



**LITTÉRATURE  
& EXPÉRIENCE**  
en promotion de la  
santé

---

## **LOGEMENT & PRÉCARITÉ**

**dans un contrat local  
de santé**

---

DES LEVIERS POUR AGIR



**La collection “Littérature & expérience en promotion de la santé” rassemble les contributions de la littérature, c’est-à-dire les études, recherches et publications scientifiques, et la vision d’acteurs et d’actrices de terrain sur un sujet donné. Cette double lecture vise à permettre un ancrage des actions menées dans les connaissances issues de la recherche et une confrontation de ces dernières aux réalités et aux contextes locaux.**

Dans ce document, l’amélioration du logement des populations en situation de précarité est abordée. Les leviers d’action identifiés par le terrain et la recherche y sont contextualisés au cadre d’un contrat local de santé (CLS) et des initiatives menées en Grand Est ou ailleurs y sont valorisées. Pour aller plus loin, une liste de dispositifs ressources en la matière et des définitions clés vous sont proposées.

Ce document fait suite à la journée « Santé et précarité : comment agir dans le cadre du contrat local de santé ? » du 4 juin 2024, co-animée par l’Agence régionale de santé Grand Est et Promotion Santé Grand Est, et qui a réuni les personnes en charge de la coordination de CLS en Grand Est et des référent-es CLS de l’ARS Grand Est. Nous remercions l’ensemble des personnes participantes pour la richesse des échanges.

#### **Utilisation et reproduction**

Promotion Santé Grand Est autorise l’utilisation et la reproduction du contenu de ce document, sous réserve de la mention de la source.

#### **Citation proposée**

Promotion Santé Grand Est, Logement & précarité dans un contrat local de santé : des leviers pour agir. Laxou : Promotion Santé Grand Est ; 2024. 15 p.

**Photographie et illustrations** : Canva

#### **Dans la même collection**

- Précarité alimentaire dans un CLS : des leviers pour agir
- Participation & précarité dans un CLS : des leviers pour agir
- Précarité, accès aux droits et aux soins dans un CLS : des leviers pour agir

## Logement & précarité

**Le logement est un déterminant important des inégalités sociales et territoriales de santé.** Les personnes occupant les logements les plus dégradés présentent la plupart du temps des conditions socio-économiques défavorables : femmes, familles monoparentales, jeunes, personnes sans emploi, en temps partiel non choisi, avec de faibles revenus ou bénéficiaires des minimas sociaux (Rapport HCSP, 2019).

Le terme « **mal-logement** » a été créé en 1995 par la Fondation Abbé Pierre. Pour celle-ci, ce terme renvoie à cinq dimensions, sur lesquelles un CLS peut axer son travail :

- **Absence de logement personnel** : absence totale de domicile (personnes « à la rue »), habitat précaire voire indigne (habitation de fortune, terrain de camping), bidonville, squat, hébergement temporaire (accueil d'urgence, hébergement d'insertion, demandeurs d'asile, logement adapté), hébergement chez des tiers, habitat mobile.
- **Difficultés d'accès au logement** : attente d'un logement social, discrimination, aide financière des Fonds de solidarité pour le logement (FSL), recours au dispositif Droit au logement opposable (Dalo), etc.
- **Mauvaises conditions d'habitat** : immeuble insalubre, absence d'installation sanitaire ou de coin cuisine, installation de chauffage insuffisante ou mauvaise isolation, infiltrations d'eau, électricité non conforme, surpeuplement.
- **Difficultés de maintien dans le logement** : poids des dépenses du logement dans le budget des ménages (impayés, sollicitation des dispositifs d'aide, expulsion locative...)
- **Blocage de la mobilité résidentielle et l'assignation à résidence** : difficultés à sortir du parc HLM, à accéder au parc privé et à la propriété.



