ménages ont rencontré des difficultés pour payer certaines factures de gaz ou d'électricité (en hausse de 8 points en un an) contre 18 % en 2020. Les jeunes sont particulièrement concernés (60 % des 18-34 ans, contre 36 % sur la population globale), tout comme les bénéficiaires du chèque énergie (62 %).

Par conséquent, les interventions des fournisseurs d'énergie (coupures et réductions de puissance) en raison d'impayés d'énergie ont connu une quatrième année consécutive de hausse : +24 % du nombre d'interventions pour impayés en un an (1,2 million contre 1 000 809 en 2023) ³⁴. En ce sens, même si les interventions pour impayés d'électricité ont augmenté de 30 % entre 2021 et 2023, elles ont en partie changé de nature. En effet, la Fondation pour le Logement 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 1^{er} 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 communicant, dès avril 2022. D'où une baisse de 38 % des coupures d'électricité

³³ Baromètre énergie-info 2025 du médiateur national de l'énergie.

³⁴ Baromètre info énergie, Médiateur national de l'énergie, 2025.

observée dès 2022, et une hausse des réductions de puissance qui ont remplacé ces coupures. Mais en 2024, les coupures d'électricité ont de nouveau augmenté de 14 % sur l'année, témoignant de pratiques de coupures à la hausse chez les autres fournisseurs qu'EDF.

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 climatique³⁵. En 2025, d'après le baromètre du médiateur national de l'énergie, 49 % des Français déclaraient avoir souffert de la chaleur dans leur logement pendant au moins 24 heures (42 % en 2024)³⁶. D'après l'ENL 2020, la part des personnes habitant dans des logements trop chauds est en hausse de 26 % par rapport à 2013. 61 % des ménages ayant souffert du froid en hiver ont également souffert de la chaleur dans leur logement en été³⁷.

Quatre ménages sur dix du parc social souffrent de la chaleur dans leur logement en été³⁸. 13 % des ménages du parc social déclarent n'avoir ni volets dans leur logement ni brise-soleil dans leur immeuble, ce qui accroît 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, 5 ménages sur 10 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 logement, contre 20 % chez les ménages plus aisés. Les locataires sont également davantage touchés, puisque 27 % en souffrent excessivement, contre 10 % des propriétaires³⁹. Les conséquences sont, comme pour la précarité énergétique en hiver, à la fois sociales, sanitaires et écologiques. En 2024, environ 3 000 décès sont imputables à la chaleur d'après Santé publique France⁴⁰.

³⁵ Fondation pour le Logement, « Logements-bouillottes : l'État reste de glace », août 2024.

³⁶ Baromètre info énergie, Médiateur national de l'énergie, 2025.

³⁷ Tableau de bord de la précarité énergétique, ONPE, 2024.

³⁸ Ancols, « 4 ménages sur 10 du parc social souffrent de la chaleur dans leur logement en été », décembre 2024.

³⁹ IPSOS RTE mai 2023.

⁴⁰ Source : <https://www.vie-publique.fr/en-bref/297779-ete-2024-la-chaleur-provoque-plus-de-3-700-deces>. Consulté le 14/11/2025.



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, etc.

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 pour le Logement 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 emphysèmes), 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. Depuis 2023, la Fondation pour le Logement publie des études 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 frappe particulièrement les habitants des quartiers populaires et les personnes âgées.

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 %⁴¹.

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 personnes⁴².

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 an⁴³. 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.

⁴¹ OFCE, « La mesure du coût économique et social du mal-logement », octobre 2015.

⁴² 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.

⁴³ France Stratégie, « L'évaluation socio-économique des effets de santé des projets d'investissement public », mars 2022.

RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE : DES AVANCÉES INSUFFISANTES

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 au paiement des factures. 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. Dans sa Stratégie nationale bas-carbone (SNBC), présentée début novembre 2024, le gouvernement annonçait un objectif de 400 000 maisons individuelles et 200 000 logements collectifs rénovés par an d'ici 2030. Mais dans la version présentée en décembre 2025, le gouvernement revoit à la baisse ses ambitions de rénovations performantes, avec un objectif de 250 000 par an d'ici 2030.

Quoi qu'il en soit, la réalité est toujours loin de ces objectifs. Selon le rapport d'activité de l'Anah, 91 374 rénovations globales ont été réalisées en 2024, contre 71 613 en 2023 et 64 221 en 2022. Depuis 2020, MaPrimeRénov' a soutenu la rénovation de 2,444 millions de logements, dont 333 539 rénovations d'ampleur.

De façon générale, le nombre d'aides à l'amélioration délivrées par 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. Mais en 2024 cette dynamique a ralenti, avec 403 155 logements rénovés par l'Anah (toutes aides confondues, pour la rénovation énergétique, l'adaptation et la lutte contre l'habitat indigne). Cela est principalement dû aux moindres financements de MaPrimeRénov' simples gestes (qui représentent toujours près des trois quarts des travaux énergétiques financés par l'Anah, mais en baisse de 50 % en volume), alors que les rénovations d'ampleur sont, elles, en hausse de 28 %.

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 MaPrimeRénov' 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 2023⁴⁴ 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 était de 51 % (6,2 MWh/an et par logement) et a augmenté de 60 % par rapport au CITE de 2019 (3,9 MWh/an)⁴⁵. En 2023, le gain énergétique moyen des rénovations d'ampleur était de 54 % par logement aidé et de 6,6 MWh/an

⁴⁴ Anah, 2024.

⁴⁵ Cour des comptes, « Le soutien aux logements face aux évolutions climatiques et au vieillissement de la population », 2023.

**Tableau 3.7 : Suivi des rénovations d'ampleur financées par l'Anah
(Habiter Mieux ; MPR Sérénité ; MPR Copropriété ; Loc'Avantages ; MPR
Parcours accompagné)**

	2018		2019		2020		2021		2022		2023		2024	
	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en M€	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en M€	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en M€	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en M€	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en M€	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en M€	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en M€
Propriétaires-occupants	45 900	414	44 407	649	40 900	422	41 115	566	36 844	521	37 662	528	53 403	1 937
Propriétaires-bailleurs	3 664	76	3 421	72	3 609	77	3 900	84	4 161	89	3 784	82	4 435	101
Syndicats de copropriétaires	7 574	37	4 215	40	7 500	52	12 100	83	25 938	190	30 167	237	37 971	449
Total	57 138	527	52 043	761	42 010	551	57 013	734	65 943	793	71 613	847	95 809	2 486

Source : Anah.

En 2024, les aides MaPrimeRénov', MaPrimeRénov' Sérénité et MaPrimeRénov' Copropriétés ont évolué en deux piliers pour améliorer leur lisibilité : MaPrimeRénov' 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.

La création de MaPrimeRénov' en 2020 est 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 2024, 249 427 logements ont été rénovés avec l'aide de MaPrimeRénov' par geste, pour un montant de 903 millions d'euros, soit une baisse significative par rapport à 2023 (505 126 logements pour 1,95 milliard d'euros). En 2025, 142 693 ménages ont sollicité cette aide au cours des trois premiers trimestres, une baisse encore significative par rapport à l'année précédente. Les gestes les plus financés sont les suivants : 76 % des changements de chauffage (dont 24 % de pompes à chaleur), 23 % d'isolation, 0,4 % d'audit énergétique, et 0,6 % de ventilation. Le montant moyen de MaPrimeRénov' simples gestes pour les ménages très modestes est de 4 682 euros, pour des montants de travaux moyens de 13 163 euros. Cette baisse des travaux en simples gestes est liée au recentrage de MaPrimeRénov' sur les rénovations globales depuis 2024, aux barèmes moins avantageux et à la fin de l'éligibilité des ménages aisés aux aides simples gestes.

Le programme Habiter Mieux sérénité de l'Anah, accordait 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 %. Depuis 2024, MaPrimeRénov' Sérénité a fusionné avec le forfait « rénovation globale » de MaPrimeRénov' (destiné aux foyers plus aisés) au sein du programme « MaPrimeRénov' Parcours accompagné » qui rassemble les aides à la rénovation globales.

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'euros⁴⁶.

Avec la réforme du 1^{er} janvier 2024, le gouvernement et l'Anah se sont engagés à faire baisser drastiquement le reste à charge en revalorisant le montant des travaux subventionnables (70 000 euros contre 40 000 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). En 2024, les aides (MaPrimeRénov' et CEE) couvraient en moyenne 83 % du montant des travaux pour les très modestes, 64 % pour les modestes, 47 % pour les ménages intermédiaires et 30 % pour la catégorie supérieure. Plus de la moitié des dossiers du parcours accompagné engagés en 2024 réalisent un saut d'au moins quatre classes énergétiques, témoignant de la forte ambition des travaux.

Au total, en 2024, hors copropriétés, MaPrimeRénov' Parcours accompagné a bénéficié à 53 000 propriétaires, dont 48 000 occupants et 5 000 bailleurs. Parmi les bénéficiaires, 39 000 étaient des ménages modestes ou très modestes, l'équivalent de MaPrimeRénov' Sérénité jusqu'à la réforme. Le nombre de rénovations d'ampleur entreprises par des propriétaires modestes est assez stable ces dernières années. La hausse des rénovations d'ampleur en 2024 est surtout portée par les ménages intermédiaires et supérieurs qui engagent des travaux.

Un an après la mise en œuvre de la réforme, en 2025, le montant moyen de subvention pour les ménages modestes et très modestes est passé de 15 600 euros en 2023 à 44 950 euros, tandis que le montant moyen des travaux est passé de 37 775 à 56 763 euros. Ainsi, 77 650 dossiers ont été déposés pendant les trois premiers trimestres, dont 59 % concernaient des ménages aux revenus très modestes et 18 % des ménages modestes.

⁴⁶ France Stratégie, Comité d'évaluation du plan France Relance, 2021.

Toutefois, depuis la réforme de l'Anah en 2024 et un engagement de près de quatre milliards d'euros sur le budget de l'État, les reculs s'enchaînent. L'interdiction de financer un simple changement de système de chauffage dans les passoires n'a jamais été appliquée et les coupes budgétaires se multiplient (1 milliard en moins en 2025, puis encore 500 millions de crédits État en moins prévus dans le PLF 2026). Les guichets ont même été fermés entre juin et septembre, en raison d'une prétendue « envolée » des dossiers et de risques de fraudes. À ce stade, les chiffres montrent plutôt une légère augmentation des rénovations globales, plutôt qu'une explosion justifiant la suspension du dispositif. En réalité, des contraintes budgétaires ont conduit à un retour en arrière, avec un plafond de travaux ramené à 40 000 euros au lieu de 70 000 euros pour MaPrimeRénov' Parcours accompagné, pourtant annoncé en septembre 2025.

D'autres financements sont complémentaires des aides publiques. 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. Deux réseaux bancaires — La Banque Postale et le Crédit Mutuel CIC prennent part à sa distribution. Entre 2022 et 2024, seuls 156 prêts ont été accordés, des freins subsistant du côté des banques et des ménages⁴⁷.

Créés en 2005, les certificats d'économie d'énergie (CEE) sont quant à eux des obligations à l'égard des fournisseurs d'énergie de financer des gestes d'efficacité énergétique, notamment dans les logements. La loi de transition énergétique de 2015 a également créé une obligation de cibler une partie des moyens issus des CEE sur les ménages modestes. Le programme a été prolongé pour une cinquième période, s'étalant jusqu'en 2025, et il était en hausse de 25 % par rapport à la période précédente ; deux tiers des aides devaient bénéficier aux ménages précaires. Pour la nouvelle période qui débute en 2026, une nouvelle hausse de 27 % des obligations CEE est prévue.

Les CEE financent aussi l'accompagnement vers la rénovation énergétique, à hauteur de 200 millions d'euros, avec le programme Mon Accompagnateur Rénov', jusqu'au 31 décembre 2025. 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. Depuis le 1er janvier 2024, l'accès à MaPrimeRénov' Rénovation globale est conditionné à un accompagnement réalisé par un opérateur agréé Mon Accompagnateur Rénov'. Une prise en charge à 100 % est possible pour les plus

⁴⁷ ADEME, « Étude sur le financement de la rénovation des logements des propriétaires occupants en précarité », juin 2024.

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 agréés au sein de 1 035 structures (dont les Espaces conseils France Rénov'), et 1 402 étaient en cours d'instruction (dont 32 % d'architectes et 34 % d'auditeurs RGE).

Le repérage des ménages en précarité énergétique est également porté par le programme SLIME (service local d'intervention pour la maîtrise de l'énergie) depuis 2013, également éligible aux CEE, qui a permis depuis son lancement d'accompagner 80 000 ménages en difficulté. En 2024, 80 collectivités pilotent un SLIME. Ainsi, 12 811 ménages ont été accompagnés, contre 11 733 ménages en 2023 ⁴⁸.

Pour amener les bailleurs à rénover leurs logements locatifs, la loi relative à l'énergie et au climat du 8 novembre 2019 a instauré un seuil maximal de consommation d'énergie finale par m² 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, dès le 1er janvier 2025, les logements classés G seront progressivement considérés comme non décents et devront être rénovés pour pouvoir être loués. Cette mesure s'appliquera en 2028 aux logements classés F et à ceux classés E en 2034.

