

Chapitre 2

Le tableau de bord du mal-logement

→ LE « MAL-LOGEMENT »
SES FORMES ET SES MANIFESTATIONS

→ LE SUIVI DES POLITIQUES DU LOGEMENT
DANS UN CONTEXTE DE CRISE DU LOGEMENT SANS PRÉCÉDENT

Ce chapitre a un statut particulier dans le rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre : il présente une vision synthétique de l'état du mal-logement en France, grâce à un tableau de bord d'indicateurs composé de deux parties. Une première partie dont l'objectif est de recenser, décrire et analyser les situations de mal-logement dans leur diversité et leur ampleur, en dégagant leurs évolutions au fil du temps. Une seconde partie qui cherche à identifier les dynamiques à l'œuvre dans la crise du logement et à suivre les politiques mises en œuvre pour y répondre.

Ce tableau de bord s'appuie sur des données statistiques originales, mais aussi sur diverses informations présentées dans d'autres parties du rapport ou publications de la Fondation. Il reste largement tributaire des données disponibles au niveau national (statistiques produites par l'Insee, données officielles des ministères, travaux de chercheurs...). Sachant que si certaines données peuvent être actualisées chaque année¹, d'autres en revanche reposent sur des enquêtes ponctuelles ou reconduites sur des échéances plus longues (comme l'enquête Sans domicile 2001 de l'Insee qui n'a pas été reconduite avant 2012 et dont les résultats ne sont pas encore disponibles). Nous avons fait le choix de présenter ici les dernières données disponibles, tout en regrettant le caractère daté de certaines qui ne permettent pas de prendre la juste mesure des situations de fragilité que vivent les ménages aujourd'hui, et notamment depuis le début de la crise économique en 2008 (c'est le cas de l'enquête Logement de 2006 qui ne sera reproduite qu'en 2013). Les données mobilisées dans ce rapport dépendent aussi fréquemment de sources administratives - liées à des interventions publiques - dont le maniement se révèle délicat car elles informent autant sur l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre que sur la réalité sociale que traitent celles-ci².

Ce tableau de bord est aussi l'occasion de pointer les limites et zones d'ombre dans la connaissance statistique sur l'état du mal-logement, notamment sur le non-logement (situations de squats, hôtels, cabanes, bidonvilles, campings...) ou les « flux » (expulsions locatives, trajectoires résidentielles des ménages...). Et si des pistes d'amélioration ont été formulées par le Conseil national de l'information statistique (CNIS)

¹ Notamment les données de suivi des politiques du logement qui font l'objet de bilans ministériels annuels. À noter que la mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) s'est traduite par la définition d'indicateurs de performance qui permettent d'assurer un suivi de la réalisation de certains objectifs de la politique du logement (cf. rapports annuels de performance / données Chorus).

² Une augmentation des aides accordées par les Fonds de solidarité logement (FSL) pourrait aussi bien traduire une accentuation des difficultés des ménages pour accéder au logement, qu'une meilleure utilisation du dispositif par les bénéficiaires. Et, à l'inverse, une diminution de ces aides pourrait aussi bien refléter un reflux des difficultés des ménages qu'une baisse des moyens dont disposent les FSL pour intervenir.

en 2011³, une grande vigilance reste de mise pour que ses préconisations ne restent pas lettre morte. Cette vigilance est renforcée dans le contexte actuel de limitation des moyens conférés à la statistique publique, sachant que la décentralisation engendre par ailleurs des difficultés dans la collecte et le traitement des données au niveau local. L'enjeu est de taille car, si l'observation et la connaissance statistique sur le mal-logement constituent avant tout un outil pour pouvoir agir efficacement sur ses causes, les moyens dont se dotent (ou non) les pouvoirs publics en ce domaine constituent déjà un premier indicateur de la volonté d'agir...

³ *Le Mal-logement*, rapport d'un groupe de travail du CNIS, n°126, juillet 2011. Rapport rédigé suite à la réflexion d'un groupe de travail auquel la Fondation Abbé Pierre a participé, aux côtés des services producteurs de données et des acteurs du logement.

LE « MAL-LOGEMENT »

SES FORMES ET SES MANIFESTATIONS

Le terme de « mal-logement » a été créé en 1995 par la Fondation Abbé Pierre pour rendre compte des difficultés de logement auxquelles étaient confrontées les personnes défavorisées. Il n'était alors pas imaginable que le phénomène prendrait l'ampleur qu'on lui connaît aujourd'hui. Année après année, le mal-logement s'est diversifié dans ses formes et ses manifestations et touche des catégories de personnes de plus en plus larges. Car il ne renvoie plus seulement à toutes les personnes sans domicile ou vivant dans des logements inconfortables (comme c'était le cas dans les années 1950) — même si ces situations sont malheureusement toujours très présentes. D'autres problématiques sont apparues au cours des 15 dernières années, sous l'effet de la flambée des coûts du logement et de la précarisation des ressources des ménages (chômage, temps partiels subis, CDD, intérim...) : dans ce contexte nouveau, de plus en plus de ménages, y compris parmi les couches intermédiaires et les classes moyennes, sont en difficulté pour accéder à un logement, pour s'y maintenir, ou pour en changer au cours de leur vie.

Les cinq dimensions, aujourd'hui constitutives du mal-logement, seront décrites dans cette première partie : l'absence de logement personnel (1), les difficultés d'accès au logement (2), les mauvaises conditions d'habitat (3), les difficultés de maintien dans le logement (4), le blocage de la mobilité résidentielle et « l'assignation à résidence » (5). L'objectif de ce tableau de bord étant de présenter l'ensemble des problématiques de mal-logement et leurs conséquences sur les personnes, à travers les données statistiques existantes au niveau national.

La Fondation Abbé Pierre estime à 3,6 millions le nombre de personnes aujourd'hui confrontées au mal-logement ; et si l'on considère tous les ménages fragilisés à court ou moyen terme, ce sont plus de 10 millions de personnes qui sont touchées par la crise du logement. Ces estimations⁴ s'appuient sur les données statistiques existantes au niveau national, lesquelles s'avèrent parfois singulièrement limitées ou datées et ne permettent pas de prendre la mesure des effets de la crise économique sur les ménages depuis 2008. À travers plusieurs indicateurs de suivi du contexte socio-économique actuel, il y a pourtant tout lieu de craindre une amplification récente des fragilités et du mal-logement dans notre pays.

⁴ Voir « Les chiffres du mal-logement » à la fin de ce rapport, qui tiennent compte des risques de doubles-comptes entre les différentes situations de mal-logement. Ce que ne fait pas ce tableau de bord dont l'objectif est avant tout de présenter, de la façon la plus exhaustive possible, l'ensemble des problématiques de mal-logement et des données chiffrées existantes pour en rendre compte.

Le contexte socio-économique de 2012⁵

Pauvreté⁶ : 8,6 millions de personnes en 2010 (+ 444 000 personnes par rapport à 2009).

Chômage : 4,6 millions de demandeurs d'emploi en novembre 2012 (+ 388 000 personnes par rapport à novembre 2011) - demandeurs inscrits à Pôle Emploi, catégories A,B,C, France métropolitaine, 1 jeune actif sur 5 au chômage en 2011 (22 %).

Sous-emploi : 1,4 million de personnes en sous-emploi au 2^e trimestre 2012 (55 000 de plus qu'en 2011).

Travailleurs pauvres : 1,9 million de personnes en 2009.

Minima sociaux : 2 millions de ménages bénéficiaires du RSA au 1^{er} janvier 2012 (+ 234 000 par rapport au 1^{er} janvier 2011).

Demandes d'aide des ménages : 83 % des CCAS/CIAS en 2011 constatent une hausse globale des demandes d'aide (79 % en 2010, 75 % en 2009).

1^{re} dimension du mal-logement : L'absence de logement personnel

On dénombre des centaines de milliers de personnes contraintes de dormir à la rue... ces situations incarnent sans doute de la façon la plus dramatique le problème de l'absence d'un logement personnel. Mais le « non-logement » prend également d'autres formes, moins visibles dans l'espace public, mais non moins préoccupantes : cabanes dans les bois, squat, camping à l'année, bidonvilles, hébergement chez des amis ou de la famille, accueil dans des structures d'hébergement saturées... Le recours à la « zone grise » du mal-logement ne concerne plus aujourd'hui que nos concitoyens les plus démunis, mais aussi tous ceux qui, fragilisés à un moment de leur vie, peuvent basculer dans des situations de grande précarité. Sur une période récente, l'exclusion du logement est devenue un phénomène massif qui touche au moins 700 000 personnes. Sachant que, d'après l'Insee, une personne sur vingt s'est retrouvée sans logement personnel au moins une fois au cours de sa vie⁷.

De la figure du « sans-abri » à toutes les personnes sans domicile fixe

L'absence de logement personnel se manifeste tout d'abord de la manière la plus criante, au travers de toutes les situations de personnes contraintes de vivre à la rue : les « sans-abri » au sens de l'Insee, c'est-à-dire toutes les personnes qui ne disposent d'aucun lieu couvert pour se protéger des intempéries (pluie, froid) et dorment à l'extérieur (dans la rue, un jardin public...) ou un

⁵ Sources : Insee, UNCCAS.

⁶ Pauvreté monétaire, seuil à 60 % du niveau de vie médian.

⁷ Maryse Marpsat, *Insee Première* n°1225, février 2009 : 2,5 millions de personnes qui avaient un logement personnel au moment de l'enquête déclarent en avoir été privées au moins une fois par le passé. Parmi elles, 78 % ont été hébergées par un tiers, 14 % dans un service d'hébergement, 11 % ont dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, parc, voiture, etc.).

lieu non prévu pour l'habitation (cave, cage d'escalier, chantier, parking, centre commercial, grotte, tente, métro, gare...). Le dernier recensement de la population en 2006 a établi à 14 600 le nombre de personnes confrontées à cette forme extrême d'exclusion du logement (dont 13 700 en métropole). Un chiffre en augmentation par rapport au recensement de 1999 (9 000 personnes).

En s'appuyant sur le recensement de la population, l'enquête Établissements sociaux de 2008 et différentes sources administratives, **l'Insee a récemment estimé à 133 000 le nombre de personnes sans domicile en France métropolitaine⁸**. Parmi elles, 33 000 personnes dorment habituellement dans un lieu non prévu pour l'habitation ou des centres d'hébergement d'urgence, 66 000 personnes sont accueillies dans les établissements sociaux de long séjour (centres d'hébergement et de réinsertion sociale, établissements d'accueil mère-enfant, centres dédiés aux demandeurs d'asile...) et 34 000 personnes dans les dispositifs d'hébergement financés par l'aide au logement temporaire (logements ou chambres conventionnés à l'ALT en places d'urgence ou de plus longue durée, hors établissements sociaux)⁹.

À noter qu'en 2001, l'enquête « Sans domicile » de l'Insee établissait à 86 000 le nombre de personnes sans domicile¹⁰, parmi lesquelles se trouvent 63 500 personnes privées de domicile et 16 000 enfants, ainsi que 6 500 personnes logées dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou d'hébergement provisoire (CPH) pour réfugiés. Ce premier recensement est apparu toutefois comme une estimation *a minima* en raison de nombreux territoires et situations non couverts¹¹. Si des améliorations ont été apportées à l'enquête « Sans domicile », du point de vue de sa couverture¹², on ne peut que regretter sa faible périodicité (11 ans séparent l'enquête SD 2001 de l'enquête SD 2012 dont les résultats ne sont pas encore connus à ce jour) alors que l'ensemble des observateurs de terrain s'accordent à dire que le phénomène d'exclusion du logement s'est considérablement aggravé depuis 2001. De son côté, **la Cour des Comptes¹³ a estimé à environ 150 000 le nombre de personnes sans domicile à la fin des années 2000.**

⁸ Pierrette Briant, Nathalie Donzeau, *Insee première* n° 1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », janvier 2011.

⁹ Une partie des personnes relevant de ces estimations est décomptée dans le tableau relatif aux structures d'hébergement (Cf. tableau 1).

¹⁰ L'Insee a approfondi l'analyse des conditions de vie de 46 800 adultes francophones recensés dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, et montré que, 8 % avaient passé la nuit précédant l'enquête dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune), 50 % dans un centre d'hébergement, 37 % dans un logement (studio ou appartement) dépendant d'associations ou d'organismes publics et 5 % à l'hôtel.

¹¹ N'ont pas été prises en compte dans l'enquête SD 2001 toutes les personnes qui ont passé une courte période dans la rue sans faire appel au réseau d'aide (ex : personnes se retrouvant à la rue à la suite de violences conjugales), les sans-domicile qui n'ont jamais fait appel à un centre d'hébergement ou de distribution de repas faute d'en connaître l'existence ou par choix, ainsi que les sans-domicile présents dans les agglomérations de petite taille dépourvues de ces services. Ont été par ailleurs exclues du champ de l'enquête les personnes hébergées par des institutions dont la fonction première n'est pas de fournir un hébergement (ex : hôpitaux, prisons) et qui néanmoins résolvent un problème de logement pendant la durée du séjour.

¹² En intégrant notamment les personnes sans domicile en milieu rural, dans les agglomérations de moins de 20 000 habitants, dans les départements d'Outre-mer, personnes qui n'utilisent pas les services de restauration, etc.

¹³ Cour des Comptes, *Rapport d'évaluation sur La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile*, novembre 2011. 507 p.

Enfin, les personnes sans domicile ne constituent pas un groupe homogène : des jeunes à faible niveau de qualification aux personnes disposant d'emplois précaires ou au chômage, des familles mal-logées aux personnes isolées âgées à la rue depuis des années, en passant par les familles en attente d'un logement social, les femmes victimes de violences conjugales, demandeurs d'asile déboutés, jeunes en rupture familiale, anciens détenus... le seul point commun de tous ces publics est bien souvent de ne pas avoir de logement personnel.

L'ampleur du phénomène d'exclusion du logement est également perceptible à travers les milliers de personnes qui n'ont pas d'autre choix que d'être hébergées dans des structures d'accueil collectives.

L'ensemble du secteur de l'hébergement et de l'habitat temporaire compte plus de 310 000 places en 2012¹⁴, dont :

- **36 600** places d'accueil d'urgence (en CHU et autres places d'urgence, chambres d'hôtel, lits halte soins santé¹⁵, résidences hôtelières à vocation sociale),
- **43 800** places d'hébergement d'insertion (CHRS, places de stabilisation, centres maternels) ;
- **41 700** places destinées aux demandeurs d'asile dans les CADA, AUDA, hôtels et autres places d'accueil d'urgence, ainsi qu'aux réfugiés statutaires dans les CPH ;
- **192 500** places en logements d'insertion (résidences sociales, foyers de travailleurs migrants¹⁶ ou foyers de jeunes travailleurs, places financées par l'ALT ou en intermédiation locative).

À noter que, compte tenu de la forte mobilité des personnes au sein des structures d'accueil, ce sont vraisemblablement beaucoup plus de personnes qui ont été accueillies dans le dispositif d'hébergement et de logement temporaire au cours de l'année¹⁷.

¹⁴ 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 (9 446 places en moyenne par soir pendant l'hiver 2011-2012) ni les personnes hébergées aux frais des collectivités territoriales faute de recueil national d'informations.

¹⁵ Les lits halte soin santé (LHSS) offrent une prise en charge médico-sociale à des personnes en situation de précarité dont l'état de santé ne justifie pas une hospitalisation mais qui ont néanmoins besoin de soins.

¹⁶ Dans son 16e rapport, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées souligne combien, dans certains vieux FTM non transformés, les conditions de confort sont archaïques, sans même évoquer la sur-occupation que certains connaissent.

¹⁷ A titre d'exemple, la CNAF indique que ce sont 131 128 personnes qui ont été hébergées en 2010 dans les 50 105 places financées grâce à l'ALT.

Tableau 1 : Les capacités d'accueil du dispositif d'hébergement et de logement temporaire

	au 1/01/2012
Places d'accueil d'urgence (1)	36 604
dont places en centres d'hébergement d'urgence (CHU)	14 314
dont places d'hôtel	16 235
dont places d'accueil d'urgence dans les CHRS	4 828
dont lits halte soin santé (LHSS)	1 000
dont places de RHVS à la disposition de l'Etat	227
Places d'hébergement d'insertion	43 847
dont places en CHRS (1)	30 754
dont places de stabilisation* (1)	7 993
dont places en centres maternels (2)	5 100
Dispositif spécifique pour demandeurs d'asile (3)	41 665
dont places en CADA)	21 410
dont places en AUDA (urgence nationale)	1 756
dont places en hôtels pour les demandeurs d'asile	11 035
dont autres places d'urgence	6 381
dont places en CPH (pour les réfugiés statutaires)	1 083
Places en logements d'insertion	192 530
dont places financées par l'Aide au logement temporaire (4)**	43 000
dont places en résidences sociales « classiques » (1)	75 592
dont places en FTM non transformées en résidences sociales (5)***	48 000
dont places en FJT non transformées en résidences sociales (6)	20 000
dont personnes en intermédiation locative (7)	5 938
Total général	314 646

* dont 4 229 places de stabilisation hors CHRS.

** 50 105 places en logements ou chambres d'hôtel, à fin 2010, auxquelles nous avons retiré 7 026 places en CHU co-financées par l'ALT.

*** estimation en nombre de places, par application d'un ratio de 145 places par foyers, sachant que 334 FTM n'étaient pas réhabilités fin 2011.

Sources :

(1) DGCS au 31.12.2011. France entière.

(2) enquête Établissements Sociaux, à fin 2008.

(3) au 30 juin 2011.

(4) ministère du Logement et CNAF, 2010.

(5) estimation de la Fondation Abbé Pierre, à partir des données du ministère du Logement 2010 et 2011 (répertoire Finess).

(6) estimation du cabinet FORS-Recherche sociale, dans une étude sur « le logement accompagné » réalisée pour le compte de la Dihal (avec appui de la DGALN-DHUP), mai 2012.

(7) dispositif solibail, au 31/12/2011.

NB : La Fondation Abbé Pierre ne comptabilise pas ici les pensions de famille (10 269 places à fin 2011 – y compris en résidences accueil), qui correspondent à des formules de logement durable, même si leur vocation a parfois été dévoyée.

Notons que le dispositif d'hébergement est aujourd'hui sous pression, et ne permet pas de répondre à toutes les situations de précarité et d'exclusion, comme l'a montré le baromètre 115 de la Fnars¹⁸, qui indique en novembre 2012, que le taux de réponses négatives pour absence de places disponibles atteint 78 %.

Abris de fortune, campings à l'année... l'extension de la zone grise du « non-logement »

Aux marges de l'hébergement et du logement s'est formée une zone grise du « mal-logement¹⁹ » qui renvoie à toutes sortes de solutions précaires. Parmi elles, les habitations de fortune où vivent quelque 85 000 personnes²⁰ dans des caravanes immobilisées, baraques de chantier, logements en cours de construction, locaux agricoles aménagés, mobil-homes immobilisés dans des campings, etc. Ces solutions de fortune sont souvent peu visibles dans l'espace public et gagnent des territoires de plus en plus éloignés des villes.

Le recours aux terrains de camping, pour se loger toute l'année, est également une « solution » d'habitat très précaire qui s'est développée de façon préoccupante au cours des dernières années. Les professionnels du secteur parlent d'une « déferlante » quand ils évoquent l'explosion de cette « clientèle » permanente de leurs campings (personnes sans domicile fixe, mais aussi retraités, salariés précaires, etc.). Suivi partiellement par la statistique publique²¹ (compte tenu du caractère illégal de cette pratique), le phénomène n'est appréhendé aujourd'hui que par des enquêtes de terrain auprès des gestionnaires. À partir des données du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, une étude de la chercheuse France Poulain²², du CNRS, a estimé en 2005 que 100 000 personnes vivaient à l'année en camping ou mobil-home (hors marinières et gens du voyage).

La réapparition des bidonvilles que l'on croyait disparus

L'exclusion du logement se manifeste également de façon dramatique à travers la réapparition de situations que l'on croyait disparues, telles que les bidonvilles qui se développent aujourd'hui à la périphérie des villes, dans des terrains vagues, des friches industrielles, sous des échangeurs autoroutiers. Solutions de dernier repli pour des populations très marginalisées — notamment de familles de migrants avec enfants — venues de Bulgarie ou de Roumanie, les bidonvilles se caractérisent par des conditions sanitaires d'une

¹⁸ FNARS, « Baromètre 115, Hiver 2012/13 ». Enquête réalisée en novembre 2012 auprès des « 115 » de 37 départements.