### Logement & précarité dans un CLS

#### RENFORCER L'ACCÈS À UN LOGEMENT PERSONNEL

Les actions du CLS peuvent s'inspirer ou s'appuyer sur des programmes existants visant à améliorer l'accès au logement des personnes en situation de précarité. Certaines de ces initiatives sont fondées sur des conditions à bas seuils d'exigence et sur le pouvoir d'agir des personnes.

#### ÇA EXISTE !

- **Le logement d'abord** est un dispositif dont l'efficacité a été évaluée positivement (Beaudoin, 2021). Lancé en France en 2017, il vise à faciliter l'accès au logement pour les personnes sans-abri les plus vulnérables, en abandonnant la logique traditionnelle d'accès progressif. Il propose un logement durable dès le départ, accompagné d'un soutien adapté, modulable et pluridisciplinaire, en considérant le logement comme une condition préalable à l'insertion et à la stabilité. Le dispositif promeut le choix de la personne, l'adaptation aux besoins spécifiques et la mise en valeur des compétences individuelles.
- **Le « Village sans prétention »** est un lieu d'hébergement situé à Nancy pour les personnes dites en grande marginalité, ouvert en janvier 2022. Ce village offre un accueil inconditionnel, un hébergement durable et un accompagnement personnalisé pour stabiliser matériellement, mentalement et socialement les résidents. Cette initiative vise à renforcer l'autodétermination et faciliter une sortie progressive de la rue.

## AMÉLIORER LES CONDITIONS D'HABITAT

Plusieurs dispositifs directement mobilisables par les collectivités ou susceptibles d'être co-portés avec des structures associatives existent. Ils proposent des leviers d'action pour renforcer la qualité de vie de la population et prévenir les impacts sanitaires liés à des logements dégradés.



### DANS UN CONTRAT LOCAL DE SANTÉ

Le cadre du CLS peut permettre de soutenir des dispositifs ou de proposer des articulations avec ces derniers :

- **Les OPAH** : Dispositifs d'intervention publique sur 3 à 5 ans pour accompagner les propriétaires dans leurs travaux, ciblant précarité énergétique, habitat indigne, adaptation à la perte d'autonomie et logements vacants. Ils prennent la forme d'une convention entre une collectivité (commune ou EPCI), l'État et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).
- **Le permis de louer** : Autorisation administrative préalable pour la mise en location des logements, permettant aux communes de vérifier la qualité du parc locatif et lutter contre l'habitat indigne.
- **L'autoréhabilitation accompagnée** : Aide technique et sociale pour les ménages en difficulté à rénover eux-mêmes leur logement, avec une petite participation financière.
- **Les actions communales ou intercommunales** : Initiatives locales pour l'adaptation des logements pour personnes âgées, lutte contre la précarité énergétique, et autres problématiques spécifiques.
- **L'intervention sur les lieux de vie** : Actions pour répondre aux besoins fondamentaux (eau, hygiène, sécurité) des personnes vivant dans des conditions précaires, incluant accompagnement social et sanitaire. précarité énergétique, et autres problématiques spécifiques.

#### ÇA EXISTE !

**En Alsace, un dispositif d'intervention sur les lieux de vie porté par Médecin du monde** a pour objectif de mettre en place un document de référence co-construit et partagé. Il dispose de trois niveaux d'intervention :

- la veille sociale et sanitaire ;
- l'évaluation des situations ;
- la réponse aux besoins fondamentaux non couverts sur le lieu de vie et sur les situations individuelles.

## RENFORCER LE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT

**Les actions du CLS peuvent viser à renforcer la stabilité résidentielle des ménages en difficulté.** Il s'agit alors de réduire le poids des dépenses de logement sur leur budget en agissant sur les facteurs de vulnérabilité tels que les impayés de loyers, mais aussi en facilitant l'accès aux dispositifs d'aide, et en prévenant les expulsions locatives.