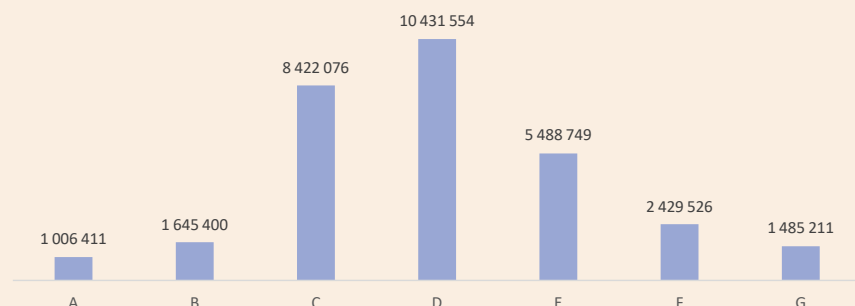
D'après le SDES, entre 2024 et 2025 ⁴⁹, le nombre de passoires énergétiques (catégories F et G) a diminué, passant de 4,2 à 3,9 millions de logements (soit 12,7 % des résidences principales au 1^{er} janvier 2025 contre 13,9 % un an plus tôt). Le parc social est le moins énergivore, avec 5,8 % de passoires, devant le parc locatif privé (13,8 %), suivi de celui des propriétaires occupants (14 %).

Toutefois, cette baisse d'environ 400 000 logements passoires en un an ne doit pas masquer un effet mécanique : près de 40 % de la diminution observée s'expliquerait non par des rénovations effectives, mais par les assouplissements introduits dans la réforme du DPE sur les petites surfaces. Avec les nouvelles modifications apportées au DPE en 2025 via la simple modification du coefficient de conversion de l'énergie finale en énergie primaire, qui favorise le chauffage électrique, environ 850 000 logements supplémentaires pourraient sortir du statut de passoire énergétique en 2026.

⁴⁸ SLIME, rapport annuel 2024.

⁴⁹ « Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1er janvier 2025 », SDES.

Figure 3.5 : Nombre de logements en résidence principale par DPE en 2025



Source : ONRE, *Le parc de résidences principales par classe de consommation énergétique France métropolitaine au 1er janvier 2025*.

De même, depuis 2022, 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 logements classés F et G sont obligatoires au moment de leur vente. Cette dernière mesure a été étendue aux logements classés E en 2025 et le sera 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 détenues par des bailleurs appartenant aux deux premiers déciles)⁵⁰. À l'inverse, les propriétaires les plus aisés (appartenant aux deux déciles supérieurs de revenus) possèdent 51 % des passoires du parc locatif privé.

Des aides existent : fiscales d'une part, mais depuis 2021, les bailleurs sont éligibles aux aides de l'Anah selon les mêmes barèmes de revenu que les propriétaires occupants. L'Anah propose aussi des aides aux travaux en échange de loyers modérés⁵¹. En 2024, 4 435⁵² logements conventionnés ont bénéficié d'une aide attribuée par l'Anah en échange d'un loyer modéré, via le dispositif Loc'Avantages. 9 000 ont bénéficié de MaPrimeRénov' simples gestes, et 5 000 du parcours accompagné pour une rénovation globale. Selon une enquête réalisée par le réseau ANIL/ADIL en 2019-2020 (avant l'éligibilité des propriétaires bailleurs aux aides de l'Anah donc), les propriétaires-bailleurs déclaraient rencontrer 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 compétents⁵³.

⁵⁰ ONRE, *Les passoires énergétiques du parc locatif privé au 1er janvier 2022*, mai 2023.

⁵¹ CGEDD-IGF, « Mesures incitatives en faveur de la rénovation du parc locatif privé », 2018.

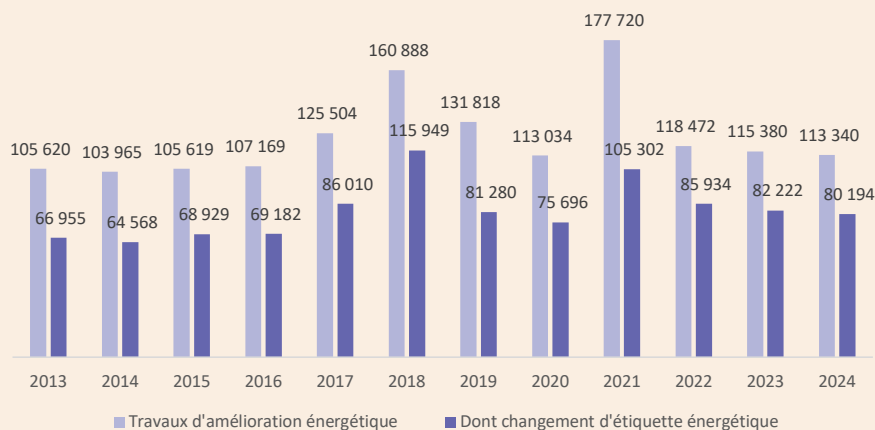
⁵² Anah, *chiffres clés 2024*.

⁵³ 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.

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 115 000 logements réhabilités en 2023 et 113 000 en 2024.

D'après l'ONRE, le parc locatif social compte 284 000 passoires thermiques (5,8 % du parc), contre 12,7 % pour l'ensemble des résidences principales, soit 3,9 millions de logements dans le parc privé. À titre « exceptionnel », la loi de finances pour 2024 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 du 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 pour 2026 ne prévoyait plus d'enveloppe sur le budget de l'État pour la rénovation énergétique Hlm. Le gouvernement a simplement annoncé la mobilisation de 200 millions d'euros via les CEE dédiés à la rénovation énergétique du parc social.

Figure 3.6 : Évolution du nombre de Hlm bénéficiant de travaux d'amélioration énergétique



Source : USH.

UN CHÈQUE ÉNERGIE POUR REMPLACER LES TARIFS SOCIAUX

Face à la précarité énergétique, divers dispositifs d'aide au paiement des factures 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 était initialement envoyé automatiquement aux ménages modestes, qui doivent ensuite le renvoyer à leur fournisseur d'énergie. En 2024, environ 5,5 millions de ménages ont reçu un chèque énergie pour un montant allant de 48 à 277 euros par an et 82 % l'ont utilisé⁵⁴.

Mais avec la fin de la taxe d'habitation pour les résidences principales non anticipée par les services de l'État, les services fiscaux se sont retrouvés dans une impasse, incapables d'identifier les nouveaux ayants droit en 2024. De ce fait, en 2024, les bénéficiaires automatiques du chèque énergie étaient les mêmes qu'en 2023 (dont le revenu fiscal de référence 2022 était inférieur au plafond de 11 000 euros par unité de consommation). Une plateforme d'autodéclaration en ligne a donc été ouverte à destination du million de nouveaux foyers qui auraient dû le recevoir en 2024. Selon le dernier comptage de la DGEC pour l'utilisation de la plateforme en ligne, 100 000 chèques auraient été délivrés.

En 2025, l'État est revenu à un dispositif semi-automatique : l'administration repère une partie des ménages éligibles, mais chacun doit confirmer ou compléter ses informations en ligne pour recevoir son chèque, tandis que les foyers non identifiés doivent effectuer une demande complète. Ce changement complexe provoque une diminution du nombre de bénéficiaires, ramené à environ 3,8 millions en 2025, contre 5,6 millions en 2024 d'après la FNCCR. Par conséquent, le budget pour le chèque énergie dans le projet de loi de finances est en baisse de 25 % : de 900 millions en 2025 à 674 millions prévus en 2026.

FOYERS DE TRAVAILLEURS MIGRANTS : DES CONDITIONS D'HABITAT SOUVENT RUDIMENTAIRES, UNE RÉHABILITATION INACHEVÉE

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.

⁵⁴ Tableau de bord ONPE 2024.

Au fil du temps, les conditions d'accueil en FTM sont apparues de plus en plus inadaptées aux besoins de leurs occupants (vieillesse 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 dramatiques⁵⁵.

LA PERSISTANCE DU SURPEUPLEMENT

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 lourdes et pénalisantes : bruit, stress, promiscuité, manque d'intimité, difficultés à faire leurs devoirs⁵⁶, etc.

D'après l'enquête Logement de 2013⁵⁷, 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. Les chiffres de l'enquête Logement 2020 confirment cette tendance au surpeuplement, qui ne baisse que très légèrement sur la période,

⁵⁵ Dihal.

⁵⁶ 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 ».

⁵⁷ Insee première n°1546, « Les conditions de logement fin 2013. Premiers résultats de l'enquête Logement », avril 2015.

passant de 8,4 % à 8,1 %. 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	2020
Surpeuplement accentué (1)	290	210	218	183	218	253	1411	1027	1037	797	934	1128
Surpeuplement modéré (2)	2121*	2211*	2370	2170	2446	2423	4830*	4958*	7933	6865	7656	8085

Source : Insee, enquêtes nationales Logement.

N.B. 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.

(2) S'il manque une pièce au logement, on parle de surpeuplement modéré. N.B. 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 parisienne⁵⁸. 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 %)⁵⁹.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Kim Antunes et Alexandre Damperon, « Qui habite dans les quartiers les plus pauvres et les plus aisés de France ? », Insee, octobre 2024.

LES HABITATIONS MOBILES, ENTRE CHOIX ET CONTRAINTE

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 2021⁶⁰. 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.

ZOOM SUR LE MAL-LOGEMENT CHEZ LES GENS DU VOYAGE

La population dite des « Gens du voyage »⁶¹ présente une grande variété de situations en matière d'habitat : ménages en mobilité volontaire ou subie, durées de mobilité variables (et non linéaires dans le temps pour un même ménage⁶²), 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

⁶⁰ Insee, « Revenus et patrimoine des ménages », Insee Références Édition 2024.

⁶¹ 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.

⁶² 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.

ayant un besoin d'accéder à un habitat ou d'améliorer leur habitat⁶³. 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. Selon une étude publiée en 2024 par Santé publique France sur les conditions de santé des Gens du voyage en lien avec leurs conditions d'habitat, les situations d'habitat précaire (manque d'accès à l'eau, absence d'assainissement, exposition à des polluants ou à l'humidité) sont associées à une prévalence nettement plus élevée de développement de maladies chroniques ou de troubles anxieux.

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 Centres sociaux de France et de la FNASAT⁶⁴ déclaraient avoir rencontré des difficultés à trouver un emplacement sur les aires d'accueil officielles.

UN DROIT À L'HABITAT ET À LA MOBILITÉ TROP SOUVENT BAFOUÉ POUR LES GENS DU VOYAGE

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)⁶⁵. 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.

⁶³ 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.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ 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 ».

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 2024, le nombre de places disponibles sur les 1 093 aires permanentes d'accueil aménagées s'élève à 26 287 places, soit 76 % du total des prescriptions des schémas départementaux. Les objectifs n'ont été atteints que dans 30 départements. Les aires de grand passage comptent 31 219 places, soit 65 % de l'objectif fixé. En ce qui concerne les terrains familiaux, fin 2024, seules 1 734 places réparties sur 355 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 nouvelles 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 2025, 5 676 places devaient être créées (4 234 places en aires de grand passage, 900 places sur les terrains familiaux locatifs, 542 places sur les aires permanentes d'accueil). On estime que près de 11 500 familles ne trouvent donc pas de places aujourd'hui.

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 générale⁶⁶. 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 FNA-SAT-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.)⁶⁷.

⁶⁶ FRA, « Enquête sur la situation des Roms et des Gens du voyage de 2019 » ; Eurostat, EU-SILC 2018, population générale.

⁶⁷ FNASAT, *La localisation de l'offre publique d'accueil et d'habitat des Gens du voyage*, 2022.

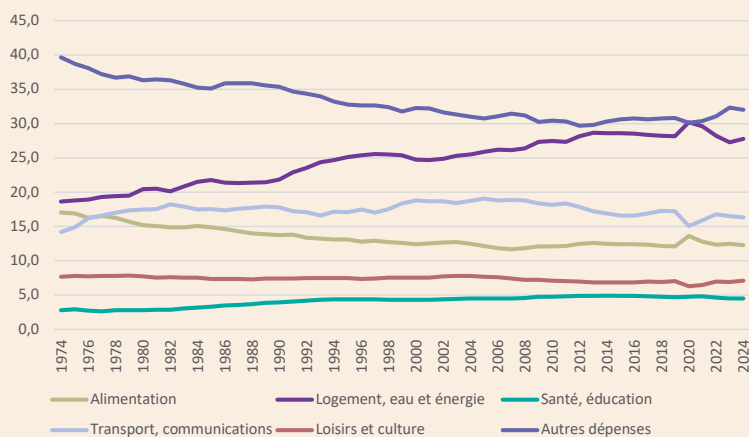
4^e DIMENSION.**Les difficultés pour se maintenir dans son logement**

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.

L'AUGMENTATION DES TAUX D'EFFORT

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 28 % en 2024, tandis que la part des dépenses consacrées à l'alimentation a été divisée par deux¹. Par rapport à l'année précédente, la part des dépenses de logement a augmenté de 0,5 point en 2024.