¹⁹ La notion de « non-logement » renvoie à diverses situations d'habitat précaires - voire indignes - et révèle la constitution d'un nouveau champ aux marges de l'hébergement et du logement.

²⁰ D'après le recensement rénové de la population de 2006.

²¹ La location d'emplacements en camping à l'année étant une pratique illégale, le Conseil national d'information statistique (CNIS) pointe dans son rapport sur le mal-logement (juillet 2011) des difficultés d'ordre méthodologique pour la réalisation d'enquêtes au niveau national : refus de réponse des gérants de camping, risque de réponses fausses, voire décision de mettre fin à ces locations dans la crainte de contrôle.

²² Étude réalisée en 2005 par France Poulain, chercheuse au CNRS. Cf. France Poulain, *Le camping aujourd'hui en France, entre loisir et précarité*. Éditions de la DDEA de l'Oise, septembre 2009, 172 p.

extrême précarité (absence de sanitaires, d'accès à l'eau, à l'électricité...) qui exposent leurs occupants à des incidents (liés au chauffage au bois, à l'éclairage à la bougie...) voire à des décès accidentels.

Aucune donnée statistique ne permet aujourd'hui de prendre la mesure du phénomène des bidonvilles, les populations qui y vivent étant d'autant plus difficiles à appréhender qu'elles sont soumises à une importante mobilité, sous la menace permanente d'expulsions à répétition de terrains. Un traitement public plus sécuritaire qu'humain qui ne fait qu'aggraver la situation de ces familles, repoussées toujours plus loin des villes et des possibilités de prise en charge et d'accompagnement (ruptures de soins, ruptures scolaires, absence d'accès aux droits...).

Les « squats », dans l'angle mort de la statistique publique

Faute de solutions de logements accessibles, de nombreuses personnes sont aujourd'hui contraintes de vivre en « squat », dans des logements ordinaires mais pour lesquels elles ne disposent d'aucun titre d'occupation. Si certains chercheurs ont travaillé sur la question des squats (notamment Florence Bouillon²³), aucune donnée statistique ne permet aujourd'hui de mesurer l'ampleur du phénomène (en raison principalement de son caractère illégal), ni de le qualifier plus finement. Car si les squats « politiques » ou « culturels » sont relativement connus (étant plus visibles et revendicatifs), ce sont bien les « squats de pauvreté » qui constituent la grande majorité d'entre eux. Y vivent principalement des jeunes sans ressources, demandeurs d'asile, familles en attente d'un logement social, personnes souffrant de toxicomanie... autant de personnes en situation fragile qui se retrouvent alors enfermées dans une spirale d'exclusion et de précarité, éloignées toujours plus de leurs droits et d'un minimum matériel²⁴.

Hébergement chez des tiers : une solution palliative invisible dans l'espace public

D'après les résultats de l'enquête Logement de 2002, l'Insee²⁵ estime qu'un noyau dur de 79 000 personnes sont contraintes d'être hébergées chez des tiers : il s'agit de personnes âgées de 25 à 60 ans qui n'ont pas les moyens de leur indépendance, ne sont pas étudiantes et n'ont aucun lien de parenté direct avec l'occupant en titre. Pour la Fondation Abbé Pierre, l'hébergement contraint peut être élargi aux enfants (et petits-enfants) de l'occupant qui, après avoir occupé un logement indépendant, reviennent au domicile parental pour une raison autre que la fin des études (282 000 personnes), ainsi qu'aux personnes de 60 ans ou plus qui ne sont pas hébergées par convenue personnelle (50 000 personnes). **Au total, ce sont 411 000 personnes qui sont hébergées chez des tiers, de façon contrainte.**

²³ Florence Bouillon, *Les mondes du squat. Anthropologie d'un habitat précaire*, PUF, 2009, 244 p.

²⁴ Marc Uhry, « Frottements ignorants : l'institution et les squats » in *Revue française des affaires sociales*, 2002.

²⁵ *Insee première* n°1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », Pierrette Briant, Nathalie Donzeau, janvier 2011.

Si ces statistiques ne pourront pas être actualisées avant la publication des résultats de la prochaine enquête Logement de 2013 (en raison de la suppression de ce module dans la dernière enquête Logement de 2006), de nombreuses alertes montrent que le phénomène a pris une réelle ampleur au cours des dix dernières années²⁶ : dans certains territoires, comme la Seine-St-Denis, un service social spécifique a même été mis en place par le Département pour « suivre » ces familles sans accroche territoriale ni administrative.

L'hébergement chez des tiers pose de nombreux problèmes de cohabitation au quotidien, tant pour les hébergés que pour ceux qui les accueillent : problèmes dans l'occupation des logements (surpeuplement, occupation précaire...), nuisances diverses (bruit, promiscuité, manque d'intimité...) particulièrement préjudiciables pour les enfants (problèmes de concentration, stress, difficultés à faire ses devoirs...). Solution de dépannage et d'attente, l'hébergement chez un proche peut se révéler très pénalisant lorsqu'il se prolonge et constitue rarement un facteur d'insertion. Sorte d'amortisseur de la crise du logement, il rend par ailleurs « invisibles » toutes ces personnes sans logement personnel, renvoyant leur prise en charge vers la sphère privée.

Les chambres d'hôtel : une « soupe » en période de crise du logement

L'hôtel apparaît de plus en plus comme une solution de dernier recours pour assurer l'accueil d'urgence des personnes privées de domicile, et notamment de nombreuses familles. Le recours aux nuitées d'hôtel a continué de progresser fortement : fin 2011, on compte 15 498 places en hôtel contre 13 948 places fin 2010, l'essentiel des places d'hôtel se situant en Ile-de-France (12 842 places), en Rhône-Alpes (692 places), Lorraine (749 places) et Picardie (114 places)²⁷. Sachant que ces données ne tiennent pas compte des places mobilisées par les collectivités locales.

Alors que le recours aux nuitées d'hôtel coûte extrêmement cher à la collectivité (l'État y a consacré 95 millions d'euros en 2011, sans compter les budgets des collectivités locales), cette solution apparaît très insatisfaisante pour les familles : autonomie relative, statut précaire, absence de mesures d'accompagnement social (contrairement au secteur de l'hébergement)... Or, si pour toutes ces raisons l'État prévoyait de réduire le recours aux chambres d'hôtel, la part du budget qu'il y consacre n'a cessé de progresser, représentant 43 % des dépenses d'hébergement d'urgence en 2011 (33 % en 2009) alors qu'elle devait être réduite à 25 %.

Par ailleurs, le recensement de la population de 2006 indique que 38 000 personnes résident de façon habituelle dans des chambres d'hôtel. L'enquête Logement de 2006²⁸ y décrit une population pauvre (43,5 % appartenant au 1^{er} décile des niveaux de vie, 72 % au 1^{er} quartile), à dominante ouvrière

²⁶ « Viens chez moi, j'habite sur le canapé d'une copine », in *Le Monde* du 8 octobre 2012.

²⁷ Rapport annuel de performances, Programme Ville et Logement, 2011.

²⁸ Insee, *Le dispositif statistique de l'Insee dans le domaine du logement*, n°F1002, p.142.

(41 %) ou sans activité professionnelle (22,5 % sans les étudiants). Ces ménages sont très majoritairement composés de personnes seules (90 %) — en moyenne plus âgés que dans l'ensemble de la population (39 % ont entre 40 et 49 ans) — et qui supportent des taux d'effort très élevés (55 % en moyenne). Les conditions de confort dans ces chambres d'hôtel sont bien souvent très médiocres : absence de sanitaires dans la chambre, absence d'installation pour faire la cuisine...

Habitat mobile et Gens du voyage : entre conditions d'accueil précaires et exclusion

D'après le dernier recensement de la population (2006), 87 000 personnes vivent aujourd'hui dans des habitations mobiles : caravanes, mobil-homes, roulotte, etc. Si les enquêtes statistiques ne permettent pas de distinguer la part des personnes ayant choisi ce mode d'habitation (et celle qui y recourt de façon contrainte)²⁹, la Fondation Abbé Pierre constate que les conditions d'accueil réservées à ces populations en habitat mobile sont parfois très difficiles. Dans certains territoires, c'est un véritable « régime d'exclusion » qui s'est instauré à l'encontre des personnes en habitat mobile, comme l'a montré une récente enquête de l'Association nationale des Gens du voyage catholiques (ANGVC)³⁰.

Du côté des Gens du voyage, nombreuses sont les familles (en particulier parmi les plus modestes) qui rencontrent des difficultés importantes pour s'arrêter temporairement ou s'installer durablement sur un territoire, alors qu'elles souhaitent continuer à vivre en caravane. Si la décision d'habiter en caravane pour des raisons autres que financières et de non-accès au logement ne constitue pas en soi une forme de mal-logement, la non-réalisation des aires d'accueil collectives par les communes (Cf. tableau 41) conduit, elle, à des conditions d'habitat inacceptables. Des familles sont ainsi contraintes de passer de terrain en terrain pour trouver un espace disponible ; de nombreuses aires souffrent de sur-occupation³¹ ; certains groupes préfèrent ne pas reprendre la route pour conserver une place adaptée, d'autres finissent par s'arrêter dans les seuls interstices urbains laissés libres au stationnement spontané (triangle d'autoroute, à proximité d'une voie de chemin de fer, d'une déchetterie, etc.). Compte tenu de la non-réalisation de plus de 40 % de ces aires d'accueil prévues par les schémas départementaux, la Fondation Abbé Pierre estime à près de 18 000³² le nombre de familles qui ne trouvent pas de places aujourd'hui dans ces territoires, soit plus de 70 000 personnes.

²⁹ Le CNIS pointe la difficulté à appréhender le caractère choisi ou subi de ce mode de vie, même à travers une interrogation directe des personnes (adaptation des préférences aux possibilités, souci de dignité, etc.), CNIS p.38.

³⁰ ANGVC, Enquête nationale 2012 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 1630 collectivités. De nombreuses collectivités inscrivent l'interdiction d'installation pour les résidences mobiles dans leurs documents d'urbanisme, sachant que des carences ont été également relevées de la part des services de l'État, concernant l'information délivrée aux collectivités à travers les « porter-à-connaissance », et l'insuffisance des contrôles de légalité des documents d'urbanisme.

³¹ Sachant que les aires d'accueil sont régies par des règles contraignantes : heures de visite, accès aux sanitaires...

³² 23 603 places en aires d'accueil disponibles sur 41 400 prévues dans les schémas départementaux, soit 17 797 places manquantes.

2^e dimension du mal-logement : Les difficultés d'accès au logement

Pour 3 Français sur 4, il est désormais difficile de se loger (plus de 9 personnes sur 10 en région parisienne)³³... Ces chiffres donnent bien la mesure du problème de l'accès au logement, ils révèlent le niveau d'inquiétude et de pessimisme de la population dans ce domaine. La situation est particulièrement dramatique pour les ménages les plus modestes, les isolés, les jeunes en difficulté d'insertion, les femmes seules avec enfant(s) disposant de faibles ressources... mais elle est aussi devenue complexe pour de nombreux ménages insérés socialement et économiquement. Le marché du logement fonctionne aujourd'hui comme une véritable « centrifugeuse » qui sélectionne les « candidats » les plus solvables, et refoule les autres vers les réponses apportées par la puissance publique. Notamment vers un parc Hlm qui n'est pas calibré pour répondre à l'ensemble des besoins.

Trop de demandeurs en attente d'un logement social

D'après l'enquête Logement de 2006, 1 220 000 demandeurs étaient en attente d'un logement social, dont 550 000 qui étaient déjà logés dans le parc Hlm. Une demande qui a progressé de 43 % en 10 ans, témoignant d'une déconnexion forte entre les niveaux de loyer dans le parc privé et les ressources des ménages qui se précarisent (montée du chômage, CDD, intérim...).

Tableau 2 : Demande non pourvue de logements Hlm de 1984 à 2006

	1984	1988	1992	1996	2002	2006
Demandeurs en attente	680	700	915	855	1 040	1220
<i>Dont déjà logés dans le parc Hlm</i>			450	390	500	550
Demandeurs en attente par rapport à l'ensemble des ménages	3,3 %	3,3 %	4,1 %	3,7 %	4,3 %	4,6 %

Source : Insee, enquêtes Logement, France métropolitaine.

Par ailleurs, un nouveau système d'enregistrement de la demande de logement social mis en place en 2011³⁴ fait état de 1 685 510 demandes actives au 1^{er} septembre 2012, dont 30 % provenant de ménages déjà logés dans le parc Hlm. Parmi ces ménages, moins d'un tiers a pu accéder à un logement social en 2011 (480 000 ménages).

³³ Sondage Ipsos pour Nexity, *Les enjeux du logement en 2012*. Septembre 2011.

³⁴ La loi du 25 mars 2009 (art 117) a renforcé les acquis du Numéro unique afin de simplifier les démarches du demandeur et d'améliorer le suivi statistique. La nouvelle application informatique a été mise en place fin mars 2011 et un infocentre devrait permettre fin 2012 de fournir des informations détaillées sur la demande de logement social du niveau national au niveau communal.

Discriminations dans l'accès au logement : des pratiques encore difficiles à appréhender

Dans un contexte de tension exacerbée sur le marché du logement, se loger prend parfois les allures d'un véritable « parcours du combattant » qui peut être encore aggravé par des pratiques discriminantes de la part de propriétaires bailleurs, agences immobilières ou organismes Hlm. Même s'il a progressé depuis 2005, le nombre de saisines déposées auprès du défenseur des droits³⁵ (ex-Halde) reste relativement faible (395 réclamations en 2011), et est loin de traduire la réalité des pratiques discriminatoires dans le domaine du logement.

D'après une récente enquête³⁶, réalisée pour le compte du Défenseur des droits, les motifs de discriminations les plus fréquents sont la précarité des revenus (cité par 91 % des personnes interrogées) et les origines maghrébines ou africaines des candidats à la location (pour plus de 80 % des personnes interrogées). Pour les personnes qui disent en avoir été victimes, la discrimination s'est manifestée au travers de refus de candidature (42 %), de demandes de garanties supplémentaires par rapport à ce qui est habituellement demandé (40%) ou d'une absence de réponse au dossier (29 %). Parmi les victimes de discriminations, les habitants des ZUS sont surreprésentés³⁷.

FSL, Locapass, GRL : une forte sollicitation des aides à l'accès

Les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ont été institués dans chaque département, avec pour vocation d'aider financièrement les ménages qui rencontrent des difficultés dans leur logement. En 2009, 123 000 ménages ont bénéficié d'une aide financière des FSL pour accéder à un logement, ce qui marque une nette diminution par rapport au début des années 2000, où plus de 150 000 ménages étaient aidés.

Aucun chiffre consolidé au niveau national n'a pu être communiqué pour l'année 2010, faute de remontées d'informations de la part de 40 départements. On ne peut que regretter cette absence d'actualisation — et plus globalement les difficultés rencontrées depuis la décentralisation par de nombreux FSL³⁸ — pour rendre compte du nombre d'aides distribuées et de ménages

³⁵ Il est à noter qu'en mai 2012, le Défenseur des droits a adopté une recommandation pour que soit mis un terme à des pratiques discriminantes à l'égard des habitants des départements d'Outre-mer, en raison de leur origine (plusieurs cas notamment de refus de location pour cause de domiciliation ultra-marine des garants, cas de refus de prêts bancaires...).

³⁶ IFOP, *Enquête sur les discriminations dans l'accès au logement locatif*. Enquête réalisée début octobre 2012 sur un échantillon de 1 000 personnes âgées de 18 ans et plus, et un autre échantillon de 502 personnes de 18 ans et plus habitant en ZUS.

³⁷ 35 % des habitants des ZUS disent avoir déjà été confrontés à une discrimination dans l'accès au logement (contre 27 % pour la France entière).

³⁸ La décentralisation a entraîné d'importants dysfonctionnements dans la transmission statistique, ce qui s'explique en partie par la réforme des services déconcentrés de l'État. Les données disponibles pour 2008 et 2009 constituent des estimations nationales réalisées sur la base de 89 et 86 départements.

Le tableau de bord du mal-logement

aidés. Sachant que l'activité de ces fonds décentralisés est aujourd'hui très fragilisée par la recrudescence des sollicitations de ménages en difficulté et l'insuffisance des moyens financiers pour y répondre.

Tableau 3 – Nombre d'aides à l'accès distribuées par les FSL

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (e)	2009 (e)
aides financières à l'accès locatif	162 683	154 969	164 000	141 586	140 732	141 750	137 200	132 360	119 447	123 553

Source : ministère du Logement. (e) estimation nationales.

Distribuées par les collecteurs d'Action Logement, les « avances Loca-pass » ont pour objectif d'aider les locataires entrant dans un nouveau logement à financer leur dépôt de garantie. Depuis 2007, le nombre d'avances Loca-pass n'a cessé de diminuer, et représente en 2011 un peu moins de 210 000 aides, soit son niveau le plus bas depuis 2003. De fait, l'avance Locapass a été recentrée sur les salariés du secteur privé non agricole, les jeunes de moins de 30 ans et les étudiants boursiers. Cette diminution est perceptible sur l'ensemble des aides Loca-Pass distribuées, avances et garantie de loyer (- 23 % par rapport à 2010).

Tableau 4 - Les aides Loca-Pass

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre total d'aides Locapass accordées	521 666	476 815	542 686	629 042	726 880	723 062	673 167	467 094	358 830
Dont dépôts de garantie « avances Locapass »	363 531	311 468	340 869	379 504	420 377	417 226	401 911	310 966	206 531
Montant (en M euros)	319	307	348	404	470	348	332	270	174

Source : Anpeec.

À noter que la Garantie des risques locatifs mise en place début 2010, est sensée faciliter l'accès au logement de populations fragiles (notamment des jeunes salariés, personnes en intérim ou en CDD), par la dispense de caution d'une personne physique ou morale, et un taux d'effort autorisé jusqu'à 50 % des ressources du ménage. Une évaluation de l'APAGL³⁹ a montré que 70 % des salariés couverts étaient effectivement en situation précaire au regard de l'emploi. Le dispositif est toutefois loin de remplir ses promesses, puisque seulement 231 000 ménages en bénéficiaient fin 2011 (pour un objectif de 400 000), sachant que le retrait annoncé d'un assureur risque de fragiliser encore un peu plus le dispositif. En cause : son manque de visibilité et une

³⁹ En application du décret 2009-1621, l'APAGL a réalisé début 2012 une évaluation de l'efficacité économique et sociale du dispositif GRL.

sélection des ménages les plus solvables qui se poursuit, notamment en zone tendue, chez la plupart des bailleurs qui continuent de privilégier le cautionnement.

Le Droit au logement opposable, procédure de dernier recours pour l'accès au logement

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la loi sur le Droit au logement opposable (Dalo) permet à six catégories de ménages qui ne parviennent pas à accéder à un logement de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département.

À la fin 2011, plus de 250 000 recours « logement » avaient été déposés auprès des commissions de médiation et près de 80 000 d'entre eux avaient été déclarés prioritaires et urgents. Des chiffres qui attestent d'une montée en puissance depuis 4 ans et mettent en lumière des besoins en logement non satisfaits. Les recours Dalo ne correspondent toutefois qu'à une partie des ménages mal-logés, ceux qui, appartenant à l'une des catégories de prioritaires définies par la loi⁴⁰, ont effectivement fait valoir ce droit. Pour rappel, le ministère du Logement avait estimé en 2007 à 483 700 le nombre de ménages susceptibles de bénéficier du Dalo. Les données du tableau ci-dessous indiquent par ailleurs que seulement 33 628 ménages prioritaires avaient été relogés par les préfets fin 2011 (soit 42 % des demandes prioritaires)⁴¹.

Tableau 5 : Mise en œuvre du Droit au logement opposable

	2008	2009	2010	2011
Nombre de recours « logement » déposés	56 456	128 743	185 648	251 937
Nombre de décisions favorables pour un relogement	15 693	37 210	57 561	79 737
Nombre de personnes logées dans le cadre de la procédure Dalo	3 134	11 007	22 420	33 628
Autres personnes relogées (avant le passage en commission ou indépendamment de la mise en œuvre de la décision)	2 468	7 373	12 554	18 275

Source : Fondation Abbé Pierre, à partir des données du Comité national de suivi de la mise en œuvre du Dalo.