### ÇA EXISTE !

- Dans les pays de la Loire, **une "plateforme logement"** a été mise en place en 2016, reposant sur une coordination multi-partenariale et transversale en lien étroit avec les bailleurs sociaux. L'objectif est d'améliorer la qualité de vie des habitant-es vulnérables en repérant en amont les problématiques liées au maintien dans le logement, en favorisant une prise en charge globale (à la fois sanitaire et sociale) et en renforçant l'autonomie des habitant-es.
- **L'association Si-Toit-Lien en Meurthe-et-Moselle** accompagne les locataires dans l'accès à leurs droits dans le domaine de l'habitat.

## AMÉLIORER LA MOBILITÉ RÉSIDENIELLE

Plusieurs axes d'intervention, à différents niveaux d'action politique, sont identifiés dans la littérature comme permettant d'améliorer la mobilité résidentielle des personnes précaires :

- **le renforcement des aides financières,**
- **l'assouplissement des critères de location,**
- **la lutte contre les discriminations,**
- **le développement de logements abordables,**
- **l'amélioration de l'information et de l'accompagnement autour du logement,**
- **l'optimisation de la mobilité résidentielle dans le parc HLM.**

## RENFORCER L'IMPLICATION DES ÉLU·ES SUR LES QUESTIONS DE LOGEMENT ET LA CONNAISSANCE DES ENJEUX LOCAUX

Selon les configurations locales, **un manque de sensibilisation** des élu·es et des acteurs et actrices du territoire aux questions de logement et précarité peut parfois se manifester, ainsi que **des réticences à aborder la question du (mal)logement**, perçue comme trop technique ou sensible sur le plan politique (image négative du logement social, crainte des difficultés sociales que peuvent générer les publics dits « prioritaires », sentiment d'illégitimité à intervenir dans le cadre du logement privé...) (Fondation Abbé Pierre, 2019).



### DANS UN CONTRAT LOCAL DE SANTÉ

Au niveau d'un CLS, il peut être important de :

- **Mobiliser et faire du plaidoyer auprès des élu·es** (de la commune et de l'intercommunalité) sur le lien entre logement, santé et précarité ; et sur l'intérêt de d'aborder cette question dans le CLS.
- **Renforcer la connaissance des besoins des professionnel·les et des demandes des populations** par la réalisation d'**un diagnostic local de santé tenant compte de la thématique de la précarité logement** (exemples de ressources possibles : cartographie des bidonvilles de la DIHAL ; charte des experts du vécu).

## RENFORCER LA COORDINATION ENTRE LES DIFFÉRENTES ÉCHELLES D'ACTION

Depuis les années 1980, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont devenues les chefs de file des politiques locales de l'habitat, incluant celles pour les personnes en situation de précarité (Fondation Abbé Pierre, 2019). Cependant, **cette décentralisation a accentué les inégalités entre collectivités**, notamment en termes de compétences, moyens financiers, humains ou réglementaires. Le mal-logement reste également fragmenté, **l'échelle départementale demeurant une ressource pour la déclinaison des dispositifs** dans les territoires. **La coordination entre les différentes échelles d'action en matière de logement est ainsi un facteur important à prendre en compte dans la mise en place d'actions au niveau d'un CLS.**



### DANS UN CONTRAT LOCAL DE SANTÉ

Dans un CLS, il convient donc de **faire du lien avec l'échelle départementale et notamment le Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI)**, notamment en rendant visible ses missions pour les acteurs du territoire.

Les PDHLI ont pour vocation d'**articuler les différents services publics et partenaires de la lutte contre l'habitat indigne dans les départements**. Le préfet de département ou sous-préfet pilote le PDLHI et facilite la coordination des différents services de l'État, accompagne les acteurs locaux et développe des liens avec le parquet pour faciliter l'instruction des situations signalées.