Figure 4.1 : Part des différents postes de consommation dans la dépense totale de consommation des ménages (en %)

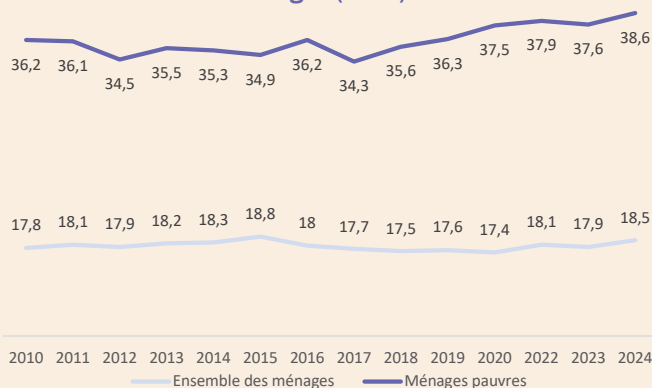


Source : INSEE, comptes nationaux.

D'après les données d'EU-SILC, les ménages français consacrent en moyenne 18,5 % de leurs revenus aux dépenses de logement après déduction des aides en 2024, soit un taux d'effort qui, après une période de stabilisation, atteint son plus haut niveau depuis 2015. Ces chiffres masquent par ailleurs d'importantes disparités selon les niveaux de vie. Les ménages sous le seuil de pauvreté paient toujours le plus lourd tribut, avec un taux d'effort de 38,6 % en 2023, en hausse de 6,2 points depuis 2009, pour atteindre le plus haut niveau enregistré depuis le début de cette série statistique en 2003.

¹ Insee, comptes nationaux 2024.

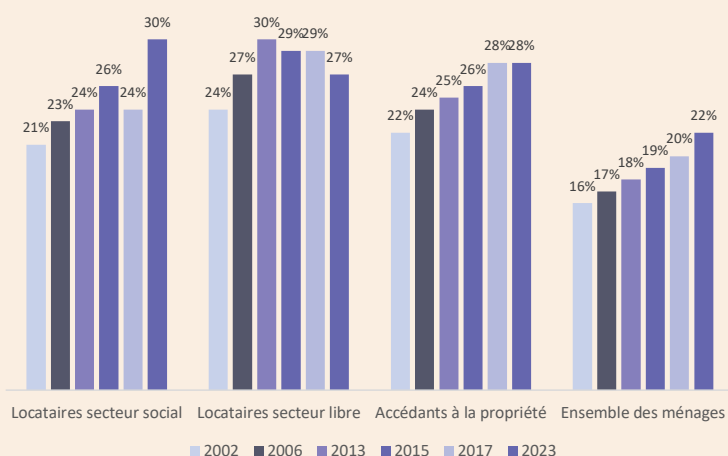
Figure 4.2 : Taux d'effort des ménages (en %)



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 11 % chez les propriétaires libérés de toute charge de remboursement en 2023, il s'élevait à 28 % chez les accédants à la propriété et à 30 % chez les locataires du secteur libre. Bien qu'ils bénéficient de loyers modérés, les locataires du secteur social ne sont pas épargnés : en 2023, ils consacraient 27 % de leurs revenus aux dépenses de logement, contre 19 % en 1992².

Figure 4.3 : Taux d'effort net selon le statut d'occupation (en %)

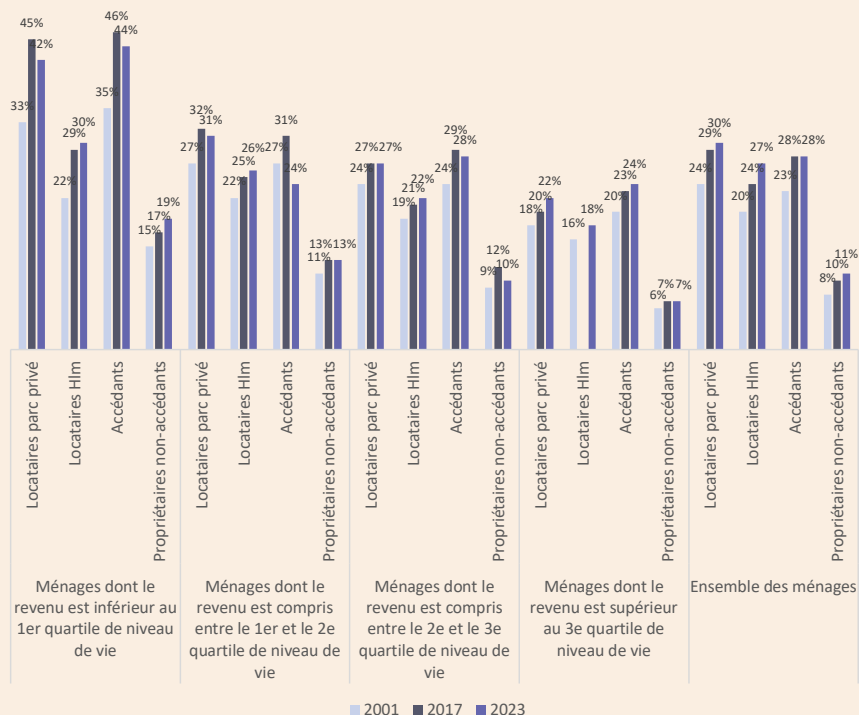


Source : ENL (2002, 2006, 2013), SRCV (2023), enquête Revenus et patrimoine Insee (2017).

² 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.

En croisant revenus et statuts d'occupation, certains taux d'effort nets deviennent insoutenables, jusqu'à 42 % pour les locataires du parc privé à bas revenus.

Figure 4.4 : Évolution du taux d'effort net selon le statut d'occupation et le niveau de revenus



Sources : *ENL (2001) **Enquête Revenus et patrimoine Insee (2017), SRCV (2023).

L'EFFORT FINANCIER EXCESSIF POUR SE LOGER

Pour caractériser l'« effort financier excessif lié au logement³ », la Fondation pour le Logement 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 (2,7 millions de ménages). Le nombre

³ 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 1000 euros par mois en 2013 (résiduel à 650 euros).

de ménages concernés a augmenté de 26 % par rapport à 2006 (et même de 32 % pour les ménages des trois premiers déciles).

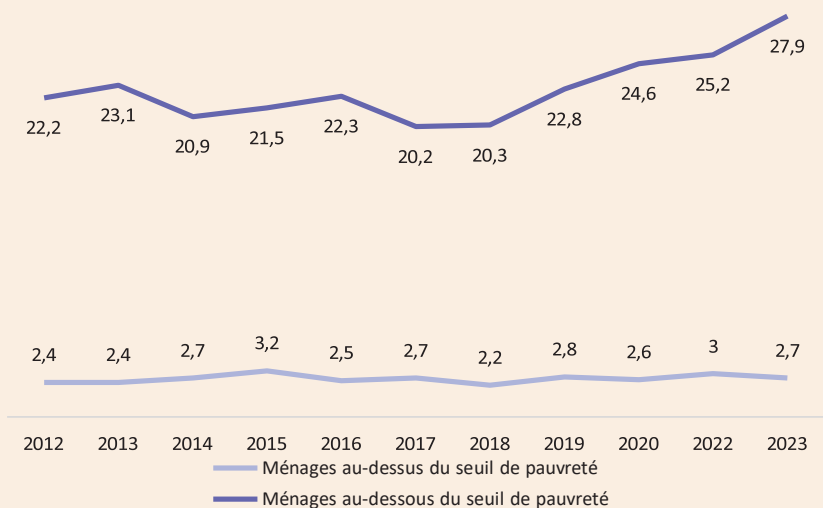
Tableau 4.1 : Évolution de l'effort financier excessif lié au logement

	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.

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 2024 qui subissent des coûts liés au logement supérieurs à 40 % de leurs revenus disponibles, contre 3 % 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. Pour la deuxième année consécutive, il se maintient à son plus haut niveau 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.

Figure 4.5 : Taux de surcharge des coûts du logement (en %)



Source : EU-SILC.

LA HAUSSE NON RÉGULÉE DU COÛT DU LOGEMENT

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 haut⁴, sur l'ensemble du territoire.

Entre 2008 et 2020, l'indice du prix de vente des logements s'est stabilisé à un niveau environ 70 % plus élevé que celui du « tunnel » entre 1956 et 2000. À partir de 2020, les fluctuations sont plus marquées : après une forte augmentation entre 2020 et 2022, l'indice des prix baisse de 5 points en deux ans (-3,9 % au troisième trimestre 2023, puis -2,1 au quatrième trimestre). L'année 2025 marque cependant un nouveau départ à la hausse avec une augmentation de 0,5 % sur le premier trimestre de l'année.

D'après les comptes du logement, les dépenses totales des ménages associées au logement augmentent de 1,6 % pour atteindre 619 milliards d'euros en 2024, en ralentissement après le rebond consécutif à la crise sanitaire (+1,9 % en 2023, +3,1 % en 2022 et +7,6 % en 2021). Cette augmentation en 2024 est due à une hausse des dépenses courantes de logement (461 milliards d'euros, soit +4,6 %), tandis que l'investissement dans le logement diminue fortement par rapport à 2023 (158 milliards d'euros, soit une baisse de 6,6 %)⁵.

L'OBSERVATION DES LOYERS DU SECTEUR PRIVÉ

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 logements⁶.

⁴ Jacques Friggit, « Le prix des logements sur le long terme », CGEDD, 2018.

⁵ SDES, « Rapport du compte du logement 2024 », novembre 2025.

⁶ 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.*

Tableau 4.2 : Évolution des prix des logements, des loyers, de l'énergie et des prix à la consommation

Prix des logements anciens (T1 2003-T2 2025)	+130 %
Composante « loyer » dans l'IPC (2004-2024)	+43 %
Indice des prix à la consommation (IPC) (2004-2025)	+40 %
Électricité, gaz et autres combustibles (01/2004-09/2025)	+124 %

Source : INSEE indice annuel des prix à la consommation (Base 2015).

Si la hausse des dépenses de loyer tendait à se modérer entre 2014 et 2022, ce qui s'est 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 et 2024 (+3,2 % et +3,4 % respectivement, le gouvernement ayant instauré le « bouclier loyer » entre fin 2022 et courant 2024, limitant l'IRL à 3,5 %) ⁷. En octobre 2025, les derniers chiffres de l'Insee montrent des loyers du secteur libre en hausse de 1,4 % dans le secteur libre sur douze mois, en léger tassement, mais une augmentation de 5 % pour les loyers Hlm.

L'ENCADREMENT DES LOYERS DANS LE PARC PRIVÉ

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 renouvellement 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 2024 dans l'agglomération parisienne, passant de 50 % à 10 % 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, Hellemmes et Lomme, Plaine Commune, Est Ensemble, Lyon et Villeurbanne, Bordeaux et Montpellier. Le dispositif est entré

⁷ SDES, « Rapport du compte du logement 2024 », novembre 2025.

en vigueur en novembre 2024 dans 24 communes de la Communauté d'agglomération du Pays basque et en 2025 sur une partie du territoire Grenoble-Alpes Métropole. D'autres collectivités sont volontaires, comme les établissements publics territoriaux de Grand-Orly Seine Bièvre, Grand Paris Sud-Est Avenir, les communautés d'agglomération de Cergy-Pontoise et d'Annemasse et la métropole de Marseille sans que cela n'ait pu se traduire par une mise en place effective du dispositif dans ces collectivités.

Plusieurs autres territoires considérés à présent comme tendus sont devenus éligibles à l'expérimentation et ont exprimé le souhait de rejoindre le dispositif (Nantes, Rennes, Annecy...), mais le délai de candidature pour rejoindre l'expérimentation a expiré. Alors que le dispositif doit prendre fin en novembre 2026, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture en décembre 2025 une proposition de loi visant à pérenniser et renforcer l'encadrement. Plusieurs travaux ont en effet mis en évidence une modération des loyers à la suite de l'instauration de ces deux dispositifs, sans effet négatif sur l'offre⁸. Une mission parlementaire a jugé fin 2025 le dispositif expérimental « vertueux » et préconisé sa pérennisation avec une simplification de sa procédure d'application⁹.

En Outre-mer, la loi Bélim du 13 juin 2025 déploie l'expérimentation de l'encadrement des loyers dans les communes tendues des cinq DROM (lesquels étaient exclus de la loi Élan), leur permettant de candidater jusqu'en novembre 2026 pour une durée d'expérimentation de cinq ans.

Tableau 4.3 : Suivi des indicateurs de l'encadrement des loyers (à Paris)

	2017	2018*	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Part des annonces supérieures aux loyers-plafonds	38 %	52 %	44 %	40 %	35 %	31 %	28 %	30 %	31 %
Montant de dépassement moyen — en €	143	128	151	146	196	198	237	251	237

Enquêtes CLCV puis baromètre de l'encadrement des loyers Fondation pour le Logement depuis 2021.

*Encadrement des loyers non appliqué en 2018 et au 1^{er} semestre 2019.