À travers le suivi des motifs de recours Dalo apparaissent de nombreuses situations de mal-logement auxquelles aucune réponse n'avait été apportée jusqu'alors. Parmi elles, on recense une grande part de ménages confrontés à l'absence de domicile personnel (26 % des ménages reconnus prioritaires

⁴⁰ Les six catégories de ménages éligibles au Dalo sont les suivantes : ménages dépourvus de logement, menacés d'expulsion sans relogement, hébergés de façon continue dans une structure d'hébergement ou un logement de transition, logés dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux ; familles avec enfant mineur ou personne handicapée dans un logement indécent ou sur-occupé ; ménages ayant dépassé les délais d'attente anormalement longs pour une demande de logement social.

⁴¹ À noter que 18 275 autres ménages ont pu être relogés par ailleurs, en-dehors du cadre du Dalo.

en 2011). Le Dalo permet également de mettre en lumière toutes les situations de demandeurs confrontés à de mauvaises conditions d'habitat dans des logements indécents, sur-occupés, insalubres ou dangereux (26 %) ou qui sont sous la menace d'une expulsion (10 %). Parmi les situations les plus représentées figurent également celles des demandeurs de logement Hlm qui n'avaient pas reçu de proposition au-delà de délais d'attente anormalement longs (25 %) ; ces derniers ont désormais la possibilité de déposer un recours contentieux devant les tribunaux administratifs, en cas de non-relogement par les préfets (depuis le 1^{er} janvier 2012).

Tableau 6 : Motifs retenus par les commissions de médiation en 2011

	Part des demandeurs concernés (sur l'ensemble des motifs retenus)
Dépourvus de logement	26 %
Menacés d'expulsion sans relogement	10 %
Hébergés de façon continue dans une structure d'hébergement ou un logement de transition	13 %
Logés dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux	6 %
Familles avec enfant mineur ou personne handicapée dans un logement indécent ou sur-occupé	20 %
Délais d'attente anormalement longs pour une demande de logement social	25 %

Source : Comité de suivi Dalo, résultats présentés au 30 septembre 2011.

3^e dimension du mal-logement : Les mauvaises conditions d'habitat

Si le parc des logements s'est amélioré depuis les années 1950 du point de vue du confort sanitaire (eau courante, WC, etc.), le mal-logement lié à de mauvaises conditions d'habitat est loin d'avoir disparu. Mauvaise qualité des logements, insalubrité et indécence, copropriétés dégradées, « passoires thermiques »... les contours du mal-logement ont évolué, et le périmètre des personnes fragilisées s'est considérablement élargi. D'après l'enquête Logement de 2006, ce sont plus de 2,7 millions de personnes qui vivaient dans des logements sans confort, de mauvaise qualité ou surpeuplés⁴² encore aujourd'hui. Sachant que pour pouvoir se loger, dans un contexte de crise du logement aggravée, des centaines de milliers de ménages finissent par renoncer à des conditions d'habitat décentes et par accepter toutes sortes de « solutions » inconfortables et indignes.

⁴² Exploitation DHUP.

De l'inconfort sanitaire à la mauvaise qualité des logements

Au cours des dernières décennies, le confort sanitaire des logements s'est globalement amélioré, comme le montrent les résultats des enquêtes Logement de l'Insee : alors qu'en 1984, 15 % du parc ne disposait pas de l'eau courante, d'une installation sanitaire (baignoire ou douche) ou de WC intérieurs, ce n'est le cas que dans 1,3 % du parc en 2006⁴³. Cela concerne toutefois 510 000 personnes qui habitent, près de neuf fois sur dix, dans des habitations anciennes, construites avant 1948. Il s'agit dans la moitié des cas de personnes seules, retraitées, en majorité propriétaires et vivant dans des zones rurales. Le niveau d'inconfort sanitaire reste plus élevé dans les départements d'Outre-Mer⁴⁴, où il concerne encore 6,5 % des logements, et où près de 3 ménages sur 10 n'ont pas accès à l'eau chaude.

**Tableau 7 - Évolution du confort sanitaire des logements
(en milliers de logements)**

	1984	1988	1992	1996	2002	2006
Logements sans confort sanitaire (1)	3 050	2 039	1 369	934	612	354
Logements avec eau, WC et installations sanitaires, sans chauffage central	3 089	3 267	3 092	3 576	1 698	1 438
Logements « tout confort » (2)	14 226	15 950	17 670	18 776	22 215	24 571
Ensemble des résidences principales	20 364	21 256	22 131	23 286	24 525	26 363

Source : Insee - enquêtes Logement.

(1) Sont qualifiés de logements « sans confort sanitaire », les logements n'ayant pas à la fois eau courante, WC intérieurs et installations sanitaires.

(2) Sont qualifiés de logements « tout confort », les logements avec les trois éléments de confort sanitaire de base et le chauffage central.

Notons que des données plus récentes, calculées par l'Insee à partir de l'enquête SRCV sur la base d'autres critères, établissent à 1,4 % la part des logements inconfortables en 2010 (contre 2,1 % en 2005 et 15,7 % en 1984)⁴⁵.

Au-delà de l'inconfort sanitaire, l'Insee se penche désormais sur la mauvaise qualité des logements ; par analogie avec les critères de la loi Dalo, il considère comme « privé de confort » tout logement situé dans un immeuble

⁴³ Sur les 354 000 logements privés de confort sanitaire en 2006 (hors doubles comptes), on en compte 270 000 sans WC intérieurs et 210 000 sans installation sanitaire, auxquels on peut ajouter un petit nombre de logements ne disposant pas d'eau courante.

⁴⁴ Insee première n°1202, « Les logements en 2006 - Le confort s'améliore mais pas pour tous », juillet 2008.

⁴⁵ Insee première, n° 1396, « Conditions de logement de 2005 à 2010 », mars 2012. Est considéré ici comme inconfortable tout logement qui n'a pas au moins un des 3 éléments suivants : eau chaude courante/baignoire ou douche/WC intérieur).

insalubre ou menaçant de tomber en ruine, ou qui présente deux défauts au moins parmi la liste suivante : absence d'installation sanitaire ou de coin cuisine, installation de chauffage insuffisante ou mauvaise isolation, infiltrations d'eau, électricité non conforme. En 2006, selon l'enquête Logement, 947 000 logements sont concernés (3,6 % des résidences principales), dans lesquels vivent 2,1 millions de personnes⁴⁶.

À partir d'une enquête plus récente sur les ressources et les conditions de vie (SRCV 2010)⁴⁷, l'Insee montre que les ménages modestes sont les plus touchés par l'inconfort au sens large⁴⁸ (ils sont 43 % à être confrontés à 1 ou 2 défauts de confort, contre 33 % pour l'ensemble de la population). Pour les ménages modestes, le logement social apporte souvent des conditions d'habitat plus confortables : 60 % des ménages ayant les revenus les plus faibles vivent dans un logement du parc social qualifié de confortable, ce qui n'est le cas que de 47 % de ceux résidant dans le parc privé.

Dans une étude réalisée par le Credoc sur la base d'autres critères, la France se situe en queue de peloton au niveau européen (18^e rang sur 24) pour son pourcentage de personnes confrontées à un « défaut majeur de qualité » dans leur logement⁴⁹. Parmi eux sont surreprésentés les ménages pauvres et modestes, les ouvriers et chômeurs, les locataires, les jeunes de moins de 25 ans et les familles monoparentales.

8 millions de personnes en « précarité énergétique »

Des revenus faibles ou précaires, conjugués à une mauvaise qualité thermique des logements et à l'explosion des coûts de l'énergie, ont conduit ces dernières années à l'explosion du phénomène de « précarité énergétique⁵⁰ ». Une nouvelle problématique de mal-logement qui se situe à la croisée des mauvaises conditions d'habitat et des difficultés pour se maintenir dans son logement. Car les ménages qui y sont confrontés doivent choisir entre se chauffer — au risque d'impayés — d'endettement progressif, voire de coupures d'énergie... Ou réduire fortement le chauffage, voire ne plus se chauffer, mais subir les conséquences du froid sur sa santé (avec le risque de maladies respiratoires, cardio-vasculaires...) ou sa vie sociale (repli sur soi, isolement, etc.). Sans compter toutes les pratiques dangereuses auxquelles recourent

⁴⁶ Insee première n°1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », op.cit.

⁴⁷ Insee première n°1396 op. cit. Dans cette publication, l'Insee considère comme confortable tout logement disposant des équipements sanitaires de base et ne comportant aucun défaut ; le logement est de « confort moyen » s'il compte un ou deux défauts et de « confort insuffisant » s'il liste trois défauts ou plus.

⁴⁸ Sont ajoutés aux critères d'inconfort sanitaire de l'enquête SRCV (pas d'eau chaude courante, pas de toilettes intérieures, ni baignoire ni douche) les défauts suivants : pas de chauffage central ou électrique ; fuites dans la toiture ; murs/sols/fondations humides ; moisissures dans les cadres de fenêtre ou le sol ; logement trop sombre, pas assez de lumière ; logement difficile ou trop coûteux à bien chauffer.

⁴⁹ Credoc, *Les difficultés des Français face au logement*, Cahier de recherche n°265, décembre 2009. 170 p. Cette étude montre par exemple que la France compte 14 % de ménages vivant dans un logis où l'installation de plomberie est dangereuse ou régulièrement en panne, où la pression de l'eau est insuffisante, où l'eau est non potable, insuffisamment disponible... soit 6 points de plus que la moyenne en Europe.

⁵⁰ La loi du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, reconnaît 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.

parfois les ménages (calfeutrement des aérations, solutions de chauffage inadaptées comme les poêles à pétrole) et la spirale de dégradation qui s'enclenche alors, quand le logement en mauvais état et mal chauffé se détériore, devenant de plus en plus difficile et cher à chauffer...

D'après l'enquête Logement de 2006⁵¹, 3,8 millions de ménages sont en précarité énergétique dans la mesure où ils consacrent plus de 10 % de leurs revenus aux dépenses d'énergie (contre 5,5 % en moyenne). Sont concernés 19,5 % des propriétaires, 25,4 % des personnes de 65 ans et plus, et 17,1 % des habitants de maisons individuelles. Par ailleurs, 3,5 millions de ménages déclarent souffrir du froid dans leur logement (soit 14,8 % des ménages, sachant que cette proportion atteint 22 % chez les ménages modestes) : sont alors surtout concernés les locataires (25,2 %) et les ménages en logement collectif (21 %). Parmi les 621 000 ménages souffrant de ces deux formes de précarité, les trois quarts disposent de ressources modestes (premier quartile). D'après une autre enquête de l'Insee⁵² (SRCV), ce sont 26,9 % des ménages qui évoquent des difficultés pour maintenir une température adéquate dans leur logement en 2010 (contre 25,2 % en 2005).

Si la trop faible fréquence des enquêtes Logement empêche de mesurer l'évolution de la précarité énergétique depuis 2006, les récentes alertes du médiateur de l'énergie font craindre une aggravation de la situation sur une période récente : plus de 15 % des saisines relevant de difficultés de paiement, des tarifs sociaux de l'électricité qui ne bénéficient qu'à 1,1 million de ménages pour 2 millions d'ayant-droits⁵³, des réductions ou coupures d'énergie pour au moins 500 000 consommateurs en 2011⁵⁴...

L'habitat indigne et ses conséquences sanitaires

Régulièrement, l'actualité remet sur le devant de la scène des situations d'insalubrité, de saturnisme infantile, d'hôtels meublés en état de dégradation, d'agissement de marchands de sommeil... autant de manifestations de mal-logement accueillant les plus pauvres dans des conditions – juridiques et sociales - inacceptables. Or, ces différents visages de l'habitat indigne⁵⁵ renvoient à un phénomène massif qui concerne environ 600 000 logements, d'après les estimations ministérielles, dans lesquels vivent un peu plus d'un million de personnes.

⁵¹ Insee première n° 1351, « La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer », mai 2011.

⁵² Insee première n°1396, « Conditions de logement de 2005 à 2010 », mars 2012.

⁵³ Source : EDF, fin 2012.

⁵⁴ Si le programme « Habiter mieux » a permis de rénover environ 16 000 logements de propriétaires occupants modestes au 30 novembre 2012 (pour un objectif de 300 000 à terme), il ne saurait à lui seul traiter la situation des 3,8 millions de ménages en précarité énergétique.

⁵⁵ La loi du 25 mars 2009 a donné un contour et une définition juridique à la notion d'habitat indigne : « 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 ».

Vivre dans un logement indigne peut avoir des conséquences sanitaires lourdes et être à l'origine de nombreuses pathologies. Le saturnisme, notamment, qui est lié à l'intoxication par le plomb, est une maladie extrêmement grave touchant principalement les enfants, chez lesquels il entraîne des troubles irréversibles du système nerveux (retards de croissance, retards intellectuels, troubles du langage, et dans les cas les plus graves, retards psychomoteurs pouvant handicaper les enfants à vie). Dans une récente étude, l'Institut de veille sanitaire (InVS)⁵⁶ établit à 5 333 le nombre d'enfants entre 1 et 6 ans qui seraient touchés par cette maladie, dont 4 361 en France métropolitaine. Des chiffres qui constituent sans doute une estimation basse du phénomène — et qui sont d'ailleurs contestés par certains observateurs de terrain qui pointent notamment des limites dans la méthodologie d'enquête⁵⁷. En tout état de cause, il convient de ne pas baisser la garde sur le front de la prévention et du dépistage. Ce risque a d'ailleurs été pointé par l'InVS dans un autre rapport, qui indique déjà un tassement du dépistage sur une période récente⁵⁸.

Par ailleurs, une étude a été publiée en 2012 par le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) et l'École des hautes études en santé publique (EHESP)⁵⁹, dressant un état des lieux de la contamination au plomb à laquelle sont exposés les enfants en France. Parmi les 3,6 millions d'habitations abritant au moins un enfant de six mois à six ans, 105 000 présentent une concentration excessive de plomb dans l'eau du robinet. Par ailleurs, sur 878 000 logements contenant des poussières de peinture au plomb déposées au sol, près de 170 000 sont dans un état dégradé pouvant exposer des enfants. En s'appuyant sur d'autres normes de référence (Commission européenne, recommandations fédérales américaines...⁶⁰), cette étude tend à montrer que la présence de plomb dans les habitations peut avoir des effets néfastes sur le développement des enfants, même à des niveaux plus faibles que ceux retenus en France pour la définition du saturnisme.

Le phénomène du saturnisme infantile peut également être appréhendé à travers l'action publique mise en œuvre dans ce domaine. Celle-ci s'appuie sur deux types de mesures :

⁵⁶ InVS, *Imprégnation des enfants par le plomb en France en 2008-09*, avril 2010.

⁵⁷ Dépistages réalisés sur un nombre très limité d'enfants (la probabilité moyenne pour un enfant d'être soumis à un test de plombémie avant l'âge de 7 ans est de 0,8 %), avec d'importantes disparités territoriales, non prise en compte des cas de saturnisme déjà connus...

⁵⁸ Un rapport publié en septembre 2010, *Dépistage du saturnisme chez l'enfant en France de 2005 à 2007* (Lecoffre C., Proveni C., Bretin P.) indique que 7 468 enfants ont été dépistés en 2007 (contre 9 033 enfants en 2005) et constate des carences dans le suivi des enfants intoxiqués (aucune plombémie de contrôle pour un quart des cas de saturnisme identifiés en 2005).

⁵⁹ Étude du CSTB et l'EHESP parue dans la revue « *Environmental research* » en 2012, et financée par les ministères en charge de la santé, du logement et de l'écologie, dans le cadre du projet Plomb-Habitat, en partenariat avec l'Institut de veille sanitaire, le laboratoire de toxicologie de l'hôpital Lariboisière et l'Institut Supérieur d'Agriculture de Lille.

⁶⁰ En référence à la valeur limite maximale fixée par la commission européenne à compter du 1^{er} janvier 2013 (10 µg/L, contre 25 µg/L à ce jour) et aux recommandations fédérales américaines (soit environ 430 µg/m²). À noter : malgré l'interdiction des peintures au plomb en 1949, ce n'est qu'après 1974 que sa présence a commencé à diminuer.

- Des mesures préventives, reposant sur l'obligation d'effectuer un CREP⁶¹ (Constat de risque d'exposition au plomb) en cas de vente d'un logement ancien. En 2010, les mesures préventives ont chuté de façon dramatique, tombant à 5 600 CREP, contre 8 140 en 2009 et plus 37 000 en 2006 ;
- Des mesures d'urgence⁶² : 201 nouveaux cas de saturnisme infantile ont été enregistrés par les services de santé en 2010, et 1 443 logements ont été signalés aux services de l'État pour leur risque d'exposition au plomb. 2 136 diagnostics ont été réalisés dans les logements, ce qui correspond à une diminution régulière qui s'explique en partie par la réorganisation des services déconcentrés avec la création des ARS et DDT⁶³.

Tableau 8 : Signalements et traitement du saturnisme

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Signalements									
- Cas de saturnisme chez enfants mineurs	492	459	495	nr	375	316	323	198	201
- Logements présentant des risques	1 366	1 134	1 284	nr	-	1 212	1 818	1 621	1 443
Mesures préventives CREP (1)	58 744	74 115	86 856*	nr	37 278	13 440	10 240	8 140	5 603
Diagnostics réalisés dans les logements (2)	3 172	3 639	4 296	nr	3 512	2 825	2 899	2 500	2 136
Travaux	2 207	2 145	1 930	nr	1 660	1 459	1 704	1 000**	1 365
- dans des logements	2 051	1 784	1 617		1 440	1 266			726
dont par propriétaires	1 920	1 534	1 367		1 224	1 076			nd
dont travaux d'office	131	250	250		216	190			145(e)
- sur parties communes	156	313	313		220	193			nd
Nombre de contrôle de conformité après travaux	803	1 040	1 513	nr	1 261	1 607	1 405	1 290	742

Source : ministère du Logement.

* Ce chiffre est établi sur un plus grand nombre de départements que les 78 définis avec zones à risques.

** Sur 1 699 notifications de travaux.

(1) Le Constat de risque d'exposition au plomb (CREP) s'est substitué au dispositif ERAP (États de risque d'accessibilité au plomb) à partir de 2007.

(2) Près de 2 diagnostics sur 3 dans les logements sont positifs (1 383 en 2010).

(e) estimation.

Au-delà du saturnisme, de nombreuses autres pathologies trouvent leur origine dans des conditions d'habitat dégradé et insalubre, souvent liées à la présence d'humidité dans le logement : asthme, infections dermatologiques et respiratoires, allergies, etc. Pour un enfant, l'existence d'humidité et/ou

⁶¹ Les CREP sont généralisés à tout le territoire français (et non plus uniquement sur les zones à risque d'exposition au plomb couvertes par un arrêté préfectoral) et depuis 2008, leur champ d'application est élargi aux nouveaux contrats de location et aux parties communes des immeubles construits avant 1949, ainsi qu'au repérage d'éventuels facteurs de dégradation du bâti.

⁶² Après signalement au préfet de cas de saturnisme infantile ou de risque d'accessibilité au plomb pour les occupants d'un immeuble, le préfet peut faire réaliser un diagnostic pour évaluer plus précisément les risques, notamment sur les enfants mineurs. Si le diagnostic est positif, le préfet peut imposer au propriétaire la réalisation de travaux pour éliminer ce risque, et en cas de carence du propriétaire, s'y substituer.

⁶³ ARS : Agence régionale de Santé ; DDT : Direction départementale des territoires.

de moisissures à la maison augmente de 1,5 à 3,5 fois le risque de présenter des symptômes d'affections respiratoires. Notons que ces impacts restent aujourd'hui trop méconnus et ne font pas l'objet de travaux de recherche suffisants en termes de santé publique.

Le développement inquiétant des copropriétés en difficulté

Accédants surendettés, propriétaires captifs d'un bien inrevendable, locataires de propriétaires indécents voire de marchands de sommeil, primo-arrivants devenus (co)propriétaires dans des immeubles très dégradés faute d'autre solution de logement... de nombreux ménages sont aujourd'hui en situation de grande fragilité dans des copropriétés en difficulté qui se referment parfois comme des pièges sur leurs occupants. Alors qu'un quart des ménages en France vit dans un logement en copropriété⁶⁴, nombre de ces ensembles connaissent de graves difficultés sur le plan technique (dégradation du bâti, des espaces extérieurs et des équipements, dépréciation sur le marché du logement), sur le plan financier (endettement élevé de la copropriété, impayés de charges) ou sur le plan social (paupérisation des occupants). Au-delà des éléments relatifs au parc de logements, on ne peut que regretter le faible état des connaissances sur les ménages qui vivent dans ces copropriétés, alors qu'ils sont souvent dans des situations de grande fragilité.