Les facteurs de réussite d'un CLS sont basés sur l'interconnaissance des acteurs et actrices et leur coordination avec les dispositifs : **agir sans redondance** (mutualisation des ressources) **et inscrire les actions et missions du CLS de manière à compléter l'existant**. Or, il peut exister des difficultés à mobiliser certains partenaires à l'échelle des CLS en matière de logement (par exemple : absence de la Caisse d'allocations familiales dans les instances de gouvernance ; sur-mobilisation des acteurs intervenant à l'échelle des départements par les différents CLS, multiples invitations dans les groupes de travail relevant de différents dispositifs...).





## DANS UN CONTRAT LOCAL DE SANTÉ

Au regard de l'ensemble de ces difficultés, des leviers peuvent consister à renforcer la coordination :

- **en créant des procédures homogénéisées** (par exemple, en réalisant une fiche d'action départementalisée intégrée à l'identique dans chaque CLS) notamment sur les instances départementales (comme le PDLHI) pouvant être soutien des problématiques de logement sur les territoires.
- des parties prenantes d'un CLS **en développant les espaces d'échanges entre les coordinateurs CLS, l'ARS, la Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), la Direction départementale des territoires (DDT), les collectivités et les bailleurs** pour s'accorder sur les particularités et problématiques locales à prendre en compte dans le cadre du contrat sur les questions de logements.

## RENFORCER LE POUVOIR D'AGIR ET LE LIEN SOCIAL DES PERSONNES EN SITUATION DE PRÉCARITÉ

Des stratégies centrées sur le pouvoir d'agir des personnes, visant à **leur conférer les moyens permettant leur autonomisation et des prises de choix éclairés autour du logement**, contribuent à améliorer leurs conditions de vie et le lien social (Tsemberis & Gurdak, 2018).

### ÇA EXISTE !

- Des dispositifs comme le « **logement d'abord** » (voir p. 3) s'inscrivent dans cette perspective de renforcement du pouvoir d'agir à travers **l'accompagnement à l'accès au logement** (choix laissé à l'utilisateur du logement et des services, forte adaptabilité de l'accompagnement aux attentes formulées...).
- **La participation des publics au CLS** constitue également un levier du pouvoir d'agir. Elle peut prendre forme à travers l'intégration d'expert-es du vécu aux différentes étapes du CLS et de la construction des actions. **En Grand Est, il existe une charte des expert-es du vécu en cours d'élaboration dans le cadre du Programme régional d'accès à la prévention et aux soins (Praps).**

### Logement & précarité dans un CLS

#### **RENFORCER LES CONNAISSANCES ET LES COMPÉTENCES DES PROFESSIONNEL·LES EN MATIÈRE DE PRÉCARITÉ LOGEMENT**

Les professionnel·les méconnaissent souvent les réglementations, les plans, les dispositifs, les acteurs et les compétences attribuées à ces derniers en matière de précarité logement.



#### **DANS UN CONTRAT LOCAL DE SANTÉ**

Afin de renforcer la connaissance et améliorer la visibilité et la lisibilité des plans, dispositifs et ressources sur la thématique de la précarité logement, **les personnes en charge de la coordination des CLS peuvent être invitées aux instances des différents plans existants.**

L'organisation d'**une formation pour savoir repérer et signaler un habitat indigne suspecté ou un logement en situation de précarité énergétique** peut également être un levier pour améliorer l'action des professionnel·les.





## Dispositifs ressources en matière de précarité logement pour les CLS

### Dispositifs institutionnels

- **PDALHPD** : Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (logement et hébergement, maintien dans le logement).
- **PDLHI** : Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne
- **OPAH** : Opération programmée pour l'amélioration de l'habitat.