Le 5^e baromètre de l'encadrement des loyers de la Fondation pour le Logement, basé sur l'analyse de plus de 20 000 annonces de location réparties dans neuf agglomérations, entre août 2024 et août 2025, a montré que l'encadrement était insuffisamment respecté à Paris, puisque 31 % des annonces dépassaient le plafond de loyer, pour un montant moyen de dépassement de 237 euros/mois. Le

⁸ APUR, « Encadrement loyers Paris : Effets et évaluation à Paris et dans 5 autres villes régulées », 2025.

⁹ Mission flash sur l'évaluation de l'expérimentation de l'encadrement des loyers, Commission des affaires économiques, 25 septembre 2025.

taux de dépassement est en hausse par rapport à 2023 (30 %) et 2024 (28 %) et retrouve son niveau de 2022¹⁰.

Dans les grandes villes entrées plus récemment dans le dispositif (Lille, Lyon, Bordeaux, Montpellier), les résultats continuent de s'améliorer. En revanche, les tendances sont inquiétantes en banlieue parisienne, où on enregistre une chute du respect de l'encadrement et une augmentation des niveaux de dépassement des loyers plafonds inédits. Les nouveaux entrants affichent quant à eux des résultats à améliorer.

Tableau 4.4 : Pourcentage d'annonces au-dessus des plafonds de loyer (en %)

	Montpellier	Est-Ensemble	Paris	Lyon-Villeurbanne	Lille	Bordeaux	Plaine Commune	Pays basque	Grenoble	Total
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
2025	12	38	31	24	31	25	58	38	45	32

Fondation pour le Logement, Baromètre de l'encadrement des loyers 2025

DES AIDES PERSONNELLES ESSENTIELLES ET FRAGILISÉES

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 2024, 5,3 millions de ménages percevaient une aide au logement (APL, ALF, ALS), un chiffre qui enregistre une baisse continue depuis 2020, mais qui tend à se modérer ; 15,95 milliards d'aides au logement ont été versées par la CNAF en 2024, une légère hausse entamée en 2023 et qui se poursuit en 2024 (respectivement +1,3 % puis +2,2 %), après six années consécutives de baisse¹¹. Le montant mensuel moyen versé atteint 229 euros pour l'APL, 206 euros pour l'ALS et 330 euros pour l'ALF.

¹⁰ Fondation pour le Logement, « 5e baromètre de l'observatoire de l'encadrement des loyers. Le grand écart », 2025

¹¹ SDDES, « Rapport du compte du logement 2024 », novembre 2025.

Tableau 4.5 : Bénéficiaires des aides personnelles au logement (APL, ALF et ALS) au 31 décembre de chaque année

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	2022*	2023*	2024*
Nombre de bénéficiaires total (APL + ALF + ALS) (en milliers)	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	5 685
Dont propriétaires-accédants	537	524	494	483	461	435	411	382	333	287	236	183	143	115
Montant total des prestations versées (en millions d'euros)	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	15 950

Sources : Comptes du logement ; *ministère du Logement (au 30 juin de l'année).

Le gouvernement, depuis 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 1^{er} 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 2023 (-9,2 %), qui se poursuit en 2024 (-0,72 %). D'après la Cour des comptes, « la réforme a entraîné de nouvelles vulnérabilités, telles que des problèmes avec la qualité des déclarations de revenus, des demandes d'information plus complexes et une insécurité accrue pour certains allocataires ayant une activité irrégulière. Le calcul en temps réel des

aides a rendu difficiles la prévision des budgets et les ajustements en fonction des variations économiques. En outre, la complexité croissante des dossiers a augmenté le risque de non-recours¹². »

Pour 2026, le gouvernement a renoué avec les coupes dans les APL, avec leur gel prévu dans le PLF, ainsi que leur suppression pour les étudiants extraeuropéens non boursiers.

DES AIDES QUI NE COUVRENT PLUS LES DÉPENSES RÉELLES DES MÉNAGES

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 aléatoires¹³. 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 2000¹⁴. 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 2023¹⁵. 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)¹⁶.

En 2024, 76 % 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 2024, 9 foyers sur 10 supportent des loyers supérieurs aux loyers-plafonds. La situation est également préoccupante dans le parc public où 6 foyers sur 10 sont concernés¹⁷.

DES TAUX D'EFFORT DES ALLOCATAIRES QUI RESTENT ÉLEVÉS

En 2024, les aides personnelles au logement ont permis de réduire le taux d'effort médian des ménages de 50,8 %. Le taux d'effort est nettement plus élevé dans le

¹² Cour des comptes, « La contemporanéisation du versement des aides personnelles au logement », 2025.

¹³ 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.

¹⁴ Ministère du Logement, « Les aides personnelles au logement — Bilan 2022 » ; USH, « Les aides au logement, pilier du modèle Hlm », 82e congrès Hlm 2022.

¹⁵ Observatoire national des charges locatives de l'USH, Résultats 2021 ; Enquêtelogement INSEE 2013.

¹⁶ CLCV, « Scandale APL : l'État abandonne les locataires depuis 2018 », 2024.

¹⁷ Rapport annuel de performance, Annexe au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024, Programme 109.

parc privé (25 %) que dans le parc public (15 %) ¹⁸. 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 décroît avec le nombre d'enfants.

Tableau 4.6 : Taux d'effort net médian des allocataires d'aides au logement en 2022 (en %)

	Taux d'effort net médian (2024)	Impact des aides sur le taux d'effort (2024)
Configuration familiale des allocataires		
Isolés (sans enfants)	27 %	-48 %
Familles monoparentales		
avec 1 enfant	18 %	-49 %
avec 2 enfants	16 %	-52 %
avec 3 enfants ou plus	10 %	-66 %
Couples		
sans enfants	22 %	-47 %
avec 1 enfant	18 %	-44 %
avec 2 enfants	16 %	-43 %
avec 3 enfants ou plus	13 %	-47 %
Type de parc		
Accession à la propriété	24 %	-28 %
Public	15 %	-52 %
Privé	26 %	-47 %
Total	19 %	-51 %

Source : CNAF — Fichier ALLSTAT FR6 au titre de juin 2024

Les aides ne réduisent plus suffisamment les dépenses de logement en augmentation. En 2024, 50 % des ménages allocataires ont des taux d'effort supérieurs à 25 % dans le parc privé et 11 % dans le parc public.

¹⁸ Rapport annuel de performances - Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2024, Programme 109 : Aide à l'accès au logement.

DES FSL SOUS PRESSION

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. Malgré des difficultés d'actualisation depuis la décentralisation des FSL en 2005, les données du ministère du Logement sur la période 2024 pour 61 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 au maintien par rapport à 2023, et augmente considérablement pour l'aide au paiement des fournitures. À noter que, avec la hausse des impayés, le nombre de demandes d'aide au maintien augmente fortement (+40 %) quand la part des ménages aidés à ce titre reste stable.

Tableau 4.7 : Nombre de ménages aidés par le FSL

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre total de ménages aidés financièrement	153 319	124 974	123 309	172 361	145 506	210 712	204 817	150 512	158 910	185 225
Dont :										
Nombre de ménages aidés à l'accès locatif	56 587	52 690	43 783	38 712	37 754	79 291	70 687	47 824	54 173	52 432
Nombre global de ménages aidés au maintien et/ou pour le paiement des fluides	115 774	100 629	81 191	84 597	107 752	131 275	134 085	96 331	99 387	125 835
Dont :										
Nombre de ménages aidés au titre du maintien locatif	20 194	19 540	16 678	17 231	22 436	32 109	35 931	20 857	26 913	26 835
Nombre de ménages aidés pour le paiement de l'eau	24 956	21 284	19 723	27 725						
Nombre de ménages aidés pour le paiement de l'énergie	67 443	63 387	56 110	80 446	85 316*	99 166*	98 154*	75 474*	72 383*	98 996*

*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 ; 61 pour 2022 à 2024.

Les montants moyens des aides sont en 2024 de 570 euros pour l'aide à l'accès, 2 389 euros pour l'aide au maintien, et 410 euros pour l'aide au paiement des factures d'énergie.

DES IMPAYÉS EN HAUSSE

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. Depuis 2021, une hausse des impayés de loyer, de charges et de factures d'énergie est constatée selon de nombreux indicateurs.

Tableau 4.8 : 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 près de 300 000 locataires Hlm étaient en impayés depuis plus de trois mois (soit 6,4 % des ménages présents dans le parc) en 2023. Ces chiffres font désormais état d'une hausse pour les années 2022 et 2023. L'enquête annuelle 2025 de l'Ancols auprès de ménages du parc social révèle que 25 % des interrogés déclarent avoir connu des difficultés pour régler leur loyer ou leurs charges au cours des 12 derniers mois, tandis que 13 % des ménages déclarent avoir été en situation d'impayés, des chiffres stables depuis 2023. 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 20 % de ses consultations entre 2023 et 2024 (et une hausse de

11 % pour les seules consultations pour impayés). Par ailleurs, les acteurs privés (FNAIM, UNIS, CEGC...) constatent des impayés en hausse en 2025. Quant aux commissaires de justice, ils notent une hausse des commandements de payer de 11 % en 2024 par rapport à 2023.

Les causes de l'impayé de loyer sont avant tout la récurrence des situations de précarité et la tension sur le marché immobilier. Les causes évoquées par les ménages faisant appel à la plateforme « Allô prévention expulsion » de la Fondation pour le Logement en 2024 sont liées à des accidents de la vie : perte ou changement d'emploi (37 %), problème de santé (34 %), évolution de la situation familiale (17 %), conflit avec le bailleur (14 %), surendettement (14 %), charge ponctuelle imprévue (7 %), augmentation du loyer ou des charges (3 %) ¹⁹. Selon l'USH, l'augmentation 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 est arrivé à terme en février 2025 ²⁰. De nombreuses régularisations de charges en 2023 et 2024 ont également fortement pénalisé les locataires Hlm ²¹.

Par ailleurs, un nombre non négligeable de propriétaires ou d'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, à la suite de 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. En 2024, un million de propriétaires et 800 000 copropriétés sont concernées, par des impayés de plus de 300 € et un encours de plus de 2,55 milliards d'euros ²². De même, les défauts de remboursement de crédits immobiliers sont en hausse progressive depuis 2021 ²³.

¹⁹ Fondation pour le Logement, « Bilan plateforme téléphonique Allô prévention expulsion », 2025.

²⁰ USH, « Enquête flash observatoire des impayés locatifs », 2024.

²¹ CSF et Fondation pour le Logement, « Augmentation des charges d'énergie dans le logement social lyonnais. Quand le poids des charges accentue la précarité des familles », 2025.

²² France Info, *Près d'un million de propriétaires ne payent pas en temps et en heure leurs charges de copropriétés*, 24 mars 2025.

²³ ACPR, « Le financement de l'habitat en 2024 », 2025.

Tableau 4.9 : 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 pour le Logement.

LE SURENDETTEMENT DES MÉNAGES

En 2024, une part importante des 134 803 dossiers de dettes traités par les commissions de surendettement, en hausse de 10,8 % par rapport à 2023, 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), depuis 2020 il recule (-8,4 points en 2024)²⁴.

Tableau 4.10 : Caractéristiques des dettes relatives au logement en 2024

	Nombre de situations recevables	Part des situations concernées (%)	Part de l'endettement global (%)
Dettes immobilières (crédit immobilier...)	10 237	9,3	25,9
Dettes de logement (loyers, charges...)	53 144	48,4	7,4
Dettes d'énergie et de communication	53 543	48,8	2,3

Source : Banque de France, 2025.

*Les dossiers cumulent fréquemment plusieurs types de dettes.

LA HAUSSE DES EXPULSIONS LOCATIVES

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 lo-

²⁴ Banque de France, « Le surendettement des ménages : enquête typologique 2024 », 2025.

catifs²⁵ (+55 % depuis 2001). Depuis 2020, en raison d'une réforme de la justice, certains de ces chiffres relatifs au contentieux lié aux expulsions locatives ne sont plus publiés par le ministère de la Justice.

Tableau 4.11 : Évolution du contentieux lié à l'expulsion locative

	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
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	82 000****
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	24 556

*Source : ministère de la Justice. **Source : ministère de l'Intérieur.

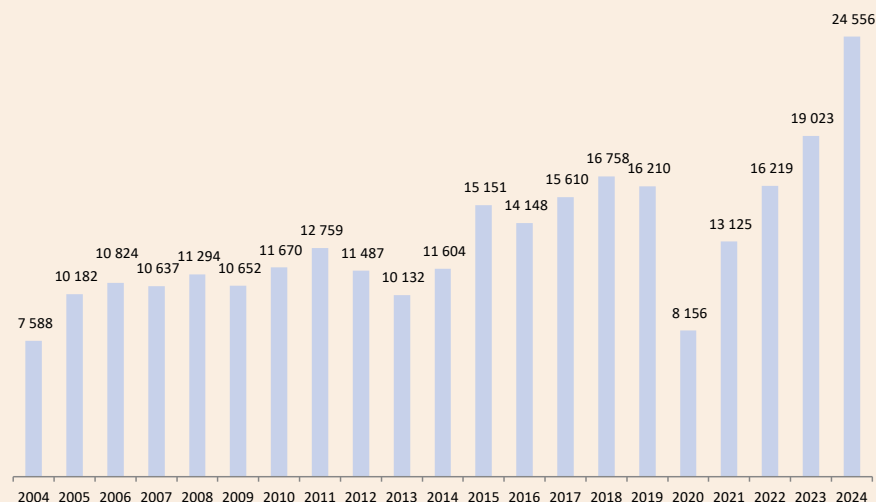
Données 2016 hors préfecture de police. * Source : Chambre nationale des commissaires de justice

²⁵ 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 %.