À partir de l'enquête Logement de 2006⁶⁵, on peut estimer à 357 000 le nombre de logements se situant dans des copropriétés en difficulté, soit parce qu'elles sont confrontées à un très mauvais fonctionnement (179 944 logements) ou à un défaut d'entretien (72 540 logements), soit parce qu'elles doivent faire face à des impayés nombreux et importants (104 202 logements). Ce chiffre constitue toutefois une estimation basse (renvoyant uniquement aux propriétaires occupants⁶⁶), sachant que le ministère du Logement indique par ailleurs que 800 000 logements en copropriétés sont « sans confort » et peuvent être qualifiés de « fragiles » (à partir de l'ENL 2006).

Tableau 9 : Mauvais fonctionnement des copropriétés (d'après les propriétaires occupants)

	Nombre de logements
Très mauvais fonctionnement	179 944
Existence d'impayés nombreux et importants (hors mauvais fonctionnement)	104 202
Mauvais entretien des copropriétés anciennes avant 1962 (hors impayés, hors très mauvais fonctionnement)	72 540
Total	356 686

Source : ENL 2006 de l'Insee, traitement réalisé par la Fondation Abbé Pierre.

⁶⁴ Filocom, 2007.

⁶⁵ Dans l'ENL 2006, l'Insee a interrogé des propriétaires occupants sur le fonctionnement de leur copropriété.

⁶⁶ Ces données ne concernent que les propriétaires occupants, c'est-à-dire environ 47 % des ménages vivant en copropriété, alors que les observations de terrain montrent que les locataires sont généralement surreprésentés dans les copropriétés en difficulté.

La persistance du surpeuplement, et ses conséquences

Au-delà de la qualité du logement, de son confort et sa décence, le mal-logement renvoie également aux problèmes de sur-occupation auxquels sont confrontés les ménages quand ils n'ont pas les moyens d'accéder à un logement suffisamment grand par rapport à la taille de leur famille. Pour les familles en sur-occupation et notamment pour les enfants, les conséquences au quotidien peuvent être très lourdes et pénalisantes : bruit, stress, promiscuité, manque d'intimité, difficultés à faire ses devoirs...

Un logement est considéré en « surpeuplement accentué » si le nombre de pièces nécessaires au ménage (voir normes ci-dessous) est égal ou supérieur de plus de deux unités à celui constaté. D'après les résultats de l'enquête Logement de 2006, près de 800 000 personnes sont dans cette situation (vivant dans 183 000 logements dont 87 % se situent dans des immeubles collectifs).

Et si l'on se réfère à tous ceux qui habitent dans des logements en « surpeuplement modéré » (c'est-à-dire dont le nombre de pièces nécessaire est supérieur d'une unité à celui constaté), ce sont 6,9 millions de personnes qui sont aujourd'hui concernées. La problématique du surpeuplement touche davantage les ménages à bas revenus (plus de 20 % d'entre eux, contre 5 % à 3 % chez les ménages à revenus moyens et élevés)⁶⁷, ainsi que ceux qui habitent dans les grandes agglomérations où les niveaux de loyer sont particulièrement chers : 37 % des ménages en situation de surpeuplement habitent dans l'agglomération parisienne (dont 12 % à Paris même) et 26 % dans les grandes villes chères⁶⁸.

Tableau 10 - Surpeuplement des logements

	En nombre de logements (en milliers)				En nombre de personnes (en milliers)			
	1992	1996	2002	2006	1992	1996	2002	2006
Surpeuplement accentué (1)	290	210	218	183	1 411	1 027	1 037	797
Surpeuplement modéré (2)	2 121*	2 211*	2 370	2 170	4 830*	4 958*	7 933	6 865
Total résidences principales	22 131	23 286	24 525	26 283	56 103	57 785	58 592	59 620

Source : Insee, enquêtes nationales Logement.

NB : La mesure du surpeuplement (norme Insee) est basée sur la comparaison du nombre effectif 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 ont le 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. NB : Pour les logements d'une pièce, la mesure du surpeuplement modéré fait intervenir la surface (18 m² minimum par personne).

* Les définitions du surpeuplement utilisées par l'Insee avant 2002 ne tenaient pas compte de la surface des logements. Elles considéraient que tous les logements d'une seule pièce étaient surpeuplés (surpeuplement modéré s'il n'y habitait qu'une seule personne) et ne tenaient pas compte d'une surface minimale par personne. Les données de 1992 et 1996 pour le surpeuplement modéré ne sont donc pas comparables à celles de 2002 et 2006.

⁶⁷ Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, La Documentation française, 2009. p.25, 181 p.

⁶⁸ Exploitation des résultats de l'enquête Logement de 2006, par la Fondation Abbé Pierre.

D'après une autre enquête de l'Insee (SRCV 2010), les logements surpeuplés sont massivement, et de plus en plus, occupés par des ménages modestes (ils occupent 59 % des logements surpeuplés en 2010, contre 46 % en 2005)⁶⁹. Par ailleurs, le fichier Filocom propose une autre mesure de la sur-occupation, basée sur les critères retenus⁷⁰ par les organismes payeurs des aides personnelles au logement (CAF, CMSA) : d'après cette source, ce sont 465 000 logements qui sont sur-occupés en 2009, dont plus de la moitié en Ile-de-France (55 %) et avec une plus forte concentration dans le parc locatif privé (42 %).

Location et sous-location de « meublés » : un statut peu protecteur et des conditions d'habitat parfois difficiles

Si la location de meublés apparaît comme une solution transitoire satisfaisante pour de nombreux étudiants, cette situation concerne également 400 000 personnes non étudiantes qui ne bénéficient pas dans ces meublés d'un statut juridique (notamment bail d'une durée d'un an) aussi protecteur que celui des locataires « classiques ». Ces locataires sont souvent de jeunes ménages, au début de leur parcours résidentiel et professionnel, qui accèdent ainsi à un logement autonome, mais s'y retrouvent aussi davantage exposés à une offre de moindre qualité (10 % de logements indécents, contre 6 % en moyenne) et au surpeuplement (9 % au lieu de 2 %)⁷¹. Sachant que la plupart de ces personnes (hors étudiants) ont des ressources modestes (près de 40 % appartiennent au premier quartile, soit 172 847 personnes), la Fondation Abbé Pierre estime que ces dernières peuvent être considérées comme mal-logées du fait de la fragilité de leur situation par rapport au logement. Il faut également noter que le recours aux logements meublés s'est fortement développé sur une période récente : 433 000 ménages en étaient locataires ou sous-locataires en 2006, ce qui correspond à une augmentation de 22 % par rapport à 2002⁷².

4^e dimension du mal-logement : Les difficultés pour se maintenir dans son logement

Perte d'emploi, diminution des ressources, séparation conjugale, rupture familiale... face aux aléas de la vie, des milliers de personnes sont fragilisées et se retrouvent en difficulté pour se maintenir dans leur logement. De l'impayé au surendettement, ces situations peuvent conduire dans les

⁶⁹ Sur la base de 5,1 millions de personnes vivant en situation de surpeuplement accentué ou modéré en 2010.

⁷⁰ Le fichier Filocom s'appuie sur la définition prévue par le code de la sécurité sociale pour l'attribution de l'allocation logement par les organismes payeurs des aides personnelles au logement (CAF, CMSA), à savoir : 9 m² pour une personne seule, 16 m² pour les deux premiers occupants puis 9 m² par personne dans la limite de 70 m² pour 8 personnes et plus.

⁷¹ Insee, n°F1002, cité précédemment, p.160.

⁷² À noter que la situation du sous-locataire est juridiquement plus fragile encore : car si la sous-location peut être autorisée officiellement dans des conditions précises (accord écrit du propriétaire du logement et modalités librement négociées entre locataire et sous-locataire), la sous-location clandestine (par nature difficile à évaluer) place, elle, le ménage dans une position de dépendance et de grande précarité.

cas les plus graves à l'expulsion du domicile. Or ces difficultés ont pris une ampleur considérable sur la période récente, sous l'effet de la flambée des coûts du logement. Les dépenses liées au logement sont désormais à l'origine de difficultés nouvelles pour des ménages de plus en plus nombreux. Et si les catégories pauvres et modestes sont les plus touchées, les classes moyennes ne sont plus épargnées. Sachant que les conséquences peuvent être extrêmement lourdes en termes d'efforts financiers excessifs, mais aussi d'arbitrages voire de privations sur les dépenses de santé, d'alimentation, d'éducation, etc.

L'explosion des dépenses de logement dans le budget des ménages

Alors que les prix de l'immobilier et les niveaux de loyer ont flambé au cours des 10 dernières années (Cf. tableau 32), la part de budget que les Français consacrent au logement n'a cessé de croître : elle se situe en moyenne autour de 25 % depuis plusieurs années, loin devant l'alimentation (13 %), alors que la situation était inverse au début des années quatre-vingts). En 2010, cette part atteint 26,5 % des dépenses de consommation des ménages⁷³.

En considérant l'ensemble des « dépenses contraintes » liées au logement (loyer ou remboursement des charges d'emprunt mais aussi eau, gaz, électricité, frais d'assurance, etc.), une étude du Crédoc a montré que le poids du logement pèse d'autant plus lourd dans le budget des ménages que ceux-ci disposent de revenus modestes : en 2005, elles représentent 48 % des ressources des ménages pauvres (contre 24 % en 1979). Sachant que les classes moyennes ne sont plus épargnées aujourd'hui puisqu'elles consacrent jusqu'à 38 % de leurs ressources aux dépenses contraintes dans le logement (contre 21 % en 1979).

Tableau 11 : Part des dépenses contraintes dans les ressources des ménages (1979-2005)

	1979	2005	Augmentation entre 1979 et 2005
Catégories pauvres (décile 1)	24 %	48 %	+ 24 points
Catégories modestes (déciles 2 et 3)	22 %	46 %	+ 24 points
Classes moyennes inf. (déciles 4, 5, 6)	21 %	38 %	+ 17 points
Classes moyennes sup. (déciles 7 et 8)	20 %	32 %	+ 12 points
Catégories aisées (décile 9)	19 %	29 %	+ 10 points
Hauts revenus (décile 10)	20 %	27 %	+ 7 points

Source : Credoc.

⁷³ Dépenses courantes de logement, nettes des aides personnelles. Source : Insee Portrait social 2012, fiches conditions de vie. Près des trois quarts des dépenses courantes concernent les loyers (réels ou imputés), 17 % les dépenses d'énergie et d'eau et 10 % les charges.

Et si l'on tient compte des « dépenses incontournables » auxquelles doivent faire face les ménages (alimentation, transports, éducation, santé), on comprend que les marges de manœuvre deviennent extrêmement limitées. Ainsi, pour une personne disposant du revenu médian (1 467 €), il ne reste plus que 294 € par mois (9,80 € par jour) une fois acquittées les dépenses contraintes et incontournables. Les marges de manœuvre sont encore plus étroites pour les 10 % de ménages les plus pauvres, auxquels il reste au final 80 € par mois (2,70 € par jour). Dans ce contexte, les priorités de dépenses s'ajoutent les unes aux autres et la gestion du « trop peu » devient un exercice extrêmement difficile. Le coût du logement contribue ainsi à renforcer les inégalités entre les catégories modestes et les plus aisées, et devient une source d'insécurité pour les ménages face aux aléas de la vie, qui au moindre imprévu peuvent se retrouver menacés de basculement.

Tableau 12 :
Le poids des dépenses contraintes et incontournables sur le budget des ménages

	Budget des 10 % les plus pauvres	Budget médian	Budget des 10 % les plus riches
Ressources	625 €	1 467 €	4 213 €
Dépenses contraintes	300 €	557 €	1 137 €
Dépenses incontournables	245 €	615 €	1 601 €
Ce qui reste	80 €	294 €	1 474 €

Source : Credoc, enquêtes sur les revenus fiscaux et sociaux et Budgets de famille, Insee 2006.

La hausse inquiétante des ménages en impayés

D'après les résultats de l'enquête Logement de 2006, le nombre de ménages en situation d'impayés a connu une augmentation significative depuis 2002, dans le parc social (+ 57 %) et plus encore dans le parc privé (+ 82 %). Au moment de l'enquête, 1,8 million de locataires affirment avoir rencontré des difficultés au cours des deux années précédentes, et parmi eux 480 000 étaient en situation d'impayés (contre 289 000 en 2002). Il faut noter que les deux tiers des impayés ont concerné des ménages modestes ou très modestes, qui ne parviennent plus à faire face à la flambée des loyers et des charges, même lorsqu'ils bénéficient d'aides au logement (ce qui est le cas pour plus des deux tiers d'entre eux).

Tableau 13 : Nombre de ménages en impayés de loyers dans le secteur locatif

	1996	2002	Variation 1996- 2002	2006	Variation 2002- 2006
Secteur locatif social % par rapport au parc locatif social	218 000 5,3 %	187 000 4,4 %	- 14 %	294 000 6,4 %	+ 57 %
dont bénéficiaires AL % par rapport aux ménages en impayés	154 000 71 %	137 000 73 %	- 11 %	201 000 68 %	+ 47 %
Secteur locatif privé % par rapport au parc locatif privé	107 000 2,1 %	102 000 1,8 %	- 5 %	186 000 3,4 %	+ 82 %
dont bénéficiaires AL % par rapport aux ménages en impayés	55 000 51 %	57 000 56 %	+ 4 %	124 000 67 %	+ 118 %

Source : enquêtes Logement, Insee.

Parmi les ménages ayant connu des accidents de paiement en 2006 figure un nombre non négligeable de ménages propriétaires ou accédants : dans les deux années précédant l'enquête, ils étaient 565 000 à avoir eu des difficultés à payer leurs charges ou leurs remboursements d'emprunts immobiliers, et parmi eux 70 000 étaient en situation d'impayés au moment de l'enquête⁷⁴.

Au total, si l'on considère l'ensemble des locataires et propriétaires, ce sont **près de 2,4 millions de ménages qui avaient rencontré des difficultés de paiement dans les deux années précédant l'enquête, dont environ 550 000 qui étaient en situation d'impayé au moment de l'enquête.**

Si l'absence d'actualisation de l'enquête Logement depuis 2006 ne permet pas de prendre la mesure de l'aggravation des fragilités pour de nombreux ménages, certains indicateurs récents sont de mauvais augures, comme l'augmentation des procédures de rétablissement personnel dans le parc Hlm qui concernent 58 000 ménages en 2011 (contre 28 000 en 2007).

Des dispositifs d'aide de plus en plus sollicités

La hausse préoccupante du nombre de ménages fragilisés par le poids des dépenses de logement se confirme à travers l'augmentation des demandes d'aides financières, adressées aux Fonds de solidarité logement (FSL) et aux collecteurs d'Action Logement.

En 2009, plus de 455 000 ménages ont bénéficié d'une aide des FSL pour se maintenir dans leur logement (contre 333 000 en 2005). En parallèle de l'aide traditionnelle pour le maintien locatif, l'intégration dans les FSL des aides aux impayés de fluides (eau, énergie, téléphone) permet de rendre compte du poids croissant de ces charges dans les budgets des ménages : 408 000 aides ont été distribuées à ce titre en 2009, ce qui représente 90 % de l'ensemble des ménages aidés au titre du maintien dans le logement. Perdant

⁷⁴ Insee, *Portrait social 2008*, « Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages ».

progressivement leur vocation d'aide au (re)logement (Cf. tableau 3), **les FSL deviennent aujourd'hui de plus en plus un outil pour aider les ménages à équilibrer leurs budgets** face à la flambée du coût du logement.

Si les données 2010 ne sont pas encore stabilisées de façon définitive⁷⁵, les premières estimations indiquent une diminution de la plupart des montants d'aides distribuées. Cette diminution est plus particulièrement sensible sur les fluides, ce qui ne s'expliquerait ni par la baisse du coût de l'énergie, ni par un enrichissement des ménages, mais bien par des décisions des Départements allant dans le sens d'une maîtrise de leurs dépenses, qui étaient en forte hausse depuis 2008.

Tableau 14 : Evolution des aides distribuées par les FSL au titre des impayés
(voir aussi tableau 3)

	2005	2006	2007	2008 (e)	2009 (e)
aides financières pour le maintien locatif	64 584	68 200	65 200	62 411	74 295
aides financières aux copropriétaires occupants dans les copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'OPAH	100	215	118	103	342
Aides financières au titre du paiement des fournitures de fluides:	322 037	382 200	360 430	364 914	408 301
-dont impayés d'énergie	266 744	318 353	299 042	301 079	339 309
-dont impayés d'eau	50 476	59 945	59 101	62 518	67 563
- dont impayés de téléphone	4 817	3 902	2 287	1 317	1 429
Total des ménages aidés financièrement au titre des impayés – sans doubles comptes	333 450	388 870	402 384	405 897	455 362
Accompagnement social lié au logement (ASLL)	57 580	52 564	53 361	61 292	65 824
<i>dont ménages percevant aussi une aide financière</i>	<i>9 860</i>	<i>13 267</i>	<i>9 312</i>	<i>7 810</i>	<i>13 702</i>

Source : ministère du Logement.

(e) estimations nationales pour 2008 et 2009 réalisées sur la base respectivement de 89 et 86 départements.

Depuis 1999, la garantie Loca-pass a été mise en place par les collecteurs d'Action Logement, pour éviter les risques d'impayés de loyers et de charges et sécuriser les propriétaires bailleurs dans la location de leur logement. Après une montée en puissance régulière (jusqu'à atteindre près de 72 000 ménages bénéficiaires en 2009), elle est en déclin depuis 2010, sa distribution ayant été stoppée dans le parc locatif privé⁷⁶ au bénéfice de la Garantie des risques locatifs : en 2011, 52 000 ménages en ont bénéficié (soit une diminution de 22 %).

⁷⁵ Absence de remontées d'informations pour 40 départements.

⁷⁶ La garantie Locapass continue à être distribuée dans ce parc exclusivement pour les logements appartenant à des personnes morales conventionnés APL (ces logements n'entrant pas dans le champ du dispositif de la GRL). Elle se poursuit également dans le parc social.

Tableau 15 - Mises en jeu de la garantie des loyers et charges (Loca-Pass)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de nouveaux bénéficiaires	5 891	13 963	19 779	22 375	23 780	29 111	36 448	43 265	45 055	41 790	29 519
Nombre total de mises en jeu en cours	6 166	16 802	27 703	34 514	36 460	43 175	54 016	64 265	71 917	67 521	52 348
Montants versés en milliers d'€	7 225	25 385	44 662	56 276	61 180	75 043	97 211	114 147	133 312	125 824	89 523

Source : Anpeec.

Fin 2011, 231 000 logements du parc privé sont couverts par le nouveau dispositif de Garantie des risques locatifs (contre 109 000 fin 2010). Un chiffre en progression, mais qui reste très loin des objectifs fixés (400 000 en 2012 et 530 000 en 2013) et qui s'explique par une trop faible adhésion des assureurs⁷⁷ (et le possible retrait de l'un d'entre eux dans les prochains mois) et par la concurrence d'un autre produit d'assurance non réglementaire et plus ancien (la GLI).

L'expulsion locative : conséquence extrême de la fragilité des ménages

Première étape d'une procédure qui peut aller jusqu'à l'expulsion du domicile, les contentieux locatifs liés aux impayés poursuivent leur mouvement de hausse continu et régulier : plus de 145 000 ménages ont été assignés en justice pour impayés de loyer en 2011, et plus de 118 000 décisions d'expulsion ont été prononcées, dont 113 000 pour impayés locatifs⁷⁸.

Quant à la mise en œuvre des procédures, leur hausse généralisée traduit un durcissement extrêmement préoccupant dans le traitement des situations. Au cours des dix dernières années, les autorisations d'accorder le concours de la force publique ont augmenté de 66 % (atteignant près de 28 000 décisions en 2011) et les expulsions effectives avec intervention des forces de l'ordre ont doublé sur la même période. L'année 2011 enregistre à cet égard un triste record avec 12 759 expulsions. Ce traitement répressif sans précédent semble ignorer les conséquences de l'expulsion sur les plans humain, social et économique, mais aussi les incohérences qu'il révèle du point de vue de l'action publique, puisque les ménages expulsés font partie des publics prioritaires pour un relogement dans le cadre du Daloz.