### Partenaires autour des questions de logement

Liste non exhaustive élaborée lors de la journée

- **DDETS** : Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités.
- **ARS** : Agence régionale de santé.
- **Coordination DDETS et ARS** : visant à traiter des problématiques communes, liées à la santé, au logement, à la précarité et aux conditions de vie des populations.
- **DDT** : Direction départementale des territoires.
- **DREAL** : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.
- **ANAH** : Agence nationale de l'habitat.
- **CAF** : Caisse d'allocations familiales (notamment via les aides financières sur la précarité énergétique et lutte contre les punaises de lit par exemple).
- **Collectivités** (communes et intercommunalités)
- **ADIL** : Agence départementale pour l'information sur le logement (inclut une permanence et la sensibilisation pour les élu-es).
- **Bailleurs sociaux**
- **Associations**
- **Experts du vécu**

## Définitions clés

### Logement

Le logement renvoie à des modes d'occupation différents (location, propriété) mais dans sa forme classique, il se caractérise par une pérennité plus importante que dans le cadre de l'hébergement (centre d'hébergement d'urgence ou de réinsertion sociale, par exemple). **Contrairement à l'hébergement, le logement ouvre également certains droits** (titre d'occupation, aides au logement) en contrepartie du versement d'un loyer ou d'une redevance.

Entre les pôles de l'hébergement et du logement, on trouve une forme «intermédiaire» de logement : les logements accompagnés (résidence sociale, pensions de famille, intermédiation locative par exemple) qui n'ont pas vocation à être occupés sur du long terme. On parle alors de **logements provisoires, logements d'insertion, ou logements adaptés**. Il s'agit dans ce cadre d'accompagner un processus d'**insertion par le logement**.

**L'hébergement** est considéré par la Fondation Abbé Pierre comme du **mal-logement**. Pour autant, le logement n'est pas toujours protecteur : dans certains cas, il est dit « dégradé » et peut ne pas proposer un confort minimal, voire même présenter des risques pour les habitants. Ces différents types de dégradation sont nombreux et font l'objet d'une réglementation stricte.

### Habitat dégradé

L'habitat dégradé qualifie l'ensemble des logements présentant des dégradations intérieures et/ou extérieures, des manquements à l'hygiène (sanitaires, eaux, ventilation), qui peuvent porter atteinte à la santé et/ou la sécurité de leurs occupants.

**Selon son degré de dégradation, un logement dégradé pourra relever soit de l'habitat non-décent, soit de l'habitat indigne.**

### Habitat non-décent

Depuis le décret du 30 janvier 2002, le bailleur a l'obligation de louer un logement respectant des normes de décence. Un logement décent répond à cinq critères :

- **Une surface minimale** ;
- **L'absence de risque pour la sécurité et la santé du locataire** (moisissures, installation électrique défectueuse, p.ex.) ;
- **L'absence d'animaux nuisibles et de parasites** ;
- **Une performance énergétique minimale** ;
- **La mise à disposition de certains équipements** (évacuation des eaux usées, installation sanitaire conforme, chauffage adapté...).

Lorsqu'un logement est diagnostiqué non décent par un professionnel habilité par la CAF, l'aide au logement est suspendue pour le bailleur.

### Habitat indigne

L'habitat indigne porte atteinte à la dignité humaine. Il se distingue de l'habitat non-décent, et renvoie aux :

- « Locaux ou installations utilisés à des fins d'habitation et **impropres par nature à cet usage** » ;
- « 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.** » (Article 84 de la Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, 25 mars 2009).

Les immeubles menaçant ruine (risques présentés par les murs, bâtiments ou édifices ne permettant pas d'offrir les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité des occupants ou tiers) ; les logements, immeubles et locaux insalubres et impropres à l'habitation ; les logements, immeubles où le plomb est accessible, sont des exemples d'habitats indignes.

**L'habitat indigne englobe l'habitat insalubre et l'habitat en état de péril.**

## Logement insalubre

Un logement insalubre est un logement qui représente **un danger ou un risque pour la santé ou la sécurité physique des personnes**.