Du commandement de quitter les lieux à l'expulsion du domicile avec concours de la force publique, les données traduisent une hausse constante et spectaculaire depuis le début des années 2000. En 2024, les expulsions avec concours de la force publique atteignent un sommet historique avec 24 556 ménages expulsés, soit une multiplication par quatre depuis 2001 (et une augmentation de 51 % par rapport à 2019).

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 ne sont pas exécutés compte tenu du départ « volontaire » des occupants²⁶. 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.

Figure 4.6 : Expulsions locatives avec concours de la force publique



Source : Ministère de l'Intérieur

La crise sanitaire a entraîné une prolongation de la trêve hivernale en 2020 et 2021, limitant ainsi de fait les expulsions pendant ces périodes. Après un retour au niveau d'expulsions pré-Covid, l'année 2023 a été marquée par un nouveau record d'expulsions (+17 % en un an) puis une véritable explosion en 2024 (+29 % par rapport à 2023), qui dépasse largement le rattrapage des procédures sus-

²⁶ IGAS, CGEDD, IGA, IGSJ, « Évaluation de la prévention des expulsions locatives », 2014.

pendues durant la crise sanitaire. Si la hausse des loyers constitue un moteur déterminant de cette progression, cette envolée résulte également de la mise en œuvre de la loi Kasbarian-Bergé « anti-squat », qui complexifie l'obtention de délais de paiement, réduit le rôle du juge et accélère les procédures d'expulsion. D'après une enquête de la Fondation pour le logement auprès de ses partenaires, 77 % des associations déclarent qu'il est plus compliqué qu'auparavant d'obtenir des délais de paiement. 62 %, qu'il est plus compliqué d'obtenir des délais pour quitter les lieux²⁷.

Une enquête menée par la Fondation pour le Logement 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'expulsion²⁸.

LA DIFFICILE PRÉVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES

Les directives proposées dans le cadre de la circulaire du 22 mars 2017 allaient dans le sens d'une meilleure prévention des expulsions et la mise en place en 2021 du troisième plan d'action interministériel de prévention des expulsions mobilisant sept ministères a donné lieu à une dynamique intéressante. Cependant, comme l'a noté la Cour des comptes²⁹, 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, a été pérennisé en 2024 sur les mêmes territoires et devrait bénéficier d'une enveloppe complémentaire en 2026³⁰. 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 Solidrité Habitat de la Fondation pour le Logement, mais rien ne s'est concrétisé depuis et cette promesse semble abandonnée. De même, un nouveau plan de prévention des expulsions avait été annoncé par la ministre du Logement d'alors, Valérie Létard, à l'occasion de la tenue de l'Observatoire national des impayés, mais semble oublié aujourd'hui.

²⁷ Fondation pour le Logement, « La loi Kasbarian-Bergé : le nouveau clou sur le cercueil de la prévention des expulsions », 2025.

²⁸ Fondation pour le Logement, *Que deviennent les ménages expulsés de leur logement ? Synthèse de l'enquête*, mars 2022.

²⁹ Cour des comptes, « La prévention des expulsions locatives. Exercices 2016-2021 », 19 décembre 2022.

³⁰ DIHAL, *Bilan à mi-parcours du deuxième plan quinquennal pour le Logement d'abord*, 2025.

Alors que des dispositions susceptibles d'avoir un impact essentiel sur la prévention ont été adoptées depuis dix 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, pour lequel les CCAPEX sont appelées à jouer un rôle plus important depuis un décret de 2025, 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 2021.³¹ Une étude de la Fondation pour le Logement montre comment ce principe est régulièrement remis en cause, notamment du fait de dysfonctionnements dans la mise en œuvre des procédures règlementaires. 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 ménages³².

Tableau 4.12 : Indemnisation des bailleurs en cas de refus d'expulsion (en M€)

	2005	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Montant en M€	78,4	37,8	25,8	24,4	33*	32,5	30,28	35,2	37,9	43,3	44	37	37

Source : RAP, Programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur », action 06 et PLF.

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, 600 000 plans d'apurement amiable ont été signés en 2024, un chiffre

³¹ Cour des comptes, « La prévention des expulsions locatives. Exercices 2016-2021 », 19 décembre 2022.

³² Fondation pour le Logement, « Le maintien des aides au logement pour les ménages en impayé de loyer un principe remis en cause », octobre 2024.

stable, et 8 770 protocoles de cohésion sociale³³ ont été signés. Par ailleurs, 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 était de 15 500 en 2022, pour une dette locative moyenne effacée de 3 740 euros³⁴.

Tableau 4.13 : Évolution des résolutions amiables des impayés de loyer en Hlm

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ménages en retard de paiement de trois mois ou plus	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	6,3 % 285 000
Plans d'apurement amiables signés	440 000	440 000	497 400	473 000	458 700	500 000*	530 000*	494 000*	585 000*	610 000	600 000
Protocoles de cohésion sociale signés	11 000	11 500	14 400	13 600	13 400	12 000*	10 000*	8 900*	8 600*	8 280	8 770

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 » dites « anti-squat », portée par les députés Kasbarian et Bergé. En effet, elle accélère la procédure d'expulsion locative en réduisant les délais à chaque étape de la procédure, 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.

³³ 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.

³⁴ USH, estimations.

5^e 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.

LES BLOCAGES DE LA MOBILITÉ RÉSIDENTIELLE**Une mobilité résidentielle en baisse**

En 2023, 5,9 millions de personnes ont changé de logement en France, soit 8,8 % de la population (contre 10,8 % en 2013)¹. La mobilité résidentielle a connu une forte inflexion dans les années 2000. Les enquêtes Logement 2002-2013 avaient déjà montré que la part des ménages ayant emménagé récemment dans un nouveau logement diminuait, 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 quatre 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.

¹ Insee, « Moins de déménagements en dix ans, mais l'Ouest et le périurbain toujours attractifs », Insee Première n° 2073, septembre 2025

Le taux de rotation annuelle au sein du parc privé s'élève à 29 % en 2019². 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)³. Après une réduction significative de la mobilité du parc locatif en 2020 (23 % d'après le SDES), son taux retrouve en 2021 un niveau similaire à celui de 2019⁴.

Il reste largement supérieur au taux de rotation du parc social, qui est de 7,3 % en 2023⁵, un chiffre en diminution depuis 2019 (9 %). 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. En 2022, la moitié des ménages du parc social a plus de 53 ans, contre 42 ans dans le secteur libre⁶.

Parallèlement, entre 1984 et 2013, l'ancienneté dans le logement social a augmenté de cinq ans alors qu'elle diminuait d'un an et demi dans le secteur libre⁷. 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)⁸.

² Clameur, février 2020.

³ Clameur, taux de mobilité résidentielle, moyenne annuelle 1998-2019.

⁴ Clameur, conférence de presse, mai 2022.

⁵ USH, Les Hlm en chiffres, Édition 2025.

⁶ « En 2022, la moitié des ménages locataires du parc social ont plus de 53 ans », Insee Première, n°2047, avril 2025.

⁷ Insee, « Les conditions de logement en France », 2017.

⁸ Ancols, « Un locataire du parc social sur trois occupe son logement depuis au moins 15 ans », janvier 2021.

L'accès au parc social pour les jeunes est particulièrement impacté : en 2022, 9 % des titulaires d'un bail dans le parc social ont moins de 30 ans (contre 28 % des ménages du parc privé)⁹. 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 2012¹⁰. 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 ménages¹¹. Cette baisse s'est poursuivie, notamment liée à l'effondrement du PTZ, recentré en zone tendue pour le neuf (44 500 PTZ émis en 2024 contre 67 000 en 2022 et 121 639 en 2017). À partir d'avril 2025, le périmètre du PTZ s'est élargi pour le logement neuf à tout le territoire français¹².

Entre 2019 et 2024, le nombre de primo-accédants a baissé de 36 %, d'après l'Observatoire du financement du logement de l'institut CSA. 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 2025¹³. 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. Depuis, les taux ont légèrement baissé, mais restent élevés par rapport à la période avant 2022. Par conséquent, le profil des primo-accédants emprunteurs a évolué : en 2025, d'après l'étude annuelle de Finance Conseil, ils sont âgés de 32 ans en moyenne, ont des revenus supérieurs (3 447 euros par mois contre 3 232 euros en 2022) et ont un apport plus important (31 695 euros contre 26 941 euros en 2022). Selon la Banque de France, les ménages ont perdu en moyenne 13 m² de pouvoir d'achat immobilier entre décembre 2018 et mars 2024, mais ce pouvoir d'achat immobilier augmente à nouveau depuis 2024. Depuis, les prix de l'immobilier ont encore un peu diminué et les taux d'intérêt se sont stabilisés à 3,12 % en moyenne en novembre 2025 (contre 4,17 au plus haut en janvier 2024).

⁹ USH, *Les Hlm en chiffres*, n°158, 2025.

¹⁰ Société de Gestion des Financements et de la Garantie de l'Accession Sociale à la propriété, « Bilan statistique des prêts à taux 0 % », 2019.

¹¹ OFL-CSA.

¹² Société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété, « Bilan statistique des PTZ émis en 2024 », 2025.

¹³ Banque de France – Eurosystem, « Crédits aux particuliers — France - août 2023 », Stat Info, octobre 2023.

LES PARCOURS RÉSIDENTIELS À L'ORIGINE DE FORTES INÉGALITÉS

En 2025, 57,4 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale, proportion plutôt stable depuis 2013 (57,7 %) ¹⁴. Mais les inégalités de destins résidentiels se sont accrues, comme en témoigne l'augmentation de l'indice de Gini de l'immobilier ¹⁵ créé par l'Insee pour mesurer les inégalités de probabilité d'accès à la propriété (en hausse de 36 % entre 1984 et 2013).

Les ménages les plus pauvres ont vu les portes de l'accèsion 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 44 % à 24 %), tandis que celle des ménages du dixième décile a progressé de 15 points (90 % en 2013) ¹⁶. Début 2018, 70 % des cadres sont propriétaires de leur résidence principale, contre seulement 50 % des ouvriers qualifiés et 38 % des employés, et la moitié des ménages les mieux dotés en patrimoine immobilier en détiennent 90 % en France. En 2021, 29 % des ménages du premier quartile de niveau de vie étaient propriétaires de leur résidence principale (34 % en 2010) tandis que 85 % le sont dans le dernier quartile (80 % en 2010) ¹⁷.

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. Le niveau de vie médian des multipropriétaires est supérieur d'un quart à celui des monopropriétaires (30 700 euros contre 25 000 euros) et de moitié à celui des personnes non propriétaires (19 900 euros) en France hors Guadeloupe, Guyane et Mayotte. Plus le nombre de biens détenus augmente, plus le niveau de vie est élevé.

En 2022, 9,7 millions des ménages vivant en France sont multipropriétaires et détiennent 65 % du parc de logements appartenant à des particuliers ¹⁸. Les ménages possédant au moins cinq logements (soit 3,5 %) détiennent 50 % des logements en location appartenant à des particuliers en 2017 ¹⁹. À Paris, par exemple, 40 % des logements sont détenus par des ménages possédant au moins cinq logements. En 2022, la moitié des biens loués appartiennent à au moins une personne propriétaire de cinq logements ou plus, appartenant aux 4 % de ménages propriétaires les plus dotés ²⁰.

¹⁴ Insee, « Le parc de logements au 1er janvier 2025 », Insee Focus, N°359, 2025.

¹⁵ 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.

¹⁶ Insee, « Les conditions de logement en France », Édition 2017, p.27.

¹⁷ Insee, Les revenus et le patrimoine des ménages, Insee référence édition 2024.

¹⁸ Insee, « France, portrait Social », Insee Références, Édition 2025.

¹⁹ Insee, France portrait social, édition 2021.

²⁰ Insee, « Un tiers des propriétaires possède deux logements ou plus », Insee Première, 2025.

La hausse des prix de l'immobilier a beaucoup valorisé le patrimoine des ménages propriétaires et ainsi creusé 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 »²¹, contre 53 % des locataires du secteur libre et 32 % de ceux du parc social²²**. 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 employés²³. 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 villes²⁴.

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 : 36 % en 2022, contre 63 % pour les ménages non immigrés²⁵.

LES TERRITOIRES FACE AUX BESOINS SOCIAUX : UN DROIT À LA VILLE ENCORE LOINTAIN

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.

²¹ 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).

²² Insee, « Les conditions de logement en France », Édition 2017.

²³ France Stratégie, « Quelle évolution de la ségrégation résidentielle en France ? », Note d'analyse n°92, 2020.

²⁴ 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.

²⁵ Le logement des immigrés vivant en France en 2022, ministère de l'Intérieur, octobre 2025

LOI SRU : UNE LOI QUI FAIT SES PREUVES MALGRÉ UNE APPLICATION INÉGALE

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 effort²⁶ 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 tendues²⁷ et un objectif « qualitatif » est fixé.