⁷⁷ La GRL est proposée aux bailleurs par les entreprises d'assurances qui proposent un contrat d'assurance contre impayés de loyer respectant un cahier des charges (fixé par décret). Seulement trois entreprises d'assurances ont adhéré au nouveau dispositif à ce jour.

⁷⁸ À noter que, 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 de 38 %.

Le tableau de bord du mal-logement

Si l'on sait que le travail préventif auprès des ménages dès les premiers impayés contribue à contenir ces chiffres, on ne peut que regretter l'insuffisance des moyens consacrés aux politiques de prévention depuis plusieurs années. À cet égard, les CCAPEX (commissions de coordination des actions de prévention des expulsions) — qui sont désormais installées dans la quasi-totalité des départements — risquent de rester des coquilles vides sans une coordination effective de tous les acteurs au niveau local et une articulation avec les dispositifs existants, et sans les moyens nécessaires à leur bon fonctionnement.

Tableau 16 - Evolution du contentieux lié à l'expulsion locative

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire (1)	125 706	127 544	137 564	145 158	140 587	143 356	149 412	147 484	150 107	155 874	155 004
<i>Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance (1)</i>	107 639	111 395	125 078	133 305	128 782	131 674	138 490	137 047	139 663	145 384	145 828
Décisions de justice prononçant l'expulsion (1)	nd	nd	nd	nd	nd	nd	109 993	110 434	112 195	115 205	118 711
<i>Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance (1)</i>	81 080	84 138	94 743	103 285	99 768	102 967	105 838	105 150	106 488	109 160	113 669
Nombre de commandements de quitter les lieux (2)	47 473	52 551	53 628	58 926	53 976	55 392	56 461	58 904	57 336	58 739	55 957
Nombre de demandes de concours de la force publique (2)	36 400	38 151	40 417	41 570	40 476	38 910	41 627	41 054	41 878	42 917	41 466
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique (2)	16 844	20 087	23 227	18 751	23 054	25 302	26 741	25 652	23 995	26 502	27 998
Nombre d'interventions effectives de la force publique (2)	6 337	7 534	9 763	7 588	10 182	10 824	10 637	11 294	10 652	11 670	12 759

(1) Source : ministère de la Justice. Les données relatives aux décisions de justice ne sont disponibles que depuis 2007 pour l'ensemble des motifs pouvant conduire à l'expulsion (impayé de loyer et défaut d'assurance, mais aussi validation de congé, troubles de jouissance et de voisinage, etc.). Ces données ne concernent pas les occupations de bâtiments sans droit ni titre dès l'entrée dans les lieux (ménages entrés dans les lieux sans disposer d'un bail : squat...) contrairement aux données du ministère de l'Intérieur.

(2) Source : ministère de l'Intérieur. France métropolitaine de 2001 à 2002, France entière à partir de 2003.

La différence entre le nombre de décisions de justice prononçant l'expulsion (plus de 118 000) et le nombre d'interventions effectives du concours de la

force publique (plus de 12 000) doit être interprétée avec précaution. Car si un certain nombre de personnes parvient à rétablir sa situation et à éviter l'expulsion, bon nombre de ménages décident (contraints par la procédure ou sur pression du propriétaire ou de l'huissier) de quitter leur domicile avant que les forces de l'ordre n'interviennent, cherchant un autre logement ou des solutions d'hébergement. Ces situations échappent aujourd'hui très largement à la statistique administrative, tout comme celles des ménages qui restent dans leur logement après résiliation du bail, sans la protection qu'octroie le statut de locataire et avec un risque constant que la procédure ne se poursuive ou n'aboutisse. On estime qu'au cours des 3 dernières années, plus de 90 000 ménages⁷⁹ se sont retrouvés dans ces situations extrêmes de fragilité, devenant des « occupants sans droit ni titre » susceptibles d'être expulsés à tout moment (s'ils n'ont pas quitté leur logement sous la pression de la procédure⁸⁰). Le nombre de ménages expulsés est donc en réalité bien plus important que le simple chiffre des interventions effectives de la force publique.

5^e dimension du mal-logement. Parcours résidentiels : des blocages à « l'assignation à résidence »

Alors que les difficultés d'accès au logement sont de plus en plus aigües, la mobilité résidentielle des ménages est également de plus en plus contrainte, avec des effets collatéraux importants dans d'autres domaines (renoncement à un nouvel emploi, une formation, blocage dans les parcours de vie : installation en couple, décohabitations...). La situation est particulièrement difficile pour les ménages disposant de revenus modestes. Comme si à la panne de l'ascenseur social se superposait celle de l'ascenseur résidentiel. Les difficultés de mobilité correspondent désormais à une nouvelle ligne de fracture entre ceux qui peuvent choisir leur logement et leur lieu d'habitation, et ceux qui ne le peuvent pas et sont assignés à vivre dans des formes d'habitat dévalorisées et des quartiers dégradés. Ce clivage est déterminant aujourd'hui dans un contexte d'urbanisme de plus en plus affinitaire, où ceux qui en ont les moyens paient (parfois très cher) leur entrée sur un marché convoité, se mettant ainsi à distance de ceux qu'ils ne veulent pas côtoyer.

Propriétaires ou locataires : des destins résidentiels de plus en plus inégalitaires

Les perspectives résidentielles ne sont pas les mêmes, selon que l'on est riche ou pauvre. Le constat n'étonne pas, mais les écarts sont considérables.

⁷⁹ Soit 91 180 ménages. Ce qui correspond à l'ensemble des ménages ayant fait l'objet d'une demande de concours de la force publique entre 2009 et 2011 (126 261 ménages) auxquels on a retiré les ménages ayant été expulsés avec le concours de la force publique au cours de ces trois années (35 081) (126 261 - 35 081 = 91 180).

⁸⁰ Une étude de l'ADIL du Gard réalisée en mars 2011 indique que seuls 15% de l'ensemble des ménages ayant quitté les lieux suite à une décision de justice prononçant l'expulsion, l'ont fait sous la contrainte d'une intervention de la force publique, in « Les ménages menacés d'expulsion locative dans le Gard : profil et parcours logement ».

Entre 2003 et 2006, 60 % des ménages les plus riches (appartenant au dernier quintile des ménages les plus riches) qui ont changé de logement sont devenus propriétaires... alors que cela n'a été le cas que pour 9 % des ménages les plus pauvres (appartenant au 1^{er} quintile). Ces derniers sont devenus locataires plus de 7 fois sur 10 (cf. tableau ci-dessous). Les inégalités de destins résidentiels se sont fortement accrues au cours des deux dernières décennies : **les ménages les plus modestes sont aujourd'hui plus souvent locataires qu'il y a 20 ans** (56 % en 2006, contre 41 % en 1984), **et les plus riches plus souvent propriétaires** (76 % contre 60 % il y a vingt ans).

Tableau 17 - Destination résidentielle des ménages ayant changé de logement entre 2003 et 2006

Ménages mobiles (en %)	Propriétaires	Locataires Hlm	Locataires dans le parc privé	Autres	Total
Les 20 % les plus pauvres	9	30	44	17	100
Les 20 % les plus riches	60	6	28	6	100
Ensemble des ménages	32	20	39	9	100

Source : Traitements de l'enquête Logement 2006 réalisés par la Fondation Abbé Pierre.

Si le statut de propriétaire s'est nettement refermé en 20 ans pour les ménages les plus modestes, ceux d'entre eux qui parviennent, malgré tout, à accéder à la propriété aujourd'hui le font dans des conditions de plus en plus difficiles : les apports personnels sont d'autant plus conséquents que les ménages sont pauvres, les niveaux d'endettement d'autant plus lourds, sur des périodes d'autant plus longues⁸¹... Sachant que le patrimoine⁸² acquis par le ménage contribue à renforcer les inégalités entre ceux qui ont pu devenir propriétaires (dans de bonnes conditions) et les autres. Mais aussi entre ceux qui ont pu choisir le lieu d'acquisition de leur bien et les ménages pauvres qui ont été contraints de s'éloigner toujours plus des centres-villes⁸³ s'installant davantage dans les petites communes ou l'espace rural au prix de trajets domicile-travail plus longs et coûteux. L'enquête Patrimoine de l'Insee montre à quel point les inégalités de patrimoine se sont renforcées sur une période récente : en 2010, les 1 % des ménages les plus riches possèdent 17 % du patrimoine (contre 13 % en 2004), les 10 % les plus riches en possèdent 48 % (46 % en 2004)... alors que les 50 % les moins riches n'en détiennent toujours que 7 % (sachant que le patrimoine immobilier représente environ les 2/3 du patrimoine des ménages).

⁸¹ D'après une enquête de l'ONPES, en 2010, le coût relatif des opérations réalisées représente 7,9 années pour les ménages pauvres (contre 5,2 années pour les ménages moyens et aisés). Le taux d'apport personnel est de 19 % pour les ménages pauvres et modestes contre 23 % pour les plus aisés, ce qui conduit les premiers à des crédits d'une durée plus longue (de l'ordre de deux années supplémentaires depuis 2002). En 2010, le taux d'effort des ménages pauvres était de 41,4 % en moyenne, contre 31 % pour les autres catégories de ménages. Source : *Lettre de l'ONPES n°3*, « L'accession à la propriété des ménages pauvres et modestes », mai 2012.

⁸² Source : *Insee première* n°1380, « Les inégalités de patrimoine s'accroissent entre 2004 et 2010 », novembre 2011.

⁸³ La récente étude de l'ONPES (op.cit.) montre que, entre 2000 et 2010, les marchés les plus convoités (marchés urbains dont Paris) se sont progressivement fermés aux ménages pauvres ou modestes : en 2010, ils sont 0,2 % à acheter leur logement à Paris et 6,4 % dans l'agglomération parisienne, alors que c'est le cas à Paris pour 3,6 % des ménages moyens et aisés, et en agglomération parisienne pour 20,8 % d'entre eux.

Blocages de la mobilité résidentielle : des perspectives réduites pour les ménages modestes

Le blocage des parcours résidentiels pour les ménages modestes se manifeste également au travers de perspectives d'évolution plus limitées. Comme si à la panne de l'ascenseur social se superposait désormais celle de l'ascenseur résidentiel. Au sein du parc locatif, la marche à franchir pour passer du secteur Hlm au secteur privé apparaît bien trop haute pour de nombreux ménages : un locataire du parc Hlm qui souhaite évoluer vers le parc privé devra s'acquitter d'un loyer 1,5 fois supérieur en moyenne à celui du parc Hlm. Sachant que l'effort est d'autant plus important que l'agglomération est grande : l'écart de loyer pour passer du secteur Hlm au secteur privé est de 32 % dans une agglomération de moins de 20 000 habitants, et atteint 120 % en agglomération parisienne et bien plus encore sur Paris et la petite couronne. On ne peut que regretter le caractère daté de ces données (issues de la dernière enquête Logement de 2006) qui ne permettent pas de rendre compte de la flambée des loyers privés se poursuivant depuis, et donc d'un écart avec les loyers Hlm qui s'est encore creusé au cours des dernières années.

Tableau 18 - Les écarts de loyers entre le secteur Hlm et le secteur locatif privé en 2006

Loyers mensuels moyens (€/m ²)	Secteur Hlm	Secteur privé	Ecart de loyer pour passer du secteur Hlm au secteur privé
Agglomérations moins de 20 000 hab.	4,4	5,8	+ 32 %
Agglo. de 20 000 à 99 999 hab.	4,2	6,5	+ 55 %
Agglo. de 100 000 à 1 999 999 hab.	4,5	7,7	+ 71 %
Agglomération parisienne	5,9	13,0	+ 120 %
France entière	4,7	7,3	+55 %

Source : Insee - enquête nationale Logement, 2006.

Pour les ménages pauvres et modestes, les perspectives de mobilité se réduisent également au sein du parc Hlm, où les demandes de mutation sont de plus en plus importantes (elles atteignent 550 000 demandes en 2006, contre 390 000 en 1996) et se heurtent à un taux de rotation en net recul depuis 10 ans : il est passé de 12 % à 10,3 % entre 2000 et 2011 (contre 27,5 % dans le parc locatif privé⁸⁴). Favoriser la mobilité dans le parc Hlm constitue pourtant un enjeu réel, pour permettre non seulement d'accompagner les parcours de vie des ménages (naissances, séparations conjugales, départ des enfants majeurs...), mais aussi de libérer des places adaptées pour de nouveaux demandeurs.

⁸⁴ Source : Clameur, 2012.

Tableau 19 : Evolution de la mobilité dans le parc Hlm

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Taux de mobilité	12,0 %	9,8 %	9,8 %	9,9 %	9,8 %	10,0 %	10,3 %	10,3 %

Source : USH.

Notons enfin que le blocage des parcours pour les plus modestes se manifeste aussi dans les structures d'hébergement où, faute d'une offre de logements adaptée et accessible, de plus en plus de personnes prêtes à accéder à un logement autonome restent dans des structures collectives : entre 2009 et 2011, le relogement des personnes hébergées en CHRS est ainsi passé de 63 % à 49 %⁸⁵.

Quartiers d'habitat populaire : des territoires de relégation à l'« assignation à résidence »

Le blocage de la mobilité résidentielle est particulièrement manifeste dans les Zones urbaines sensibles, où le parc Hlm est surreprésenté : d'après l'enquête Logement de 2006, 62 % des ménages y sont locataires du parc social, contre 17 % sur le reste du territoire.

Pour se loger à un coût accessible, les ménages modestes n'ont souvent pas d'autre choix que de se tourner vers les quartiers d'habitat social — qui abritent de fait une population très fragile. Les rapports de l'Observatoire des Zones urbaines sensibles (Onzus) le montrent : dans les 749 ZUS de France, le taux de chômage s'élève à 22,7 % en 2011 (jusqu'à 41 % chez les jeunes), plus de 36 % de la population vit sous le seuil de pauvreté⁸⁶ (soit 2,9 fois plus que sur le reste du territoire), 30 % des allocataires des CAF sont bénéficiaires du RSA (contre 19 % sur le reste du territoire) et un assuré sur cinq est bénéficiaire de la CMUC (2,4 fois plus que sur le reste du territoire)⁸⁷... Avec un taux de mobilité qui a diminué au cours des dernières années (passant de 12 % en 1999 à 9,7 % en 2005), les ménages modestes vivant en ZUS se heurtent ensuite à des perspectives résidentielles très limitées. **Et seules les personnes disposant de ressources significatives semblent finalement autorisées à quitter ces quartiers et à poursuivre leur parcours social et résidentiel...** tandis que les ménages les plus fragiles sont contraints d'y rester.

⁸⁵ Source : ministère du Logement, rapport annuel de performance 2011.

⁸⁶ Taux de pauvreté en 2010.

⁸⁷ De son côté, l'Insee pointe à partir des données du Recensement de la population en 2006, une surreprésentation dans les ZUS des familles nombreuses de 5 personnes ou plus (12,7 % des ménages, soit deux fois plus que dans leurs unités urbaines) et des familles monoparentales (25,7 % en ZUS contre 15,8 % dans leurs unités urbaines), ainsi que des étrangers (17,5 % des habitants de ZUS, contre 8,2 % dans leurs agglomérations) et des Français par acquisition (part deux fois plus importante). Il indique également un creusement des inégalités en termes de formation depuis 1999 (la moitié des habitants de ZUS n'ont aucun diplôme supérieur au brevet des collèges, contre un tiers dans le reste du territoire ; la part de diplômés universitaires est deux fois plus faible en ZUS) — source : *Insee première* n°1328, « La population en zones urbaines sensibles » décembre 2010.

Notons par ailleurs que la population des ZUS est de plus en plus fragile, comme le montre le dernier rapport de l'Onzus⁸⁸ : les nouveaux arrivants dans le parc Hlm des ZUS ont des revenus inférieurs de 26 % à ceux des locataires en place, contre 18 % pour le parc Hlm hors ZUS.

Les quartiers d'habitat populaire sont ainsi devenus de véritables « territoires de relégation » pour certains ménages modestes, qui s'y retrouvent ensuite assignés à résidence. Pour la Fondation Abbé Pierre, ce phénomène renvoie à une forme particulière de mal-logement qui interroge plus largement le fonctionnement sélectif des marchés et la pénurie d'une offre accessible sur l'ensemble du territoire. La situation des personnes en difficulté dans ces quartiers rappelle que le droit au logement ne peut être mis en œuvre de façon satisfaisante sans une exigence forte de mixité sociale⁸⁹.

⁸⁸ Enquête sur les ménages ayant emménagé en ZUS entre 2005 et 2009, à partir des données sur les revenus fiscaux localisés, 2009 - revenu par unité de consommation médian des personnes installées depuis moins de cinq ans.

⁸⁹ À noter que, si le PNRU devait promouvoir le développement de la mixité sociale dans les ZUS, une première enquête de l'Anru révèle que, sur les relogements réalisés dans le cadre du PNRU à fin 2011, la moitié des ménages relogés sont restés dans la ZUS où ils vivaient initialement, 11 % ont été relogés dans une autre ZUS et seulement 39 % ont été relogés hors site et hors ZUS.

LE SUIVI DES POLITIQUES DU LOGEMENT DANS UN CONTEXTE DE CRISE DU LOGEMENT SANS PRÉCÉDENT

L'aggravation des situations de mal-logement décrites en première partie de ce chapitre, témoigne d'un élargissement et d'une accentuation de la crise du logement. Une crise qui apparaît comme « sans précédent », à la fois parce qu'elle ne ressemble pas à celle qui a pu sévir à d'autres périodes (notamment dans les années 1950), mais aussi parce qu'elle est d'une ampleur et d'une intensité inédites. D'année en année, les rapports de la Fondation Abbé Pierre ont cherché à identifier les causes de cette crise, à en décrypter les logiques et mécanismes. L'essentiel de ces analyses et le suivi des politiques mises en œuvre sont restitués ici de façon synthétique.

Seront abordés successivement dans cette partie :

- l'insuffisance et l'inadaptation de l'offre de logements pour répondre aux besoins, notamment des ménages pauvres et modestes (1),
- la faible mobilisation du parc existant, public et privé (2),
- la flambée des prix du logement (3),
- l'affaiblissement du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement (4),
- les carences de la collectivité publique dans le champ du logement, entre désengagement financier et inapplication des lois (5).

1. Une offre de logements insuffisante et inadaptée aux besoins

Un des premiers facteurs explicatifs de la crise du logement est le déficit de l'offre de logements. Alors que la population en France et le nombre des ménages ont fortement progressé (vieillesse de la population, séparations conjugales, recompositions familiales...), les niveaux de construction depuis un quart de siècle n'ont pas permis de couvrir l'ensemble des besoins. Et, surtout, cette production s'est révélée particulièrement inadaptée pour les ménages disposant de faibles ressources. Sachant que la montée de la précarité dans notre pays (chômage, intérim, temps partiels subis...) a encore dégradé la situation de nombreux ménages sur une période récente et rendu plus impérieux le besoin de produire une offre réellement accessible.

Le tableau de bord du mal-logement

Une construction globale insuffisante pour répondre aux besoins

D'après une récente étude du CGDD, la France devrait compter en 2050 près de 30 % de ménages supplémentaires par rapport à son niveau actuel (vieillesse de la population, montée des ménages composés d'une personne seule...), générant des besoins en logement de plus en plus élevés⁹⁰. La demande potentielle en logements devrait ainsi atteindre, à l'horizon 2030, entre 300 000 et 400 000 logements par an. Sachant que ces prévisions ne tiennent pas compte des besoins liés au mal-logement ou au non-logement, différentes estimations⁹¹ convergent autour de l'objectif de construire environ 500 000 logements par an.

Ce niveau de 500 000 logements n'a jamais été atteint depuis 1975, y compris en 2007 qui a pourtant été une année record en terme de construction (avec près de 466 000 mises en chantier). Après avoir brutalement chuté à moins de 350 000 logements en 2009 et 2010, le nombre de mises en chantier a progressé en 2011 atteignant 421 000 logements (dont un peu moins de 400 000 logements ordinaires). Un résultat qui reste toutefois en-deçà des objectifs et des besoins estimés. Sachant que les premières estimations pour 2012 prévoient une chute significative, avec environ 340 000 mises en chantier de nouveaux logements.