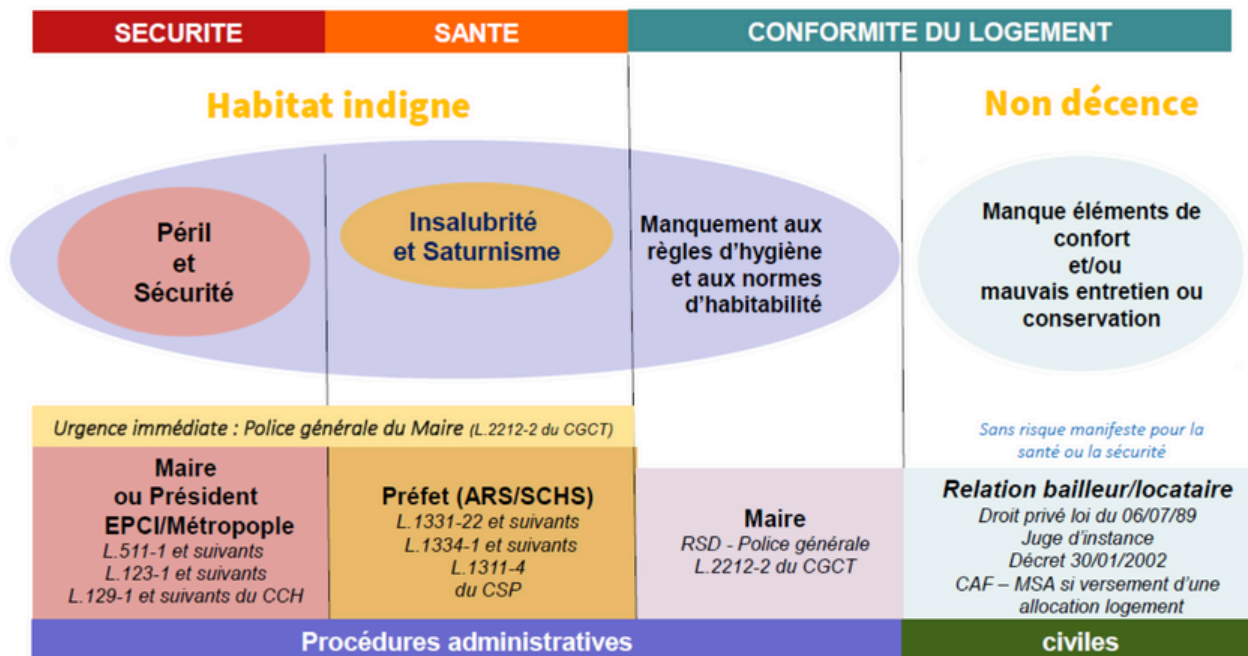
Les normes liées à l'insalubrité sont prévues par le **code de la Santé publique**. L'insalubrité est constatée par un rapport du **directeur général de l'ARS ou du directeur du service communal d'hygiène et de santé (SCHC)**.

## Logement en état de péril

Un logement en état de péril est un logement qui présente **un danger pour la sécurité des personnes qui l'occupent ou du voisinage**.

Le cadre légal est le **code de la Construction et de l'Habitat**. L'état de péril est constaté par un rapport des **services municipaux ou intercommunaux**.

Si ces notions se recoupent sur certains aspects, les cadres législatifs et les acteurs amenés à intervenir diffèrent, comme le synthétise le schéma ci-dessous.



Attention ce tableau n'a qu'une valeur indicative et ne peut rendre compte de toutes les situations

Schéma de l'habitat indigne / non-décent, extrait du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne de la Dihal (2018)

(HCSP, 2019)

### Habitat précaire

Ce terme ne semble pas avoir de définition officielle : il ne s'agit pas d'une catégorie réglementaire. Pour la Fondation Abbé Pierre, il renvoie à **des situations intermédiaires entre le logement indigne et l'absence de logement** (tente, cabane, fourgon...).

### Précarité énergétique

Aujourd'hui, parmi les mauvaises conditions d'habitat, l'un des enjeux majeurs sur lesquels les EPCI sont en capacité d'agir est la précarité énergétique.