Au 1^{er} janvier 2023, 1152 communes devaient prendre des dispositions pour atteindre leur objectif de mixité sociale, dont 33 dans les départements d'Outre-mer : 774 communes soumises à un taux de 25 % de logements sociaux et 378 communes à un taux de 20 %. Le nombre de communes assujetties à la loi SRU a augmenté de 58 % depuis 2002 (728 communes en 2002).

En 2024, la production dans les communes SRU a été de 35 075 logements sociaux : 11 310 PLAI, 10 890 PLUS et 12 875 PLS (contre 11 537 PLAI, 11 820 PLUS et 9 592 PLS en 2023, représentant 41 % 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 2022). 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.

²⁶ 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.

²⁷ 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 %.

Tableau 5.3 : Évolution des taux de logements sociaux dans les communes SRU

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
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	14,7
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	18,6

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 2025 s'élèvent à 142 millions d'euros, en hausse par rapport à 2024 (128 millions d'euros, soit une augmentation de 11 %). 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, 1022 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)²⁸.

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).

²⁸ 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	1022	1152	1035	1022
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	61965	61767	79567	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 1022, 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	1022

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, une autre 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.

Au 1^{er} janvier 2025, 1276 communes étaient déficitaires sur 2196 soumises à la loi SRU, donnant lieu à plus de 141,4 M€ de prélèvement au titre de leurs obligations légales.

Constats de carences

Certaines communes sont particulièrement récalcitrantes à produire des logements sociaux sur leur territoire : 12 ont ainsi été carencées lors de chacune 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, seules 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

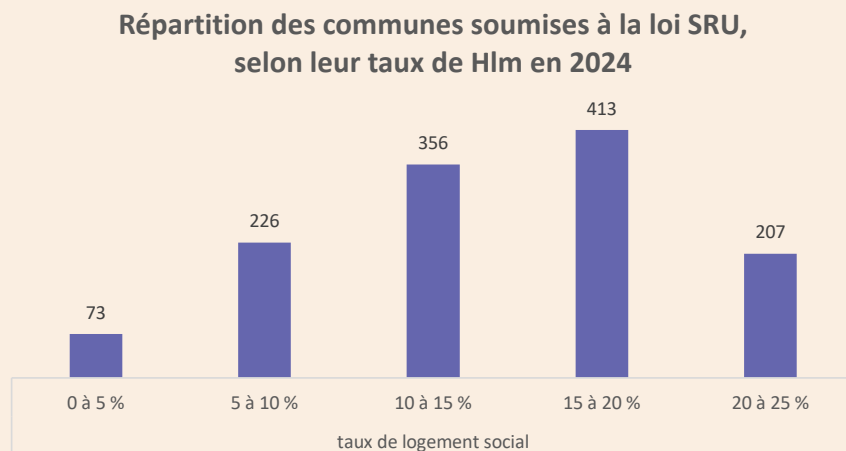
	2002- 2004	2005- 2007	2008- 2010	2011- 2013	2014- 2016	2017- 2019	2020- 2022
Nombre de communes soumises	728	730	977	1022	1152	1035	1022
Nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif	369	325	364	389	649	550	711
Nombre de constats de carence	140	239	197	218	269	280	341
Taux de constats de carence 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 communes²⁹ ont obtenu leur exemption pour 2023-2025, contre 232 pour la période 2020-2022.

Figure 5.1 : 73 communes SRU ont encore moins de 5 % de logements sociaux



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 2025, 524 communes avaient engagé des démarches pour l'élaboration d'un contrat de mixité sociale (CMS) entre l'État et la commune pour planifier l'atteinte des objectifs SRU, 384 l'avaient déjà signé et 12 étaient en cours de signature. Ces 396 CMS entamés concernent 142 communes carencées. 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.

²⁹ 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.

LES QUARTIERS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LE RISQUE D'« ASSIGNATION À RÉSIDENCE »

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 apparaît 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 2025 auprès des locataires du parc social, l'Ancols souligne que les habitants de logements sociaux des quartiers prioritaires sont plus nombreux à être très insatisfaits de leur logement (13 %) que les locataires du parc social hors QPV (9 %). Les familles en QPV sont également moins nombreuses que les autres familles vivant dans le parc social à déclarer vivre dans un environnement favorable (63 % en QPV, contre 77 % hors QPV)³⁰.

Une nouvelle géographie prioritaire a été définie en 2014, resserrée autour de 1514 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 s'est enrichie pour la première fois le 1er janvier 2024, avec l'entrée de 111 nouveaux quartiers et la sortie de 40, ce qui porte le total à 1362 sites. Parmi les QPV déjà existants, 960 voient par ailleurs leur périmètre évoluer.

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, 31 % des logements Hlm sont situés en QPV (alors que ceux-ci ne représentent que 8 % de la population), ce qui représente 1,5 million de logements³¹. 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)³². Un tiers des habitants de QPV estime que les logements sociaux de leur quartier ne sont pas en bon état (contre 20 % des habitants hors QPV)³³.

³⁰ Agence nationale de contrôle du logement social, « Enquête annuelle auprès des locataires du parc social », 2025.

³¹ Union Sociale pour l'Habitat, « Les Hlm en chiffres », repères n°158, 2025.

³² ONPV - CGET, « Des conditions de logement plus dégradées dans les quartiers prioritaires », octobre 2018.

³³ Baromètre ANRU, « Regards croisés sur la vie dans les quartiers populaires », juillet 2021.

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-occupants³⁴. Une étude de l'Institut des politiques publiques a calculé que, entre 2016 et 2022, « la ségrégation sociale globale des ménages entre quartiers est restée relativement stable »³⁵.

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 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 difficile³⁶.

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 QPV³⁷.

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'habitants³⁸. 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.

³⁴ France Stratégie, « Quelle évolution de la ségrégation résidentielle en France ? », Note d'analyse n°92, 2020.

³⁵ IPP, « Mixité résidentielle et logement social », 2025

³⁶ ONPV, « Le parc locatif social des QPV : les trois quarts des logements sociaux en QPV sont "très sociaux" », Rapport 2019, p.267.

³⁷ 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.

³⁸ <https://www.anru.fr/le-programme-national-de-renovation-urbaine-pnru>, consulté le 5 décembre 2022.

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	1100 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 de grands ensembles construits entre 1957 et 1976³⁹), 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 bénéficié 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 pauvres⁴⁰. 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 relogements⁴¹, diversement appréciés par les principaux concernés (dans une étude menée par l'ONPV sur 100 personnes relogées, 29 se disent « perdantes »)⁴², 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, 2 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 8,1 milliards d'Action Logement, 2,7 milliards des bailleurs sociaux, et 1,2 milliard de l'État⁴³.

³⁹ ANRU, *Bilan quantitatif du Programme national de rénovation urbaine 2004-2021*, décembre 2022.

⁴⁰ France Stratégie, « Quinze ans de PNRU : quels effets sur l'habitat et le peuplement ? », note d'analyse n°133, février 2024.

⁴¹ ANRU, *Programme national de rénovation urbaine bilan quantitatif*, octobre 2023.

⁴² ONPV, *Les effets du relogement sur la trajectoire résidentielle des habitants dans le cadre des opérations de rénovation urbaine*, décembre 2021.

⁴³ <https://www.anru.fr/le-nouveau-programme-national-de-renouvellement-urbain-npnru> consulté le 24 octobre 2025.

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 160 millions d'euros des 1,2 milliard d'euros prévus, soit 13 % du montant total, tandis qu'Action Logement et les bailleurs sociaux ont versé respectivement 35 % et 45 % 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'ANRU⁴⁴. Cependant, fin 2024, les deux tiers du NPNRU sont bien déjà engagés et l'État devrait reporter la date limite d'engagement des crédits à 2027.

Au 31 décembre 2023, 13,85 milliards d'euros de concours financiers avaient été validés au titre du NPNRU (dont 3,3 milliards de prêts). 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 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 2 616 opérations sont déjà livrées (30 juin 2025). Ainsi, en juin 2025, 37 088 logements ont été démolis, 17 132 logements construits dans le cadre d'opérations de reconstitution de l'offre, et 37 725 réhabilités⁴⁵.

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. Globalement il y a 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 1^{er} janvier 2023 par l'ANCT (contre 1 157 en 2017)⁴⁶. Parmi eux, plus de la moitié sont en activité, 26 % sont « non actifs » et 17 % « en veille ».

⁴⁴ Commission des affaires économiques, « Avis sur les crédits politique de la ville de la mission cohésion des territoires », 2024.

⁴⁵ ANRU, *En villes*, n° 10, juin 2023.

⁴⁶ « Les démarches participatives dans les quartiers prioritaires, état des lieux 2014-2023 », ANCT, 2023.

SOLIDARITÉS TERRITORIALES ET MÉCANISMES DE PÉRÉQUATION FINANCIÈRE

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 2025, la DGF s'établissait à 27,395 milliards d'euros, un montant relativement similaire à celui des cinq années précédentes, mais très en deçà du montant de 2014 (40,1 milliards)⁴⁷.

Au total en 2025, les montants consacrés à la péréquation s'élèvent à 13,8 milliards d'euros, soit une hausse de 4 milliards par rapport à 2015. Cette hausse est particulièrement marquée en ce qui concerne le bloc communal (+3,2 milliards d'euros) et les départements (987 millions d'euros), alors que les montants consacrés à la péréquation ont reculé pour les régions (-222 millions d'euros)⁴⁸.

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 2025 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 10 milliards d'euros en 2025, soit 37 % 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

⁴⁷ La DGF a en effet subi une baisse de 10 milliards entre 2014 et 2017 pour contribuer au redressement des comptes publics.

⁴⁸ Depuis 2018, une des dotations faites aux régions est remplacée par une fraction de recettes de TVA.

national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), mis en place en 2012, s'élevait à 360 millions d'euros en 2013 et est stabilisé à 1 milliard d'euros depuis 2016. Ce montant ne permet pas d'atteindre l'objectif initial du législateur d'un fonds de péréquation redistribuant 2 % des recettes fiscales agrégées du bloc communal : le FPIC n'en représente plus que 1,20 % en 2025, contre 1,67 % en 2016.⁴⁹ 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.

Tableau 5.8 : Évolution des montants consacrés à la péréquation (en millions d'euros)

		Péréquation 2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Variation 2015 -2025
Bloc communal	Horizontale	1050	1953	1998	2018	2355	2255	2255	2528	2528	2521	2128	+1078
	Verticale	6 070	5 939	6 166	6 336	6 533	6 744	6 954	7 174	7 494	7 871	8 204	+2134
Départements	Horizontale	963	1139	1214	1260	1404	1803	1782	2004	2025	1700	1579	+616
	Verticale	1 442	1 463	1 483	1 493	1 503	1 513	1 523	1 532	1 543	1 803	1 813	+371
Régions	Horizontale	56	87	92	128	134	185	40	10	10	27	27	-29
	Verticale	193	193	193	0*	0*	0*	0*	0*	0*	0*	0*	-193
Total		9 774	10 774	11 146	11 235	11 929	12 500	12 554	13 249	15 507	13 923	13 751	+3 977

Source : rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, « Les Finances des collectivités locales », 2025.

*Depuis 2018, la dotation faite aux régions est remplacée par une fraction de recettes de TVA.

⁴⁹ Rapport 2025 de l'Observatoire des finances locales. DGCL, bureau des concours financiers de l'État.

QUELLE INTERVENTION DANS LES TERRITOIRES DÉTENDUS ?

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.

TERRITOIRES RURAUX ET REVITALISATION DES CENTRES-BOURGS

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 rurales⁵⁰ 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 180 972 logements en 2024, contre 297 632 en 2023, 379 540 logements en 2022 et 113 251 en 2020. La majorité des interventions en 2024 concernent la lutte contre précarité énergétique (161 185), arrivent ensuite l'adaptation à la perte d'autonomie (18 051 logements financés), la lutte contre la vacance (1 783 conventionnements avec travaux dans le cadre de Loc'Avantages) et la lutte contre l'habitat indigne (1529 logements).

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'Insee⁵¹. 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.

⁵⁰ 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).

⁵¹ Société de Gestion des Financements et de la Garantie de l'Accession Sociale à la propriété, « Bilan statistique des prêts à taux 0 % », 2019.

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 1 646 communes de moins de 20 000 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 2024, 353 481 logements ont été réhabilités par l'Anah dans les communes Petites villes de demain. Ce programme doit se poursuivre après 2026 pour continuer d'accompagner ces communes dans leurs projets d'aménagements après de premiers résultats positifs⁵².

REDYNAMISATION DES VILLES MOYENNES

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 pays⁵³.

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.

Fin 2021, les 222 conventions-cadres du programme Action cœur de ville avaient été signées. Début 2025, Action Logement avait permis la réhabilitation ou la construction de 28 014 logements, tandis que l'Anah avait subventionné 287 927 logements⁵⁴. 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,

⁵² ANCT, « Rapport d'évaluation interne du programme Petites villes de demain », 2025

⁵³ CGET, « Regards croisés sur les villes moyennes. Des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux », 2018.