Tableau 20 : Nombre de logements mis en chantier (en milliers)

	2002	2003	2004	2005	2006*	2007	2008	2009**	2010	2011	2012 (p)
Total des logements mis en chantier	303	314	363	410	434	466	400	334,4	346	421,3	
dont construction neuve								299,9	309,7	378,6	340,0
dont construction sur bâtiment existant								34,5	36,3	42,7	
Logements ordinaires	294	305	350	406	414	443	382	316,1	324,9	395	
dont individuels	192	193	216	229	238	243	212	177,9	180,9	202,3	
dont collectifs	102	112	134	177	177	201	170	138,2	144	192,7	
Logements en résidence	8,8	9,3	13,2	17,8	19,5	22,4	18,6	18,3	21,1	26,3	

Source : DAEI / SOeS. En dates de prise en compte. (p) prévision

*Le tableau ci-dessus inclut les DOM à partir de 2006.

** Depuis avril 2009, les permis de construire et les mises en chantier sont recensés dans une nouvelle base de données nommée Sit@delz, qui inclut les données sur bâtiments existants.

⁹⁰ Le CGDD estime que le nombre de ménages pourrait croître de 200 000 par an en moyenne d'ici 2050 et de 235 000 par an d'ici 2030 (sur la base des hypothèses d'une fécondité stable à 1,95 enfant par femme, d'un solde migratoire annuel de + 100 000 personnes, et d'une évolution tendancielle de la mortalité et des comportements de cohabitation). En 2050, il estime que près d'un ménage sur deux sera composé d'une personne seule, et que les personnes âgées de soixante ans ou plus représenteront 31,8 % de la population (contre 22,9 % en 2010) – source : CGDD, *Observation et statistiques* n°135, août 2012.

⁹¹ Ces estimations tiennent compte à la fois des évolutions démographiques (migration, évolution de la population, formation des ménages et dissolutions), des évolutions de l'offre du parc (y compris son renouvellement et sa vacance mobilisable), ainsi que des caractéristiques du parc de logement (logements ordinaires, confort, taille, critères de décence, situations d'absence de logement ordinaire) au regard de la population (taux d'effort financier, décohabitation, handicap, taille des ménages, nombre de personnes en hébergement, sans domicile...).

Une offre de logements sociaux en hausse, mais qui demeure inadaptée à la demande sociale

Bien que sa progression soit réduite chaque année par les ventes, démolitions et changements d'usage, le parc Hlm est orienté à la hausse depuis plusieurs années (avec 36 000 logements supplémentaires en 2008, 46 500 en 2009). Cette amélioration de la production a en partie correspondu à l'action entreprise dans le cadre du Plan de cohésion sociale 2005-2009 dont les résultats ont été différés, compte tenu du délai qui sépare le financement des logements sociaux de leur mise en location (de 30 mois au minimum). Si ce plan de financement pluriannuel a donc eu un impact positif sur le développement de l'offre, on ne peut que regretter sa non-reconduction depuis 2010. Les données disponibles pour 2010 font état d'un nombre de mises en location élevé (95 100 logements) qui ne peut pas être comparé aux données précédentes en raison de sources différentes, qui diminue toutefois en 2011 pour atteindre 83 300 logements.

**Tableau 21 - Évolution du parc Hlm en France métropolitaine
(en milliers de logements)**

	Total du parc (1)	Mises en location annuelles	Logements sortis du parc	dont ventes	dont démolitions annuelles	dont logements ayant changé	Croissance annuelle du parc
2002	4 077,9	44,0	11,3	3,0	7,5	0,8	32,7
2003	4 113,5	48,9	14,0	3,4	9,7	0,9	34,9
2004	4 152,0	44,5	16,0	3,3	11,1	1,6	28,5
2005	4 180,7	46,4	17,4	3,6	13,1	0,7	29,0
2006	4 199,0	50,5	16,7	2,5	12,9	1,3	33,8
2007	4 244,0	49,1	18,1	2,3	14,4	1,3	31,0
2008	4 329,0	57,3	21,2	2,3	16,5	2,4	36,1
2009	4 373,0	69,1	22,6	2,5	15,7	4,4	46,5
2010	4 425,0	95,1	n.d.*	5,3*	12,3*	n.d.*	n.d.*
2011	4 456,0	83,3					
2012	4 524,3						

(1) au 1^{er} janvier de chaque année.

Source : MEDDTL, DGALN/DHUP, Sisal et CGDD/SOeS. Série des enquêtes sur le parc locatif social (EPLS) puis Répertoire du parc locatif des bailleurs sociaux (RPLS) en 2010.

* Le changement de source (de ELS à RPLS) empêche des comparaisons entre 2009 et 2010, le périmètre de certains indicateurs ayant changé (ex : les ventes de logements sociaux ne concernent plus uniquement celle à des particuliers).

D'après les données de l'Union sociale pour l'habitat (sur un champ plus restreint)⁹², la croissance du parc Hlm a connu une accélération importante en 2010 (de 73 000 logements), qui s'est ralentie en 2011, avec 48 000 loge-

⁹² Seuls les logements sociaux gérés par les organismes Hlm y sont comptabilisés. Notons encore que le niveau de croissance du parc présenté dans le tableau ci-dessous par l'USH est toujours supérieur à celui que fournit le ministère du Logement (tableau précédent où seule une estimation globale est disponible pour 2010).

Le tableau de bord du mal-logement

ments supplémentaires. Par ailleurs, la mobilité au sein du parc Hlm connaît une légère hausse depuis 2009 (où elle est repassée au-dessus de la barre des 10 %), ce qui conduit à une augmentation significative du nombre de logements remis en location (plus de 430 000 logements en 2011, soit le niveau le plus haut de ces dix dernières années). Au total, 479 000 logements ont pu être attribués à des ménages en 2011 (contre près de 500 000 en 2010).

Tableau 22 - Évolution de l'offre Hlm disponible (en milliers de logements)

Année	Parc locatif Hlm	Offre liée à la croissance du parc	Taux de Mobilité	Offre due à la mobilité (1)	Offre totale disponible pour de nouvelles mises en location (2)
2002	3 784	+ 57	10,9 %	412,5	469,5
2003	3 832	+ 48	10,5 %	402,4	450,4
2004	3 867	+ 35	10,2 %	394,4	429,4
2005	3 897	+ 30	9,8 %	381,9	411,9
2006	3 951	+ 54	9,8 %	387,2	441,2
2007	3 982	+ 31	9,9 %	394,2	425,2
2008	4 015	+ 33	9,8 %	393,6	426,6
2009	4 063	+ 48	10,0 %	406,3	454,3
2010	4 136	+ 73	10,3 %	426,0	499,0
2011	4 184	+ 48	10,3 %	431,0	479,0

Source : Union sociale pour l'habitat, 2012.

(1) L'offre due à la mobilité correspond au taux de mobilité appliqué au parc locatif Hlm.

(2) L'offre totale correspond à la somme de l'offre liée à la croissance du parc et de l'offre due à la mobilité.

Au-delà de la progression globale du parc Hlm, il convient de se pencher dans le détail sur les types de logements sociaux financés. À cet égard, il apparaît que la hausse des logements sociaux au cours des dix dernières années tient beaucoup à l'augmentation de l'offre locative « intermédiaire » (pour 54 %). Entre 2001 et 2011, le nombre de logements PLS inaccessibles aux ménages les plus modestes a progressé dans des proportions bien supérieures à celui des véritables logements sociaux — PLUS et PLAI⁹³ (multipliés par 4,7 pour les PLS et par 1,6 pour les PLUS et PLAI). En 2011, les logements très sociaux (PLAI) ne représentent qu'une part modeste de l'ensemble des financements accordés (20 %), alors qu'une récente étude du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées⁹⁴ a montré que 66 % des entrants dans le logement social en remplissent les conditions de ressources. Notons enfin que la hausse des financements (PLS compris) observée entre 2006 et 2010 a marqué un temps d'arrêt en 2011, qui devrait se traduire par une nouvelle baisse en 2012, avec un total de financement d'environ 100 000 logements.

⁹³ 62,8 % des ménages ont des niveaux de ressources qui se situent en-dessous des plafonds PLUS ; 28,6 % des ménages ont des ressources inférieures aux plafonds PLAI en 2012.

⁹⁴ HCLPD, *Loyers Hlm, droit au logement et mixité sociale*, avril 2012, 12 p.

Tableau 23 - Nombre de logements sociaux financés (hors Anru)

	PLAI*	PLA PLUS	PLUS CD (hors ANRU)	Total Log.	PLS agréés (1)	Total général	Part des PLS
2001	5 427	39 513	2 711	47 651	8 648	56 299	15,4 %
2002	5 188	36 412	2 856	44 456	11 834	56 290	21,0 %
2003	5 034	39 622	4 144	48 800	12 659	61 459	20,6 %
2004	6 037	41 548	4 521	52 106	20 598	72 704	28,3 %
2005	7 538	44 225	1 519	53 282	23 708	76 990	30,8 %
2006	7 672	50 355	747	58 774	37 593	96 367	39,0 %
2007	13 014	45 769	810	59 593	32 896	92 489	35,6 %
2008	17 000	48 500	599	66 099	33 253	99 352	33,5 %
2009	21 634	57 281	573	79 488	40 354	119 842	33,7 %
2010	25 802	58 981	273	86 090	45 016	131 106	34,3 %
2011	23 483	51 412	130	75 025	40 864	115 889	35,3 %
2012(e)						100 000	

Source : Infocentre SISAL. (1) hors PLS Foncière. (e) estimation.

Sont comptabilisées depuis 2009 les places en structures collectives dans le décompte des PLAI.

Le tableau ci-dessus rend compte des financements accordés pour la construction, et non de la production effective de logements sociaux mise à disposition des ménages : or, en 10 ans, celle-ci a été multipliée par 2, passant de 41 500 logements sociaux en 2002 à 83 300 en 2012 (Cf. tableau ci-dessous).

Tableau 24 : Nombre de mises en service des logements sociaux (au 1/01 de chaque année)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total des mises en service	41 491	42 776	48 692	43 559	45 128	49 092	49 016	57 285	69 095	95 112*	83 300

Source : Soes enquête EPLS puis RPLS* à partir de 2011. France métropolitaine.

2. Une mobilisation insuffisante du parc existant au profit des ménages pauvres et modestes

Face à l'ampleur de la demande sociale, la construction neuve ne peut pas répondre aux besoins à elle seule. D'autant que le parc existant représente un gisement de logements importants qui est, de toute évidence, insuffisamment mobilisé : captation des logements vacants, conventionnement du parc locatif privé à vocation sociale, réhabilitation du parc de logements vétustes ou de mauvaise qualité... Les leviers existants sont nombreux et représentent, au regard de la masse de logements qu'ils concernent, des enjeux importants pour favoriser l'accès au logement des ménages pauvres et modestes.

Des logements qui restent vacants

En 2010, 2 353 000 logements sont vacants selon l'Insee, ce qui représente 7 % du parc de logements ordinaires, soit un taux stable depuis 1990. Si ce chiffre global renvoie à des réalités très différentes (logements proposés à la vente, en attente d'occupation par un locataire, etc.)⁹⁵, on ne peut que regretter l'absence de données statistiques plus fines sur ce sujet, dans la mesure où elles permettraient d'identifier précisément tous les logements laissés volontairement inoccupés, sans affectation précise, et donc mobilisables pour répondre aux besoins des ménages. D'après les données de Filocom en 2005, les logements vacants se concentraient majoritairement dans les pôles urbains (pour 59 %), où la mobilité résidentielle est plus importante (poids des ménages jeunes, plus mobiles, proportion plus importante de logements locatifs et de petite taille dans lesquels la rotation est plus élevée). Quant à la vacance en milieu rural, elle se caractérise souvent par des logements inhabités sur des périodes plus longues, notamment pour des raisons liées à l'inconfort ou à l'inadaptation de l'habitat face à la demande actuelle.

La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a instauré une Taxe sur les logements vacants (TLV) afin d'inciter les propriétaires à remettre leurs logements sur le marché de la location⁹⁶. Cette taxe est appliquée dans 8 agglomérations⁹⁷ en France de plus de 200 000 habitants, où elle a contribué à un recul significatif de la vacance (de - 21 % à - 48 % entre 1999 et 2005, alors que celle-ci diminuait de 8,5 % pendant la même période dans la France entière). Depuis 2000, le nombre de logements vacants soumis à cette taxe a fortement diminué (de plus de 146 000 en 2000 à moins de 88 000 en 2011). Une diminution qui semble indiquer un net recul de la vacance mais qui doit toutefois être interprétée avec prudence, sachant que de nombreuses réclamations conduisent les services fiscaux⁹⁸ à exclure du champ d'application de la TLV un certain nombre de logements qui devraient y être soumis. En 2011, cette taxe a permis d'alimenter l'Anah à hauteur de 18 millions d'euros (25 millions en 2006)⁹⁹.

⁹⁵ Dans le recensement rénové de la population, l'Insee considère comme « vacant » tout logement inoccupé qui est : soit proposé à la vente ou à la location, soit déjà attribué à un acheteur ou locataire et en attente d'occupation, soit en attente de règlement de succession, soit conservé par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés, soit gardé vacant et sans affectation précise par le propriétaire (exemple : un logement très vétuste...).

⁹⁶ Sont concernés par cette taxe les logements laissés volontairement inoccupés par leur propriétaire depuis plus de 2 ans et situés dans des zones où la demande de logements est particulièrement forte. Sont exclus de la TLV : le parc locatif social, les résidences secondaires, les locaux dont la mise en état d'habitation nécessiterait des travaux importants, les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneurs ou ceux qui ont été occupés plus de 30 jours consécutifs au cours de l'une des deux années de référence. Il est bon de noter que la loi ENL de 2006 a par ailleurs créé une taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), qui permet aux communes non soumises à la TLV de prendre une délibération pour taxer tous les logements laissés volontairement vacants depuis plus de 5 ans.

⁹⁷ Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice et Cannes-Grasse-Antibes (ces deux dernières agglomérations ayant fusionné).

⁹⁸ De nombreuses réclamations sont déposées et conduisent les services fiscaux à exclure du champ d'application de la TLV les logements qui ne remplissent pas l'ensemble des conditions d'assujettissement à cette taxe (logements occupés plus de 30 jours consécutifs en cours d'année sans imposition à la taxe d'habitation, mis en vente au prix du marché...).

⁹⁹ NB : Il s'agit des versements effectifs à l'Anah et non des montants mis en recouvrement qui s'élèvent à 38,7 millions d'euros.

Tableau 25 : Nombre de logements soumis à la taxe sur les logements vacants

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010
En nombre de logements	146 388	144 400	127 213	127 213	118 693	102 711	100 926	96 837	86 507	94 991	91 693	87 817

Source : Direction générale des finances publiques.

Dans le parc Hlm par ailleurs, environ 70 000 logements étaient vacants depuis plus de 3 mois au 1^{er} janvier 2011¹⁰⁰.

Conventionnement du parc privé : un déclin sans précédent

Afin de favoriser le développement d'une offre accessible aux plus modestes, les logements du parc locatif privé peuvent faire l'objet d'un conventionnement, à travers des subventions accordées par l'État aux propriétaires bailleurs, ceux-ci étant alors tenus de pratiquer des niveaux de loyers inférieurs à ceux du marché pendant 9 ans.

Alors que le parc locatif privé compte 6,6 millions de logements, le nombre annuel de logements conventionnés à des niveaux de loyer maîtrisés apparaît ridiculement faible, plafonnant autour de 38 000 dans les meilleures années¹⁰¹. Or, cette part n'a cessé de diminuer depuis 3 ans et ne représente plus que 7 400 logements en 2011. Une chute inédite (- 75 % en un an) témoignant de la réorientation du régime des aides de l'Anah (entrée en vigueur en 2011) qui s'est faite au détriment du conventionnement à loyer maîtrisé dans le parc locatif. À noter que l'offre « très sociale » demeure extrêmement limitée (665 logements en 2011) parmi l'ensemble des logements conventionnés.

Tableau 26 : Logements conventionnés par l'Anah à « loyers maîtrisés »

	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Logements privés à « loyers maîtrisés »	38 682	33 696	25 997	37 722	29 692	7 412
<i>Dont logements conventionnés très sociaux (LCTS)</i>	2 024	2 459	2 932	3 338	2 845	665
<i>Dont logements conventionnés (LC)</i>	11 609	12 668	12 056	14 153	11 073	4 549
<i>Dont logements à loyers intermédiaires</i>	25 049	18 569	11 009	20 231	15 774	2 198

Source : Anah.

*Réservé aux situations d'habitat indigne et très dégradé, le nouveau régime d'aide aux propriétaires bailleurs favorise les engagements pour des travaux importants.

¹⁰⁰ Sont ici pris en compte les logements vacants depuis plus de 3 mois (3 mois étant la période d'attente considérée comme normale entre deux occupants) en métropole au 1^{er} janvier 2011, hors logements vides pour cause de réhabilitation lourde, projet de vente ou de démolition (source RPLS).

¹⁰¹ Notons un déficit de connaissance concernant le stock des logements conventionnés (en cumul) avec prise en compte des sorties de conventionnements (à l'issue d'une période de 9 ans). Il n'existe par ailleurs pas de suivi des attributions du point de vue des ressources des ménages, au-delà de la première mise en location.

Amélioration de l'offre dans le parc existant : entre chute libre et réorientation des priorités

L'intervention publique sur l'offre de logements existants a fortement chuté au cours des 10 dernières années, que ce soit dans le parc privé ou public.

Dans le parc locatif public, l'amélioration de l'offre de logements apparaît en net déclin, avec moins de 40 000 logements réhabilités en 2011, contre plus de 120 000 en 2000. Une diminution qui s'explique principalement par la suppression de la Palulos depuis 2009. Désormais, l'amélioration du parc Hlm, réalisée principalement à travers la rénovation thermique des bâtiments, ne bénéficie plus d'aucune aide directe de la part de l'État (ce désengagement ayant été compensé par des prêts bonifiés de la Caisse des Dépôts¹⁰²). Par ailleurs, l'effort d'amélioration est porté désormais sur les zones urbaines sensibles dans le cadre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU). Sachant que cette intervention publique relève, elle aussi, de moins en moins du budget de l'État pour reposer quasi exclusivement sur le budget d'Action Logement.

Tableau 27 : Logements réhabilités dans le parc locatif public

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PALULOS	123 248	88 102	75 737	80 398	34 974	57 628	47 880	47 808	50 090	12 736	5 450	1 209
PNRU	-	-	-	-	23 469	34 035	27 340	30 255	47 640	77 563	46 474	38 944
Total	123 248	88 102	75 737	80 398	58 443	91 663	75 220	78 063	97 730	90 299	51 924	40 153

Source : ministère du Logement, bilan DGALN/DHUP.

Du côté du parc locatif privé, l'amélioration de l'offre est elle aussi en baisse régulière depuis 10 ans (à l'exception de l'année 2009 qui a été marquée par le versement de crédits supplémentaires dans le cadre du Plan de relance). En 2011, le nombre de logements privés réhabilités atteint son niveau le plus bas avec moins de 73 000 logements améliorés, contre 107 000 en 2010 et près de 200 000 en 2001. La diminution est sensible parmi les propriétaires occupants (-28% par rapport à 2010) et plus encore parmi les propriétaires bailleurs (-64%).

Tableau 28 : Logements améliorés dans le parc locatif privé

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Propriétaires occupants*	72 046	63 380	70 778	58 630	54 434	53 797	57 937	53 710	67 048	53 432	38 560
Propriétaires bailleurs						59 773	49 174	35 747	44 383	33 140	11 970
Aides au syndicat						19 991	24 251	23 287	49 060	20 484	22 314
Total	199 728	178 385	158 069	143 391	132 044	133 461	131 362	112 744	160 491	107 056	72 844

Source : Anah.

*Jusqu'en 2001, les logements subventionnés au titre des propriétaires occupants relevaient du dispositif de Prêt à l'amélioration de l'habitat (PAH). Les aides sont recentrées désormais sur les propriétaires occupants modestes.

¹⁰² L'éco-prêt logement social est un dispositif issu du Grenelle de l'environnement destiné à la réhabilitation thermique du parc de logements sociaux les plus consommateurs en énergie (prêts bonifiés de la Caisse des dépôts, accessibles aux organismes Hlm, SEM et communes possédant des logements sociaux).