La précarité énergétique se caractérise par :

- **Les mauvaises conditions thermiques du logement** (ressenti de froid ou de chaleur, présence de moisissures ou d'humidité, chauffage considéré comme dangereux ou vétuste : Rode et al., 2021) ;
- **Des charges d'énergie que le ménage ne peut plus assumer, ou difficilement.** Cela peut le conduire à développer des stratégies comme la restriction de chauffage par exemple, l'utilisation de chauffages d'appoint (ce qui impacte la qualité de l'air du logement), ou la diminution d'autres budgets pour payer les factures d'énergie (la voiture, par exemple, ce qui restreint la mobilité, ou la nourriture, ce qui peut provoquer de la malnutrition, etc.). D'autres conséquences non souhaitées, comme la coupure d'électricité par exemple, peuvent également survenir quand le ménage n'est plus en capacité de faire face aux charges d'énergie.

La précarité énergétique impacte donc la santé de différentes manières. Elle est associée à **une morbidité et une mortalité cardiovasculaire et respiratoire**, et à **l'altération de la santé mentale** (Ezratty & Ormandy, 2023). Cette dernière est liée notamment à l'isolement engendré par la stigmatisation ou la honte d'un logement dégradé (Rode et al., 2021).

Pour autant, **les enjeux de précarité énergétique sont faiblement pris en compte dans l'action publique locale malgré une importante palette d'outils** (Meillerand et Nicolas, 2019) en raison de **financement peu pérennes** ou encore de **l'absence de discours positif** sur le sujet.

## Bibliographie

- Banque des territoires. (n.d.). La boîte à outils de la Banque des territoires à destination des collectivités locales et territoriales pour agir contre la précarité énergétique. <https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/ra/Le%20guide%20%22Agir%20contre%20la%20pr%C3%A9carit%C3%A9%20%C3%A9nerg%C3%A9tique%22.pdf>
- Domergue, M., & Taoussi, L. (2016). Le mal-logement, déterminant sous-estimé de la santé. *La santé en action*, (437).
- Ezratty, V., & Ormandy, D. (2023). SYNTHÈSE : Précarité énergétique et santé : un enjeu majeur en contexte de crise énergétique et de changement climatique. *Environnement, Risques & Santé*.
- Fondation Abbé Pierre. (2016). Le logement est une question de santé publique (123 p.).
- Fondation Abbé Pierre. (2021). Les inégalités territoriales et le mal-logement. Actes du colloque de la Fondation Abbé-Pierre. Lille, le 5 novembre 2019. *Recherche sociale*, 237(1), 5-82.
- Fondation Abbé Pierre. (2024). L'état du mal-logement en France, Rapport annuel #29.
- Haut conseil de la santé publique. (2019). Facteurs contribuant à un habitat favorable à la Santé. État des lieux des connaissances et recommandations pour asseoir des politiques publiques pour un habitat sain (95 p.).
- INSPQ. (2024). Logement et santé : développement d'un cadre conceptuel (50 p.).
- Meillerand, M.-C., & Nicolas, J.-P. (2022). Réduire les inégalités sociospatiales par une approche multisectorielle de la précarité énergétique dans l'action publique locale. *Informations sociales*, 206(2), 104-113.
- Rode, A., El Fahli, R., & Revil, H. (2021). Observer la précarité énergétique : retour sur une démarche de "baromètre précarité énergétique" croisant santé et non-recours. Rapport réalisé pour la Chaire HOPE (27 p.).





## LOGEMENT & PRÉCARITÉ

dans un contrat local de santé

DES LEVIERS POUR AGIR

La collection "Littérature & expérience en promotion de la santé" rassemble les contributions de la littérature, c'est-à-dire les études, recherches et publications scientifiques, et la vision d'acteurs et d'actrices de terrain sur un sujet donné. Cette double lecture vise à permettre un ancrage des actions menées dans les connaissances issues de la recherche et une confrontation de ces dernières aux réalités et aux contextes locaux.