⁵⁴ Rapport d'information de l'Assemblée Nationale, « Évaluation du programme Action cœur de ville », 26 juin 2025.

sans visibilité pluriannuelle⁵⁵. En 2025, un rapport de l'Assemblée nationale rassemble 23 propositions pour une amélioration du dispositif pour garantir son efficacité et son impact sur les communes concernées⁵⁶.

La mise en œuvre du programme doit s'appuyer sur un nouvel outil, l'« opération de revitalisation de territoire » (ORT)⁵⁷, créé par la loi Elan. En septembre 2020, l'État a engagé 1,5 milliard d'euros dans le programme. En 2025, 2 100 communes sont concernées par une ORT, dont 239 appartenant au programme Action cœur de ville (soit 98 % des communes ACV), 1 433 communes Petites villes de demain (87 % du total des communes PVD) et 428 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 dégradées.

DÉCENTRALISATION ET GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

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.

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

⁵⁵ Rapport d'information du Sénat n° 910, « Revitalisation des centres-villes et des centres-Bourgs : entre enthousiasme et frustrations », 29 septembre 2022.

⁵⁶ Rapport d'information de l'Assemblée Nationale, « Évaluation du programme Action cœur de ville », 26 juin 2025.

⁵⁷ Convention signée entre l'intercommunalité, sa ville principale, d'autres communes membres volontaires, l'État et ses établissements publics.

d'emploi ou d'une aire urbaine. Au 31 décembre 2024, les SCoT couvrent 77,6 % du territoire, 86,3 % des communes et 92,8 % 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 pour le Logement 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 foncière⁵⁸. Sur la période 2011-2023, l'habitat représente 63 % de la consommation d'espaces naturels en France.

Tableau 5.9 : Consommation d'espaces naturels agricole ou forestier au niveau national selon la destination depuis 2011 (en milliers d'hectares)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Habitat	19,5	18,3	16,8	15	13	14	13,8	13,8	12,2	13,5	13,6	13,3	12,8
Total (habitat, activités, mixtes, infrastructures, non renseigné)	31	28,5	26,5	23,7	21	22,4	22,1	22	19,5	20,6	20,9	20,3	19,3

Source : Portail de l'artificialisation des sols — Cerema — Fichiers fonciers 2011-2024, données au 1^{er} janvier 2024.

LA MONTÉE EN COMPÉTENCES DES EPCI

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 dé-

⁵⁸ Fondation pour la Nature et l'Homme, Fondation pour le Logement, « Réussir le ZAN en réduisant le mal-logement : c'est possible ! », 2024.

légation aussi complète, certains 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 2025, six autres EPCI sont reconnus AOH : les métropoles de Lyon, Nice, Nantes, la communauté d'agglomération du Grand Chalon, la communauté d'agglomération de Bourges plus, la communauté d'agglomération Seine Eure. 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 2025, sur les 425 EPCI concernés, 351 ont créé leur CIL, 192 ont signé une convention intercommunale d'attribution (CIA) et 194 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 4 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 2025, on compte 111 territoires délégataires (83 EPCI, dont 19 métropoles, et 28 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)⁵⁹.

⁵⁹ 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 2024

	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	98 682	33 300	33 000	32 382	80 517	15 501
Dont territoires délégataires	57 236	18 981	19 470	19 429	38 787	10 736
Part des délégataires	58 %	57 %	59 %	60 %	48 %	69 %

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 2024, 62 % des communes étaient couvertes par un PLU ou PLUi (+3 points en un an), 14 % par une carte communale, et 25 % relèvent du règlement national d'urbanisme.

Les documents d'urbanisme s'élaborent de plus en plus à l'échelle intercommunale : 715 EPCI ont pris la compétence PLU au 31 décembre 2024, 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 2024, les 458 PLUi couvraient 24 % du territoire pour 9 564 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 2017⁶⁰. 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 »⁶¹, 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 2024), 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 ville⁶².

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 1^{er} janvier 2025, 1254 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.

DES DÉPARTEMENTS « APPUI »

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

⁶⁰ Guillaume Vuilletet, « Simplifier les polices de l'habitat indigne, promouvoir l'habitabilité durable pour tous », octobre 2019.

⁶¹ 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.

⁶² Contrats de ville élaborés et conclus à l'échelle intercommunale.

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 les déséquilibres et les inégalités territoriales. Courant 2024, 29 PDH sont approuvés et signés, 2 sont engagés, et 5 autres sont en cours de réengagement. Cependant, dans 16 départements où le PDH est arrivé à échéance, celui-ci n'a pas été réengagé et 10 départements ont abandonné leur PDH. De plus, 39 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 2025, 29 départements (dont 17 disposant d'un PDH approuvé) sont délégataires des aides à la pierre, un chiffre stable depuis 2013.

DES RÉGIONS INÉGALEMENT IMPLIQUÉES

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.).

Conclusion

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 FINANCEMENT DES POLITIQUES DE LOGEMENT

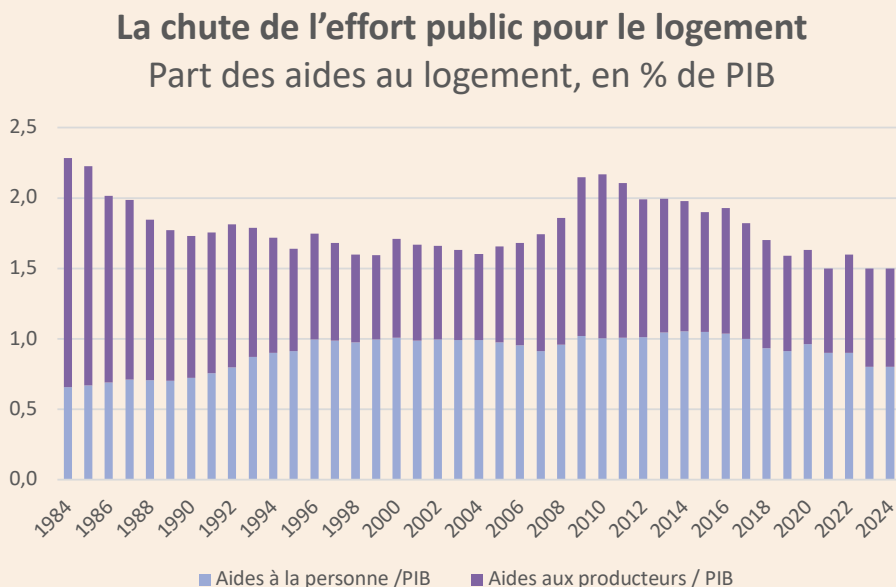
D'après le « Compte du logement », le total des aides au logement en 2024 a atteint 43,1 milliards d'euros, soit une baisse de 1,1 % par rapport à l'année 2023. Après quatre années de forte progression en lien avec l'inflation, ce repli s'explique par la baisse des prestations sociales (chèque énergie) et des subventions d'investissement (recul des aides du dispositif MaPrimeRénov').

Ces 43,1 milliards d'euros se répartissent globalement ainsi :

- 19,6 milliards de prestations sociales liées au logement (APL, ALF, ALS principalement);
- 15,9 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.);
- 4,5 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);
- 2,9 milliards d'avantages de taux (PTZ, Éco-PTZ, prêts Action Logement, prêts de la Caisse des Dépôts au logement locatif social, etc.);
- 199 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 (sous l'effet des coupes budgétaires successives sur les APL et les bailleurs sociaux) puis 1,6 % en 2022, 1,6 % en 2023 et 1,5 % en 2024 (un taux historiquement bas depuis que cette donnée existe - 1984). Pour ramener les aides publiques pour le logement à leur niveau de 2,2 % du PIB comme en 2010, 18 milliards d'euros supplémentaires seraient nécessaires.

Figure 5.2 : Aides publiques au logement (en % du PIB)



Source : comptes du logement 2024.

CE QUE LE LOGEMENT RAPPORTE À LA COLLECTIVITÉ

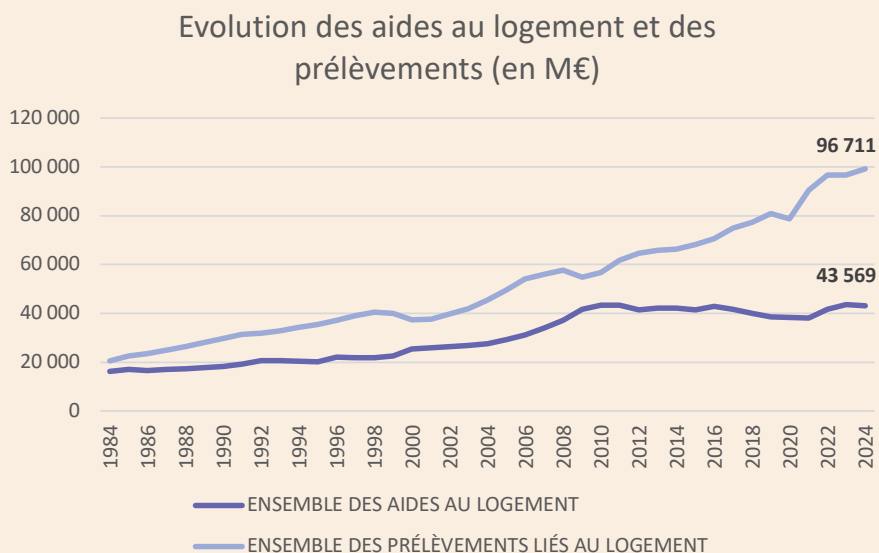
Le secteur du logement est un élément fondamental de l'économie nationale et un important fournisseur de recettes fiscales pour la collectivité en faisant l'objet de divers prélèvements. En 2024, le total des prélèvements liés au logement s'élève à 99,2 milliards d'euros, à un niveau qui a augmenté en un an (+2,8 % entre 2023 et 2024, après deux années de baisse à - 1,9 % et -0,6 %). Cette hausse est notamment portée par l'augmentation des prélèvements sur la consommation de service de logement (en particulier les montants de la taxe sur l'énergie avec la fin du bouclier tarifaire) et sur les producteurs de logements :

- 25,8 milliards sur la consommation associée au service du logement (TVA et autres taxes) ;
- 45,3 milliards sur les producteurs de logements (contribution sur les revenus locatifs, TFPB, taxes sur les charges et sur la production de service de logement) ;

- 15,1 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.) ;

- 13 milliards sur les mutations.

Figure 5.3 : Les prélèvements sur le logement sont deux fois plus importants que les aides (en Mds €)



Source : comptes du logement 2024.



ANNEXES

LES CHIFFRES DU MAL-LOGEMENT GLOSSAIRE BIBLIOGRAPHIE

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 pour le Logement 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 pour le Logement 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 Fondation, 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 Fondation. Il s'agit ici de chambres trouvées et payées par les personnes elles-mêmes, pas d'hébergement institutionnel.

⁽³⁾ Recensement de la population 2016 (France hors Mayotte). Certaines personnes en habitations de fortune sont également comptées parmi les sans-domicile.

⁽⁴⁾ ENL 2013, calculs Fondation. 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 Fondation. 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 pour le Logement 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 Fondation. 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 Fondation.

⁽¹¹⁾ ENL 2013, calculs Fondation. 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 Fondation. 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 Fondation. 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 Fondation. 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 pour le Logement 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).

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 % (2012-2025)

Entre 2012 et 2025, 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 2025, 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 %.

SURPEUPEMENT ACCENTUÉ : + 17 % (2006-2013), + 16 % (2013-2020)

SURPEUPEMENT 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 2025.

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 EXPULSIONS EN HAUSSE : + 127 % (2006-2024)

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, les expulsions avec le concours de la force publique ont augmenté de 127 % pour atteindre le chiffre record de 24 556.

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 per-

sonne. 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 %). 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-2025, 2,8 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 pour le Logement 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 pour le Logement 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.
- 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.
- AGLS** : Aide à la gestion locative sociale.
- AHI** : Accueil hébergement insertion.
- AIVS** : Agence immobilière à vocation sociale.
- ALEC** : Agence locale de l'énergie et du climat.
- ALF** : Allocation logement à caractère familial.
- ALS** : Allocation logement à caractère social.
- ALUR (loi)** : Accès au logement et un urbanisme rénové (loi).
- AMI** : Appel à manifestation d'intérêt.
- 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.
- ANVITA** : Association nationale des villes et territoires accueillants.
- AOH** : Autorité organisatrice de l'habitat.
- APL** : Aide personnalisée au logement.
- APUR** : Atelier parisien d'urbanisme.
- ASAP (loi)** : Accélération et simplification de l'action publique.
- ASE** : Aide sociale à l'enfance.
- ASLL** : Accompagnement social lié au logement.
- AT-SA** : Accueil temporaire – Service de l'asile.
- BIMBY** : Build in my backyard.
- 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.
- CAO** : Centre d'accueil et d'orientation.
- 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.
- CDD** : Contrat à durée déterminée.
- CEDH** : Cour européenne des droits de l'homme.
- CEE** : Certificats d'économies d'énergie.
- CESF** : Conseillère en économie sociale et familiale.
- CGDD** : Commissariat général au 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.
CIL : Conférence intercommunale du logement.
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.
CMA : Conditions matérielles d'accueil.
CMDR : Collectif Les Morts de la Rue.
CMS : Contrat de mixité sociale.
CMU : Couverture maladie universelle.
CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales.
CNCDH : Commission nationale consultative des droits de l'homme.
CODERST : Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques.
COMED : Commission de médiation Dalo.
CPH : Centre provisoire d'hébergement.
CSCEE : Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique.
DALO : Droit au logement opposable.
DDPP : Direction départementale de la protection des populations.
DGEC : Délégation générale de l'énergie et du climat.
DGF : Dotation globale de fonctionnement.
DGFIP : Direction générale des finances publiques.
DHUP : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.
DIHAL : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement.
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.
DPAS : Direction de la prévention et de l'action sociale.
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.
ECFR : Espaces conseils France Renov.
EHPAD : Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.
ELAN (loi) : Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique
ENAF : Espaces naturels, agricoles et forestiers.
ENL : Enquête nationale logement (Insee).
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale.