Parmi ces interventions d'amélioration du parc privé, figure la lutte contre l'habitat indigne, qui s'est intensifiée¹⁰³ suite à la réforme du régime des aides de l'Anah¹⁰⁴ : en 2011, 15 256 logements ont été subventionnés, soit 2,4 fois plus qu'en 2005 (sachant que le périmètre des logements traités a été élargi en 2010, et intègre désormais l'habitat « dégradé » et « très dégradé »¹⁰⁵ aux côtés de l'habitat indigne au sens strict). Par ailleurs si l'intervention de l'Anah a indéniablement progressé, elle reste toujours en-deçà des objectifs qui lui sont assignés (54 % de l'objectif a été atteint en 2011, contre 89 % en 2010).

Tableau 29 : Logements subventionnés dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne (propriétaires bailleurs, propriétaires occupants et syndicats de copropriétaires)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011
Nombre de logements subventionnés	6 293	5 853	7 181	10 369	13 358	17 746	15 256
Objectifs	7 500	13 000	13 500	13 500	15 000	20 000	28 000
Taux de réalisation	84 %	45 %	53 %	77 %	89 %	89 %	54 %

Source : Anah.

* À partir de 2010, les interventions de l'Anah ne concernent plus uniquement les logements indignes traités mais aussi les logements très dégradés.

Sur le volet des copropriétés dégradées, l'Anah a contribué en 2011 à la réhabilitation de 20 853 logements en copropriété, dans le cadre d'OPAH copropriété (pour les copropriétés dont la situation est fragile ou qui sont au début d'un processus de dévalorisation), de plans de sauvegarde (pour restaurer le cadre de vie des copropriétés en très grande difficulté, engagées dans une spirale de déqualification-paupérisation) ou des volets « copropriété » des dispositifs programmés.

¹⁰³ D'une manière générale, la lutte contre l'habitat indigne a connu une montée en charge significative au cours des dernières années, et une mobilisation accrue de différents acteurs (services déconcentrés de l'État, villes, services départementaux, associations et opérateurs) sur la plupart des territoires : organisation des services et mise en place de partenariats, développement de procédures et d'outils opérationnels (généralisation d'un volet « Lutte contre l'habitat indigne » dans les PLH et PDALPD ; protocoles et plans départementaux d'éradication de l'habitat indigne dans de nombreux départements ; 324 PIG et MOUS en cours ; 204 procédures contraignantes - ORI ou RHI - en cours et 36 en projet...), action et suivi des procédures traitant de l'habitat indigne, mise en place de pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne dans près de 80 % des départements, etc. L'intervention publique, dans ce domaine, reste en revanche peu efficace voire inexistante, là où aucun dispositif interministériel et partenarial avec les acteurs locaux n'a été mis en place.

¹⁰⁴ Depuis le 1^{er} janvier 2011, l'Anah a mis en place une importante réforme du régime de ses aides dans trois directions :

- rééquilibrage de l'action en faveur des propriétaires occupants modestes, en parallèle de la mise en place du Fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) ;
- « optimisation » de l'intervention en faveur des propriétaires bailleurs, en ciblant les projets où l'enjeu en termes d'amélioration de l'habitat est conséquent et en renforçant le niveau d'exigences sur le conventionnement du parc locatif privé (loyers maîtrisés et maîtrise d'énergie) ;
- renforcement de la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé, en cohérence avec les objectifs du Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

¹⁰⁵ Le nouveau régime des aides de l'Anah a été calibré pour cibler davantage (et mieux financer) les travaux portant sur les logements les plus dégradés, nécessitant la mise en œuvre de travaux lourds, et visant à résoudre une situation d'habitat indigne particulièrement grave, ou de dégradation très importante, avec des interventions renforcées en faveur des propriétaires et des aides aux propriétaires bailleurs recentrées sur l'habitat dégradé dans une optique de prévention de l'insalubrité.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 30 : Logements en copropriétés traités par l'Anah dans le cadre des programmes OPAH, plans de sauvegarde et volets « copropriétés » des dispositifs programmés

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Programme de copropriété	19 961	23 974	22 755	46 270	19 668	20 853
dont OPAH copropriété	8 955	10 764	7 285	15 209	8 720	6 887
dont plans de sauvegarde	10 306	12 029	10 291	24 748	6 207	10 733
dont volet copropriétés des dispositifs programmés (OPAH, OPAH-RU, OPAH-RR et PIG)	700	1181	5 179	6 313	4 741	3 233

Source : Anah. NB : Les 20 853 logements en copropriétés traités par l'Anah en 2011 sont comptabilisés dans le total des 72 844 logements réhabilités par l'Anah (tableau 28).

La rénovation de l'habitat dans les Zones urbaines sensibles

La requalification du parc de logements sociaux a fait l'objet d'un important Programme national de rénovation urbaine (PNRU) pour la période 2004-2013 : 396 projets sont aujourd'hui signés dans 595 zones urbaines sensibles (ZUS), dans lesquelles résident 4 millions d'habitants. Si le taux de réalisation pour les opérations relatives à l'habitat atteint en moyenne 43 % à la fin décembre 2011, des variations existent entre les démolitions (réalisées à hauteur de 53 %), les reconstructions (à un peu moins de 40 %) les réhabilitations (à 48 %) et les résidentialisations (à 31 %).

Tableau 31 : État d'avancement du Programme national de rénovation urbaine, à fin 2011

	Nombre de logements démolis	Nombre de logements reconstruits	Nombre de logements réhabilités	Nombre de logements résidentialisés
Total de la programmation	140 340	135 740	323 960	352 710
Opérations engagées (2004-2011)	106 450	98 460	263 920	236 595
Opérations livrées (2004-2011)	74 570	53 420	156 950	108 920
Taux d'engagement des opérations	76 %	73 %	81 %	67 %
Taux de réalisation des opérations	53 %	39 %	48 %	31 %

Source : Anru.

Si d'un point de vue quantitatif, l'offre reconstruite devrait être à la hauteur des démolitions (avec le respect globalement de la règle du « 1 pour 1 »), de nombreuses inquiétudes, maintes fois formulées, se traduisent aujourd'hui concrètement à travers les caractéristiques des nouveaux logements sociaux mis en service. Leurs loyers sont en général plus élevés que ceux des logements démolis (les reconstructions comptent seulement 12% de PLAI¹⁰⁶), augmentant les restes-à-charge pour plus de la moitié des ménages relogés

¹⁰⁶ L'offre financée en PLUS-CD (63 % de la reconstitution) aboutit parfois à des loyers équivalents aux PLAI.

(52 %). Par ailleurs, la proportion de grands logements (T5 et plus) s'est considérablement réduite, passant de 13 % à 8 % (alors que celle des T1 et T2 a augmenté de 23 % à 28 %), ce qui risque d'avoir des conséquences négatives pour le relogement des grandes familles et en termes de sur-occupation.

3. Une hausse non régulée du coût du logement

La progression des prix de l'immobilier et des niveaux de loyer, qui s'est accélérée au cours des 10 dernières années, a considérablement aggravé la situation des ménages les plus modestes et fragilisé de nouveaux pans de la population qui étaient auparavant épargnés par la crise du logement. La déconnexion entre le coût du logement et les revenus des ménages a ainsi contribué à élargir le spectre des personnes fragilisées, qui se comptent aussi parmi les classes moyennes. La flambée des prix constitue désormais une nouvelle dimension fondamentale de la crise du logement qui en explique la vigueur et l'ampleur actuelles.

D'après l'Insee¹⁰⁷, les prix d'acquisition des logements (parc immobilier ancien) ont plus que doublé en 10 ans. Les niveaux du loyer moyen dans le parc privé¹⁰⁸ ont, quant à eux, progressé de 47 % entre 2000 et 2010, dans des proportions extrêmement élevées et bien supérieures à l'évolution des prix à la consommation (+ 19 %) et à celle des loyers maximum définis annuellement dans le parc Hlm (+ 29 %). À noter par ailleurs qu'au cours des 10 dernières années (2001-2011), le prix des énergies (électricité, fioul, gaz, GPL) a augmenté de plus de 60 %¹⁰⁹.

Tableau 32 : Évolution des prix des logements, des loyers et des prix à la consommation (2000-2010)

	2000-2010
Prix des logements anciens (1)	+ 107 %
Loyers moyens du parc privé (2)	+ 47 %
Loyers Hlm (3)	+ 29 %
Prix à la consommation (4)	+ 19 %

Sources :

(1) Insee, Indices Notaires-Insee, France métropolitaine.

(2) D'après OLAP, loyers moyens dans 11 agglomérations de province.

(3) Loyers PLUS maximal défini par circulaire au 1^{er} juillet (en € par m² - surface utile)

(4) Insee, Indice des prix à la consommation, France entière.

¹⁰⁷ Insee première, « Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010 », mai 2011.

¹⁰⁸ D'après les données fournies par l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP) dans son rapport annuel au Gouvernement, sur 11 agglomérations de province.

¹⁰⁹ Calculs effectués à partir des données Pégase, prix complet en PCI (pouvoir calorifique inférieur).

Le tableau de bord du mal-logement

Concernant la flambée des loyers dans le parc privé, il convient de pointer l'absence d'encadrement de toute hausse pendant de nombreuses années¹¹⁰, lors des premières mises en location et des changements de locataire. Ce qui conduit à des augmentations significatives¹¹¹ lors des relocations, sur des loyers qui sont déjà parmi les plus élevés (de 10,0 €/m² en province, 17,2 €/m² en banlieue parisienne et 23,4 €/m² à Paris, en 2011)¹¹². Sur la période 2000-2010, les loyers de relocation ont progressé de 50 % à Paris et 39 % dans les 11 agglomérations de province¹¹³ enquêtées par l'Olap. Bien que ces augmentations à la relocation ne concernent qu'une partie du parc privé (de 19 % des loyers à Paris à 28 % en province en 2011), elles ont contribué largement à l'augmentation générale des loyers (à hauteur respectivement de 61 % et 40 % en 2011). D'après l'Olap, cette forte hausse pourrait avoir un impact direct sur la progression des loyers en renouvellement de bail, puisqu'elle a contribué à créer de nouvelles références de loyer de voisinage, à la hausse.

Tableau 33 : Contribution des différents facteurs de hausse à l'augmentation générale des loyers en 2011

	Indexation sur l'IRL	Relocation	Renouvellement de bail	Hausse « empirique »	Evolution globale
Paris	30 %	61 %	3 %	6 %	100 %
Proche banlieue	36 %	56 %	-	8 %	100 %
Province	40 %	40 %	-	20 %	100 %

Source : Olap, 2012.

Lecture : en 2011, les hausses de loyers lors de relocation ont contribué à la hausse générale des loyers du parc privé, à hauteur 61 % à Paris et 40 % en province.

La hausse globale des loyers dans le parc privé est aussi influencée par l'évolution de l'Indice de référence des loyers (IRL), du fait de la masse importante de logements sur laquelle il est appliqué (61 % des loyers en agglomération parisienne, 39 % en province en 2011)¹¹⁴. Notons que des « hausses empiriques » de loyers, supérieures à l'IRL¹¹⁵ et pratiquées en-dehors de tout cadre légal, peuvent aussi avoir un impact non négligeable sur la hausse générale des loyers, même si elles ne concernent qu'une faible partie d'entre eux¹¹⁶ : elles ont contribué par exemple pour 20 % à la hausse des loyers en province en 2011.

¹¹⁰ Si le décret du 20 juillet 2012 prévoit l'encadrement des loyers, sa portée reste limitée à certains loyers (à la relocation ou lors d'un renouvellement de bail), dans certains territoires, et pour une durée d'un an.

¹¹¹ Les loyers à la relocation augmentant dans des proportions plus importantes que les loyers moyens du parc privé : + 5,5 % en région parisienne et + 2,3 % en province en 2011 (contre 2,5 % et 1,5 % pour la moyenne des loyers dans le parc privé).

¹¹² D'après l'Olap, le loyer moyen pratiqué au m² en relocation est de 23,4 € à Paris (20,8 € pour l'ensemble du parc locatif privé), 17,2 € en proche banlieue (contre 15,7 € pour l'ensemble du parc) et 10 € en province (9,1 € pour l'ensemble du parc).

¹¹³ Aix en Provence, Besançon, Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Lyon, Nancy, Rennes, Strasbourg, Toulouse.

¹¹⁴ Après avoir augmenté de 1,6 % en moyenne en 2011 (contre + 0,6 % en 2010), l'IRL connaît dans les premiers trimestres de 2012 un net mouvement à la hausse (avec des indices supérieurs à 2 %) qui, d'après l'Olap, impacte déjà la révision des loyers en 2012.

¹¹⁵ Pour les baux en cours ou les renouvellements de bail, des hausses supérieures à l'IRL peuvent être appliquées dans la pratique, soit par méconnaissance de ces mécanismes, soit lorsque les hausses sont appliquées avec retard, soit parce que des travaux d'amélioration ont été apportés par le propriétaire.

¹¹⁶ Entre 8 % et 10 % de l'ensemble des loyers en 2011.

4. Aides personnelles au logement : les effets limités des mécanismes de solvabilisation

Alors que le coût du logement pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages, les aides personnelles au logement ont un rôle essentiel à jouer : versées sous conditions de ressources, elles représentent une prestation essentielle pour l'équilibre du budget des ménages à bas revenu. Toutefois, une large part de ces revenus de transfert est aujourd'hui absorbée par la hausse non régulée des prix de l'immobilier, des loyers et des charges. Et au final ces aides ne permettent plus de réduire suffisamment le poids de la dépense de logement supporté par les ménages, notamment les ménages pauvres et modestes.

La distribution des aides personnelles au logement restreinte

En 2011, le nombre de ménages bénéficiaires d'une aide personnelle au logement (APL, ALF ou ALS) continue de progresser (6,12 millions de ménages¹¹⁷) sans atteindre toutefois le niveau du début des années 2000. Le tableau suivant rend compte de la diminution régulière depuis 2001 de la distribution des aides au logement parmi l'ensemble des ménages. Alors que 22,5 % des ménages étaient aidés en 2001, seuls 19,7 % d'entre eux le sont aujourd'hui ; et cette proportion est passée de 16,5 % à 10,6 % chez les ménages accédants. On peut estimer alors que si le taux de diffusion des aides n'avait pas diminué depuis 2001, il y aurait aujourd'hui 6 990 000 bénéficiaires au total (soit 14 % de plus qu'aujourd'hui). Alors que les conditions de logement des ménages se sont dégradées et que l'accès au logement est désormais bien plus difficile que par le passé... 870 000 ménages de plus auraient pu être aidés¹¹⁸.

¹¹⁷ Source : Comptes du Logement. Il est à noter que les données communiquées par le ministère du Logement pour la préparation du PLF et les données fournies par la CNAF/MSA ne concordent ni sur le nombre de bénéficiaires ni sur leur évolution.

¹¹⁸ À noter que des ménages ont été exclus du bénéfice de l'aide sous l'effet de la sous-actualisation des barèmes, leurs revenus étant passés au-delà du revenu-plafond.

Tableau 34 : Taux de diffusion des aides personnelles au logement (APL et AL)

	Nombre de bénéficiaires*	Part des bénéficiaires (%)		
		parmi les accédants	parmi les locataires (hors foyer)	parmi l'ensemble des ménages**
2001	6 216	16,5	43,2	22,5
2002	6 167	15,7	42,8	22
2003	6 101	14,7	42,4	21,4
2004	6 050	13,6	42,2	21
2005	6 005	12,4	42,1	20,6
2006	5 959	11,6	41,8	20,2
2007	5 986	11,3	41,9	20
2008	6 187	11,5	43,3	20,6
2009	6 096	10,8	42,5	20,1
2010	6 113	10,7	42,8	19,9
2011	6 120	10,6	42,8	19,7

Source : Comptes du Logement.

* propriétaires accédants et non accédants, locataires foyers et hors foyers.

** locataires hors foyer + accédants + propriétaires.

Depuis 2002, la distribution des aides personnelles au logement s'est resserée autour des ménages disposant de faibles ressources : plus de la moitié des ménages allocataires ont des revenus qui les placent sous le seuil de pauvreté en 2010 (sachant que c'est le cas de près de 60 % des bénéficiaires isolés et de plus de 70 % des couples allocataires). L'évolution des revenus d'exclusion des aides (c'est-à-dire des plafonds de revenus au-delà desquels aucune aide n'est accordée aux ménages) en témoigne, puisque sont désormais exclus de l'APL :

- Une personne isolée dès qu'elle perçoit 1,08 Smic net (contre 1,11 en 2002),
- Un ménage mono-actif avec 2 enfants dès qu'il perçoit 2 Smic net (contre 2,06 en 2002),
- Un ménage mono-actif avec 3 enfants dès qu'il perçoit 2,44 Smic net (contre 2,53 en 2001).

Tableau 35 : Évolution des revenus d'exclusion de l'aide personnelle au logement dans le secteur locatif (en Smic)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Isolé	1,11	1,11	1,06	1,07	1,04	1,07	1,07	1,06	1,07	1,08
Ménages mono-actif avec 2 enfants	2,06	2,07	2,00	2,00	1,94	1,98	1,98	1,96	1,99	2,00
Ménages mono-actif avec 3 enfants	2,53	2,53	2,45	2,45	2,39	2,43	2,43	2,40	2,44	2,44

Source : ministère du Logement.

* dans une agglomération de province de plus de 100 000 habitants (zone 2).

Des aides qui ne couvrent plus les dépenses réelles des ménages

Depuis 10 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 insuffisantes¹¹⁹. D'après un récent rapport de l'IGAS¹²⁰, les loyers moyens des bénéficiaires des aides ont progressé de 32 % entre 2000 et 2010, tandis que les loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides n'ont été revalorisés que de 15 %. Le phénomène est le même en ce qui concerne les charges : les dépenses d'énergie et d'eau des ménages ont progressé de 39 % en 10 ans mais le forfait-charges des aides personnelles n'a été revalorisé que de 11 %¹²¹. D'où un effort financier croissant de la part des ménages, d'autant plus important que ceux-ci disposent de revenus modestes.

¹¹⁹ Absence de revalorisation des loyers-plafonds en 2004 puis 2006 et du forfait charges entre 2002 et 2007.

¹²⁰ IGAS, *Rapport thématique n°1* « L'efficacité sociale des aides personnelles au logement », 120 p. mai 2012.

¹²¹ D'après une étude récente de la DREES à partir de l'ENL 2006, 30 % des bénéficiaires supportent des dépenses de charge supérieures de plus de 100 € à leur forfait charges. Notons par ailleurs que le poids des charges pèse plus fortement sur les ménages à faibles revenus (puisque le forfait charges n'est pas lié aux revenus des ménages, mais calculé en fonction de la configuration familiale).

Tableau 36 : Évolution des dépenses des ménages et des barèmes des aides personnelles au logement (2000-2010)

	Loyers plafonds des aides	Loyers moyens des bénéficiaires des aides	Forfait charges	Dépenses d'énergie et d'eau
2000-2010	+ 15,1 %	+ 32,3 %	+ 10,9 %	+ 39 %

Source : IGAS, à partir des données de l'Insee, des Comptes du logement et de la CNAF.

En 2010, près de 3 allocataires sur 4 (72 %) devaient supporter des niveaux de loyers supérieurs ou équivalents au loyer-plafond pris en compte par les aides au logement (ils étaient 58 % en 2001). Le décrochage est particulièrement net dans le parc privé où près de 9 allocataires sur 10 (86 %) sont concernés (sachant que 15 % des allocataires supportent des niveaux de loyer deux fois supérieurs au loyer-plafond). La situation est également préoccupante dans le parc public où environ la moitié des allocataires consent des efforts financiers supplémentaires, en raison de ce décrochage entre les loyers réels et les loyers-plafonds des aides.

Tableau 37 : Part des loyers supérieurs aux loyer-plafonds pris en compte dans le calcul des aides personnelles au logement (%)

	2001	2010	Parc privé 2010	Parc public 2010
Loyer réel inférieur au loyer-plafond	41,8	28,2	13,7	48,3
Loyer réel égal ou supérieur au loyer-plafond	58,2	71,8	86,3	51,8
Dont supérieur de 0 à 50 %	40,4	43,4	39,3	45,1
Dont supérieur de 50 à 100 %	14,1	21,5	32,3	6,2
Dont supérieur de 100 % et plus	3,7	8,8	14,7	0,5

Source : IGAS à partir des données de la CNAF.