- EPF** : Etablissement public foncier.
- EPFIF** : Etablissement public foncier d'Ile-de-France.
- EPT** : Etablissement public territorial.
- ETP** : Equivalent temps plein.
- FAIRE** : Faciliter, accompagner, informer pour la rénovation énergétique.
- FAS** : Fédération des acteurs de la solidarité
- FILOCOM** : Fichier des logements à la commune.
- FJT** : Foyer jeune travailleur.
- FNAP** : Fonds national des aides à la pierre.
- FNASAT** : Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes.
- FNCCR** : Fédération nationale des collectivités concédantes et régies.
- 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.
- GLI** : Garantie loyers impayés.
- GLTD-LHI** : Groupes locaux de traitement de la délinquance dédiés à la lutte contre l'habitat indigne.
- GRL** : Garantie des risques locatifs.
- GUL** : Garantie universelle des loyers.
- HCDL** : Haut comité pour le droit au logement.
- HLM** : Habitation à loyer modéré.
- HUDA** : Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile.
- IGAS** : Inspection générale des affaires sociales.
- IGEDD** : Inspection générale de l'environnement et du développement durable.
- IGF** : Inspection générale des finances.
- IML** : Inter médiation locative.
- INJEP** : Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire.
- INSEE** : Institut national de la statistique et des études économiques.
- IPC** : Indice des prix à la consommation.
- IPP** : Institut des politiques publiques.
- IRL** : Indice de référence des loyers.
- IRTS** : Institut régional du travailleur social.
- LBU** : Ligne budgétaire unique.
- LDA** : Logement d'abord.
- LES** : Logement évolutif social.
- LHI** : Lutte contre l'habitat indigne.
- 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.
- MDS** : Maison départementale des solidarités.

MNA : Mineur non accompagné.
MOI : Maîtrise d'ouvrage d'insertion.
MOLLE (loi) : Mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion.
MOUS : Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale.
NOTRe : Nouvelle organisation territoriale de la République.
NPNRU : Nouveau programme de renouvellement urbain.
OFCE : Observatoire français des conjonctures économiques.
OFPRA : Office français de protection des réfugiés et apatrides.
OLAP : Observatoire des loyers de l'Agglomération parisienne.
ONPES : Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.
ONPV : Observatoire national de la politique de la ville.
OPAH : Opérations programmées d'amélioration de l'habitat.
OPH : Office public de l'habitat.
ORCOD : Opération de requalification des copropriétés dégradées.
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.
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.
PIC : Plan initiative copropriétés.
PIG : Programme d'intérêt général.
PLAI : Prêt locatif aidé d'intégration.
PLF : Projet de loi de finances.
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.
PNRU : Programme national de rénovation urbaine.
POPAC : Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement.
PPGDID : Plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs.
PPOM : Parc privé à occupation modeste.
PPPI : Parc privé potentiellement indigne.
PRAHDA : Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile.
PRU : Projet de rénovation urbaine.
PSLA : Le prêt social location accession.
PTFTM : Plan de traitement des foyers de travailleurs migrants.
PTZ (PTZ+) : Prêt à taux zéro.
QPV : Quartiers prioritaires de la politique de la Ville.
RGPD : Règlement général sur la protection des données).

- RHI** : Résorption de l'habitat insalubre.
- RHS** : Résorption de l'habitat spontané.
- RLS** : Réduction de loyer de solidarité.
- RN** : Rassemblement national.
- RNCLV** : Réseau national des collectivités mobilisées contre le logement vacant.
- RPLS** : Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux.
- RSA** : Revenu de solidarité active.
- RSD** : Règlement sanitaire départemental.
- SALLS** : Subvention à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale
- SCoT** : Schéma de cohérence territoriale.
- SDES** : Service des données et études statistiques.
- SDF** : Sans domicile fixe.
- SGPE** : Secrétariat général à la planification écologique.
- 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.
- SMS** : Servitudes de mixité sociale.
- SNBC** : Stratégie nationale bas-carbone.
- SNE** : Système national d'enregistrement.
- SRADDET** : Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.
- 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.
- UNCCAS** : Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale.
- UNHAJ** : Union nationale pour l'habitat des jeunes.
- USH** : Union sociale pour l'habitat.
- UTUD** : Un toit c'est un droit (Association).
- 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) :

- « *Panorama du logement social* », 2025

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) :

- « *Le financement de l'habitat en 2024* », 2025.

Banque de France :

- « *Le surendettement des ménages : enquête typologique 2024* », 2025.

Banque des territoires :

- « *Perspectives, l'étude sur le logement social* », 2025.

Commissariat général du développement durable (CGDD) :

- « *Prix de l'électricité en France et dans l'Union européenne en 2024* », 2025.

Cour des comptes :

- « *Le soutien public au logement des étudiants* », 2025.
- « *La lutte contre les logements vacants dans le parc privé : enjeux et outils depuis 2020* », 2025.
- « *La contemporanéisation du versement des aides personnelles au logement* », 2025.

Défenseur des droits :

- « *Louer sans discriminer – Un guide pour professionnaliser ses pratiques* », 2025.

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) :

- « *Logement d'abord : sept ans d'actions partenariales et des résultats concrets pour loger et accompagner les personnes sans-domicile* », bilan à mi-parcours du deuxième plan quinquennal, 2025.

Direction générale des finances publiques (DGFIP) :

- « *Majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires 2025* », 2025.

Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) :

- « *L'accompagnement social des personnes hébergées à l'hôtel* », plateforme d'accompagnement social à l'hôtel (PASH), 2025.

Haut comité pour le Droit au Logement :

- « Bilan et perspectives des attributions de logements sociaux réservés par l'Etat aux ménages mal-logés », 2023.
- « Le Dalo logement en 2024 », 2025.
- « Inventaire des mauvaises pratiques des commissions de médiation », 2025.

Inspection générale des finances (IGF) :

- « Revue de dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence », avec IGAS et IGA, 2025.

Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) :

- « Le logement des jeunes en 2025 : accès, contraintes et aspirations », 2025.

Institut des politiques publiques (IPP) :

- « Mixité résidentielle et logement social », 2025.

INSEE :

- « Le parc de logement au 1er janvier 2025 : la croissance du parc de logements s'atténue depuis 2010 », 2025.
- « Un tiers des propriétaires possède deux logements ou plus », Insee Première, 2025.
- « France, portrait social », Insee Références, 2025.
- « En 2022, la moitié des ménages locataires du parc social ont plus de 53 ans », Insee Première, 2025.
- « Moins de déménagement en dix ans, mais l'Ouest et le périurbain toujours attractifs », Insee Première, 2025.
- « Un quart des ménages vivent dans un logement en sous-occupation très accentuée », Insee Première, 2025.

Ministère de l'Intérieur :

- « Les demandes d'asile », les chiffres de l'immigration en France, 2025.
- « Projet annuel de performance », annexe au projet de loi de finances pour 2026. Mission immigration, asile et intégration, 2025.
- « Le logement des immigrés vivant en France en 2022 », 2025.

Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) :

- « Analyse préliminaire des résultats d'émissions de gaz à effet de serre au 1er trimestre 2025 », 2025.

2. TRAVAUX DES FÉDÉRATIONS, FONDATIONS, OPÉRATEURS ET ASSOCIATIONS

Agence d'informations spécialisées (AEF) :

- « Le PLUI de Grand Anancy, « ambitieux » sur le ZAN, justifie peu l'objectif de production de logement (MRAE) », 2025.

Agence nationale de contrôle du logement social (ANCLS) :

- « Enquête annuelle auprès des locataires du parc social », 2025.

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) :

- « Rapport d'évaluation interne du programme Petites villes de demain », 2025.

Association nationale des villes et territoires accueillants (ANVITA) :

- « Manuel pour un mandat accueillant », 2025.

Atelier parisien d'urbanisme (APUR) :

- « Nuit de la solidarité du 23 au 24 janvier 2025 », 2025.
- « Encadrement loyers Paris : Effets et évaluation à Paris et dans 5 autres villes régulées », 2025.
- « Les chiffres du logement social à Paris 2024 », 2025.

Fédération nationale des SCoT :

- « Etat d'avancement de l'intégration de la trajectoire de sobriété foncière de la loi Climat & Résilience dans les SCoT », 2025.

Fondation pour le Logement des Défavorisés :

- « Bilan plateforme téléphonique Allô prévention expulsion », 2025.
- « La loi Kasbarian-Bergé : le nouveau clou sur le cercueil de la prévention des expulsions », 2025.
- « Ici on sort de la rue », cahier-repères sur les accueils de jour, leurs principes d'action et leurs missions, 2025.
- « Handicap et mal-logement : le parcours des combattants », rapport sur le mal-logement 2025.
- « Augmentation des charges d'énergie dans le logement social Lyonnais. Quand le poids des charges accentue la précarité des familles », avec CSF, 2025.
- « 5^{ème} baromètre de l'observatoire de l'encadrement des loyers : le grand écart », 2025.
- « Logement social en Ile-de-France : la Fondation défend l'accès au logement des plus modestes », 2025.
- « Zoom sur le métier d'hôte de pension de famille », cahier-repères, 2025.
- « Quelle place pour le logement social dans les villes de l'Hérault ? », avec l'Université Paul Valéry et Art.Dev, 2025.
- « Chaud dedans ! L'urgence d'adapter les logements bouillottes aux canicules », 2025.
- « 1,3 million de personnes victimes du mal-logement en Ile-de-France. Un scandale évitable », 2025.
- « Mayotte un an après Chido », 2025.

Forum réfugiés :

- « Un nombre record de demandeurs d'asile sans ressources », 2025.

Observatoire du Samu Social :

- « *Les enjeux de la régularisation dans l'hébergement d'urgence* », 2025.

Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) :

- « *Tableau de bord de la précarité énergétique* », 2025.

Service des données et études statistiques (SDES) :

- « *Besoins en logement à horizon 2030, 2040 et 2050* », 2025.
- « *Rapport du compte du logement 2024* », 2025.
- « *Le parc de logement par classe de performance énergétique au 1^{er} janvier 2025* », 2025.

Unicef et FAS :

- « *Baromètre enfants à la rue* », 2025.

Union nationale de l'habitat (USH) :

- « *Les HLM en chiffres* », 2025.

Cette 31^e édition du rapport sur « L'État du mal-logement en France » de notre Fondation alerte sur la dégradation spectaculaire de la situation des personnes mal-logées. Hausse drastique du nombre de ménages sans logement, en attente de logement social, en précarité énergétique, expulsés de leur domicile ou sous le seuil de pauvreté... : de nombreux voyants sont au rouge.

Et pourtant, dans une période de grande instabilité politique, les différents gouvernements semblent incapables d'apporter des réponses adaptées. Pire, bien souvent, c'est la volonté qui semble manquer. Les coupes budgétaires se concentrent sur les aides au logement des plus modestes, sur le monde Hlm et la rénovation énergétique, au détriment des objectifs de production, de rénovation et d'accès au logement. Tandis que les plus précaires d'entre nous se voient de plus en plus opposer des réactions répressives et stigmatisantes, plutôt que des mains tendues.

En cette année d'élections municipales, ce rapport consacre un chapitre aux solutions entre les mains des élus communaux. Même dans un contexte national peu favorable, des marges de manœuvre existent localement pour accueillir dignement les personnes en détresse, déployer le plan Logement d'abord, respecter la loi SRU en planifiant la production de logements sociaux là où ils manquent le plus cruellement sans artificialiser les sols à outrance, lutter contre la précarité énergétique et l'habitat indigne et encadrer les meublés touristiques et les loyers pour ramener un peu d'équilibre sur le marché immobilier.

Cette année, notre rapport annuel met aussi l'accent sur une forme de mal-logement invisible subie par les personnes hébergées chez un tiers. Faute d'accès au logement autonome, plus de 600 000 personnes, jeunes ou moins jeunes, vivent durablement chez un membre de leur famille, un ami ou une vague connaissance. Un phénomène qui s'accroît d'année en année et reflète une pénurie croissante de logements accessibles dans les zones tendues. Avec des répercussions parfois dramatiques sur la vie de famille, l'intimité, la capacité à se projeter dans la vie et trop souvent même des situations de violence et d'exploitation.