L'efficacité des aides personnelles doit aussi être questionnée du point de vue des modalités de leur versement, sachant que celui-ci n'intervient pas toujours au moment où les ménages en ont le plus besoin, ou baisse parfois trop brutalement lors d'une reprise d'activité de l'allocataire. Cette imprévisibilité constitue un facteur majeur d'inefficacité d'autant plus préjudiciable que les ménages disposent de ressources précaires et instables.

Des taux d'effort de plus en plus lourds pour les allocataires

Les aides personnelles au logement ne permettent plus de réduire suffisamment le poids des dépenses de logement en augmentation, et plus d'un million de ménages ont ainsi un taux d'effort supérieur à 33 % malgré le versement des aides, dont une majorité de locataires du parc privé mais aussi des locataires du parc Hlm (estimés entre 80 000 et 150 000).

L'évolution des taux d'effort moyens des locataires atteste de cet affaiblissement du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement au

cours des dix dernières années. Après avoir atteint des records historiques en 2010, les taux d'effort nets des ménages se maintiennent à des niveaux très élevés en 2011 : pour un couple monoactif avec 2 enfants (revenu équivalent à 2 Smic), le taux d'effort est de 24,7 % (contre 22,5 % en 2002), et il atteint 28,9 % pour un ménage isolé disposant d'un revenu équivalent à 1 Smic (contre 26,2 % en 2002).

Tableau 38 : Évolution du taux d'effort¹²² dans le secteur locatif – zone 2

APL/AL	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Isolé Revenus : 1 Smic	26,2 %	26,6 %	27,0 %	28,1 %	28,3 %	28,7 %	28,5 %	28,1 %	29,3 %	28,9 %
Couple monoactif 2 enfants Revenus : 2 Smic	22,5 %	23,0 %	23,4 %	25,3 %	25,2 %	25,3 %	25,1 %	24,1 %	25,6 %	24,7 %

Source : ministère du Logement, d'après CNAF – CCMSA.

Les taux d'effort ci-dessus ne s'appuient pas sur des loyers réels, mais sur les loyers-plafonds de 2002 actualisés à partir de l'IRL (calcul CNAF)¹²³. Pour approcher la réalité des dépenses supportées par les ménages aujourd'hui, la Fondation Abbé Pierre a donc décidé de calculer chaque année les taux d'effort des ménages, en distinguant la situation de ménages types dans le parc locatif privé (à partir des loyers moyens pratiqués) et dans le parc social (à partir des loyers définis chaque année par circulaire).

En 2012, le taux d'effort après déduction de l'aide au logement pour une personne isolée (avec un salaire équivalent à 1 Smic) atteint 47,8 % dans le parc privé (47,9 % en 2011) et 26,5 % dans le parc social (27,3 % en 2011). Des taux d'effort très élevés, qui n'ont pas progressé en 2012 grâce à la revalorisation du Smic, alors que le montant du loyer a continué de croître.

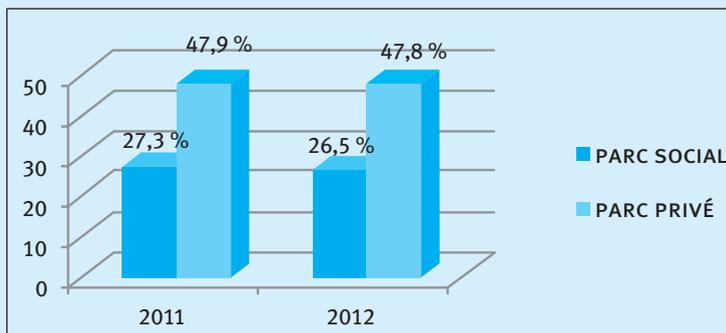
Tableau 39 : Simulation du taux d'effort d'une personne isolée dans un studio de 36 m² (revenu : 1 Smic)

	Parc privé (1)	Parc social (2)
Montant du loyer (studio de 36 m ²)	454	192
Charges estimées (3)	104	104
Aide au logement en 2012	24	0
Revenu mensuel (1 Smic net)	1 118	1 118
Taux d'effort (4)	47,8 %	26,5 %

¹²² Le taux d'effort présenté ici correspond au calcul suivant : (loyer + charges – aide au logement) / revenu du ménage.

¹²³ Pour un ménage avec deux enfants disposant d'un revenu de 2 Smic en zone 1, le taux d'effort est de 22,5 % lorsque le loyer réel est égal au loyer-plafond pris en compte dans le calcul de l'APL ; il passe à 26,5 % quand le loyer réel dépasse de 20 % ce loyer-plafond ; il est à 32,4 % quand il le dépasse de 50 %. Source IGAS.

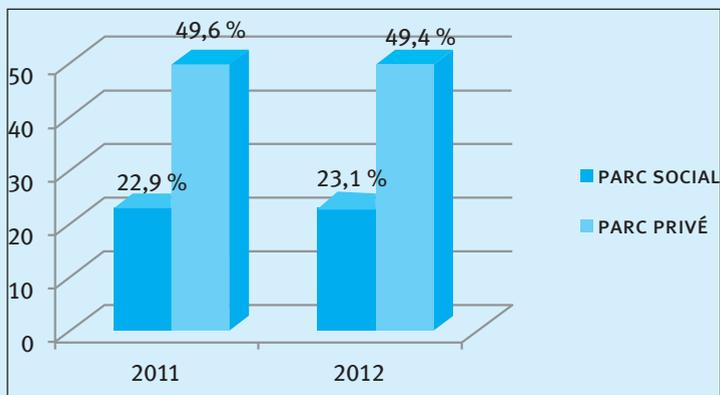
Le tableau de bord du mal-logement



Dans le cas de figure d'un couple avec 2 enfants dont le revenu mensuel est équivalent à 1,5 Smic, le taux d'effort après déduction de l'aide au logement atteint 49,4 % dans le parc privé (49,6 % en 2011) et 23,1 % dans le parc social (22,9 % en 2011).

Tableau 39 bis : Simulation du taux d'effort d'un couple avec 2 enfants dans 3 pièces de 65 m² (revenu : 1,5 Smic)

	Parc privé (1)	Parc social (2)
Montant du loyer (studio de 65 m ²)	819	346
Charges estimées (3)	151	151
Aide au logement en 2012	142	109
Revenu mensuel (1,5 Smic net)	1 677	1 677
Taux d'effort (4)	49,4 %	23,1 %



- (1) Niveau moyen des loyers de marché dans le parc privé en 2012, soit 12,6 €/m² (source : Clameur).
- (2) Loyer Hlm PLUS maximal fixé par la circulaire du 1^{er} février 2012, en zone 2 (agglomération de plus de 100 000 habitants et Ile-de-France hors Paris, agglomération parisienne, zones d'urbanisation et villes nouvelles de la région parisienne), soit 5,32 €/m² (en surface utile).
- (3) Les charges prises en compte ici correspondent au double du montant forfaitaire des charges pris en compte pour le calcul de l'aide au logement, selon les situations familiales décrites (mode de calcul pouvant être considéré comme se rapprochant du montant moyen des charges réelles dans le logement social).
- (4) Taux d'effort = (montant du loyer + charges - aide au logement) / revenu mensuel.

5. Un effort insuffisant de la collectivité en faveur du logement

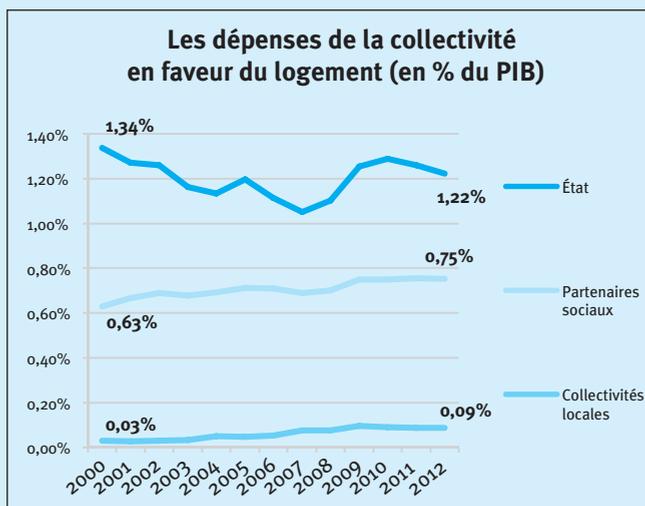
Insuffisances de la production et de la mobilisation du parc existant, absence de maîtrise des prix, affaiblissement du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles... sont autant d'indicateurs d'une faiblesse chronique des politiques du logement depuis de nombreuses années. Cette faiblesse est plus manifeste encore quand il se traduit par un désengagement financier de l'État dans le domaine du logement ou par la trop faible application des lois (loi SRU, loi Dalo, loi relative à la création d'aires d'accueil pour les Gens du voyage...). Des carences d'autant plus inadmissibles au regard des souffrances que suscite la crise du logement dans notre pays et de l'ampleur du mal-logement qui touche 3,6 millions de nos concitoyens.

Dépenses de la collectivité : une augmentation en trompe-l'œil

Entre 2000 et 2010, la part des dépenses de la collectivité publique en faveur du logement¹²⁴ est passée de 2 % du PIB à 2,13 %. Toutefois, en observant le détail des apports des différents contributeurs, il apparaît que cette progression est due essentiellement à l'effort financier des partenaires sociaux et collectivités locales, tandis que la part de l'État, elle, diminuait sur la période.

Les dernières données de la commission des Comptes du logement indiquent que les aides publiques au logement représentent 2,25 % du PIB en 2011 (soit 45 milliards d'euros). Si nous ne disposons pas pour 2011 et 2012 du détail des financements par contributeurs en crédits mandatés, des données issues des lois de finances montrent que la part des aides de l'Etat a continué de chuter et celle des partenaires sociaux et collectivités locales a continué d'augmenter.

¹²⁴ L'effort de la collectivité publique en faveur du logement regroupe les apports du budget de l'Etat, des partenaires sociaux et des collectivités locales.



Source : ministère du Logement : dépenses ordinaires et crédits de paiement mandatés jusqu' en 2005 ; CP mandatés jusqu' en 2010 ; CP en LFI pour 2011 et en PLF pour 2012.

Il faut noter que l'effort de la collectivité en faveur du logement ne doit pas être considéré uniquement comme un coût, mais aussi comme un investissement, puisqu'une politique volontariste en faveur du logement permettrait également de dynamiser d'autres politiques publiques, elles-mêmes en recherche d'un élan nouveau : pouvoir d'achat des ménages et relance de la consommation, emploi dans le secteur du bâtiment (non délocalisable), lutte contre la précarité énergétique et le tarissement des ressources... Sachant également qu'un investissement important dans le domaine de la prévention permettait d'éviter des « coûts sociaux et économiques » liés au mal-logement, désastreux pour les ménages et lourds pour la collectivité (coût des nuitées d'hôtel, dégâts sanitaires du saturnisme dans les logements insalubres, dommages faits aux enfants mal-logés en termes de scolarisation et d'insertion future...).

Application des lois : quand la puissance publique s'affranchit de ses obligations

• Loi SRU pour le financement des logements sociaux

Afin de contribuer à une meilleure répartition de l'offre de logements sociaux sur l'ensemble du territoire, l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 impose aux communes déficitaires en logement social de s'engager à rattraper leur retard, pour atteindre 20 % de logements sociaux dans leur parc en 20 ans.

Sur la période triennale 2008-2010, 940 communes étaient concernées par cette obligation¹²⁵ ; parmi elles 591 ont atteint leur objectif (soit 63 % des communes, contre 55 % en 2005-2007 et 49 % en 2002-2004). Elles ont contribué au financement de 115 321 logements sociaux (33 % de la production nationale), confirmant le rôle déterminant de la loi SRU dans le développement de l'offre à vocation sociale. Pourtant, l'effort des communes reste trop inégal, puisqu'elles étaient encore 349 à s'affranchir — entièrement ou en partie — de leurs obligations entre 2008 et 2010. À cet égard, ce sont les communes les plus déficitaires (dotées de moins de 5 % de logements sociaux) qui s'affranchissent le plus de leurs obligations : elles ont réalisé 69 % de leurs objectifs en 2011 (contre 429 % pour les communes ayant entre 15 % et 20 % de logements sociaux)¹²⁶. Par ailleurs, une étude de la Fondation Abbé Pierre réalisée en 2011¹²⁷ a montré que, sur l'ensemble de l'offre produite en 8 ans par les communes soumises à la loi SRU, un tiers des logements correspondait à une offre « intermédiaire » (PLS), tandis que la part des logements « très sociaux » (PLAI) a plafonné à 14 %. Enfin, alors que la loi prévoit que l'État sanctionne les communes défaillantes, seulement 228 communes (sur 349 n'ayant pas atteint leur objectif) ont fait l'objet d'un constat de carence en 2011.

Tableau 40 : Bilan d'application de la loi SRU 2008-2010

	Nombre de communes concernées
Communes soumises à l'art.55	940
Communes n'ayant pas atteint leurs objectifs	349
Constats de carence (arrêté applicable en 2011)	228

Source : ministère du Logement.

• **Loi Besson pour la création d'aires d'accueil pour les Gens du voyage**

Alors que la loi du 5 juillet 2000 avait fixé un cadre d'action précis et contraignant pour la prise en compte de l'accueil des « Gens du voyage » (élaboration d'un schéma départemental d'accueil, obligation pour les communes de réaliser les aires d'accueil dans les deux ans après adoption du schéma départemental), le législateur a régulièrement assoupli ces obligations en reportant le délai de réalisation des aires d'accueil par les communes.

Le cumul à fin 2011 porte à 27 469 le nombre de places en aires d'accueil ayant fait l'objet d'un engagement financier (soit 66 % des 41 400 places

¹²⁵ La loi du 5 mars 2007 instituant le Droit au logement opposable a étendu les conditions d'application de l'article 55 de la loi SRU aux communes membres d'un EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et à 3 500 habitants dans les autres régions (soit 338 nouvelles communes au 1^{er} janvier 2010). Bénéficiant d'une mesure de transition, ces communes ne seront soumises à prélèvement qu'à partir du 1^{er} janvier 2014.

¹²⁶ Source : Rapport annuel de performance 2011.

¹²⁷ *Palmarès 2011 des communes soumises à la loi SRU* : étude réalisée sur 734 communes soumises à l'article 55 de la loi SRU de 2002 à 2009 (les résultats de l'année 2010 n'étant pas disponibles au moment de la publication). S'appuyant sur les logements sociaux financés pendant 8 ans, les résultats de ce palmarès sont sensiblement différents des bilans triennaux publiés par l'État pour la période 2008-2010.

prescrites dans les schémas¹²⁸). Sachant qu'il existe des disparités importantes entre les territoires (31 départements ayant encore un taux de réalisation inférieur à 50 % !). Ce retard est encore plus prononcé si l'on considère les places effectivement disponibles en aires d'accueil aménagées, soit 23 603. De ce point de vue, ce sont seulement 57 % des prescriptions des schémas qui ont été réalisées.

Le bilan de l'année 2011 est particulièrement dramatique : avec le financement d'une seule aire d'accueil (4 places) et d'une aire de grand passage (150 places) alors que les objectifs annuels portaient sur 110 places nouvelles en aires d'accueil et 5 aires de grand passage. Concernant les terrains familiaux, 133 places ont été financées, pour un objectif de 255. Une baisse qui s'explique par la limitation drastique des financements de l'État, désormais accordés à un nombre de communes très limité¹²⁹.

Le désengagement programmé de l'État a considérablement freiné la réalisation des nouvelles aires, et renvoie vers les seules collectivités locales la charge de leur financement. Sachant que malgré l'obligation qui pèse sur elles, le relais n'a pas été pris par une grande majorité des communes soumises à la loi. Le désengagement de l'État se manifeste également à travers la non-utilisation par les préfets du pouvoir de substitution que leur confère la loi en cas de défaillance des communes : celui-ci n'a jamais été utilisé, alors que 246 communes et 195 EPCI n'ont pas toujours respecté leurs obligations au 1^{er} janvier 2012. Notons enfin qu'un récent rapport de la Cour des comptes a dénoncé la faible mobilisation des acteurs publics, les carences de pilotage et l'insuffisance des mesures d'accompagnement social, de scolarisation et d'accès aux droits pour favoriser l'accueil des Gens du voyage¹³⁰.

¹²⁸ Les schémas départementaux sont actuellement en cours de révision, et de nouveaux objectifs doivent être fixés prochainement aux communes. Sur les 93 départements concernés, 41 disposent d'un schéma révisé approuvé, 47 élaborent la révision de leur schéma, et 5 n'ont pas encore engagé la révision (Corse du Sud et Haute Corse, Territoire de Belfort, Hauts de Seine et Loire).

¹²⁹ Depuis la circulaire du 28 août 2010 sur la révision des schémas départementaux, les financements du programme 135 pour la création d'aires d'accueil ou de grand passage ne concernent plus qu'un nombre limité de communes : celles qui ont franchi le seuil des 5 000 habitants lors du dernier recensement de la population. Nul crédit de l'État n'est plus apporté à toutes les autres communes pourtant soumises à cette obligation.

¹³⁰ Rapport thématique de la Cour des Comptes, « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage », octobre 2012. 341 p.

Tableau 41 : Financement des aires permanentes d'accueil et des terrains familiaux (en nombre de places)

	2000-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total 2000-2011
Aires nouvelles	nc	835	1 851	2 528	3 528	3 038	5 518	4 210	2 963	359	4	24 834
Aires existantes réhabilitées (mises aux normes)	nc	497	611	260	229	376	526	100	24	12	-	2 635
Total places en aires d'accueil	1 500	1 332	2 462	2 788	3 757	3 414	6 044	4 310	2 987	371	4	27 469**
Aires de grand passage *	10	4	13	12	20	9	16	21	17	-	1	123
Aires de petit passage	71	18	49	254	151	153	48	33	-	-	-	777
Terrains familiaux	-	-	-	17	92	89	76	83	163	80	133	733

Source : ministère du Logement.

* En nombre d'aires (et non en places).

** Le total des 27 469 places financées en aires d'accueil en 2011 diffère sensiblement du cumul des financements annuels.

• **Loi Dalo : une mise en application toujours insuffisante**

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la loi sur le Droit au logement opposable permet à six catégories¹³¹ de ménages de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département pour un accès au logement ou à une place d'hébergement. Les ménages reconnus prioritaires doivent recevoir alors une proposition de relogement de la part du préfet et peuvent, le cas échéant, déposer un recours contentieux contre l'État défaillant auprès du Tribunal administratif.

À la fin 2011, plus de 280 000 recours avaient été déposés auprès des commissions de médiation, avec une moyenne annuelle d'environ 70 000 recours. En progression depuis 2008, l'examen des recours par les commissions accuse toutefois encore des retards (pour plus d'1 dossier sur 6 à fin 2011), notamment dans les territoires les plus tendus. Par ailleurs, si plus de 96 000 recours ont été reconnus « prioritaires et urgents » par les commissions, le taux de décisions de rejet des demandes reste très élevé (à 60 %) et même en augmentation (il est passé de 56 % en 2008 à 61 % en 2011). Une situation qui soulève de nombreuses interrogations et la crainte que les décisions soient rendues avant tout en fonction de l'offre disponible sur les territoires, ce qui conduirait à un dévoiement fondamental de l'esprit de la loi.

¹³¹ Cf. tableau 5.

Tableau 42 : Mise en œuvre du Droit au logement opposable (recours « logement » et « hébergement »)

	2008	2009	2010	2011	Cumul 2008-2011
Nombre de recours déposés	60 881	79 385	65 742	76 231	282 239
Nombre de dossiers examinés par les commissions de médiation	40 912	52 641	67 542	71 593	232 688
Nombre de décisions favorables	17 818	25 234	25 316	27 821	96 189
Nombre de personnes logées (ou hébergées) dans le cadre de la procédure Dalo	3 486	8 880	12 823	12 497	37 686
Autres personnes relogées ou hébergées (avant le passage en commission ou indépendamment de la mise en œuvre de la décision)	2 599	5 315	5 687	6 348	19 949

Source : Calculs Fondation Abbé Pierre à partir des données du Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo.

Au total à fin 2011, le Dalo a favorisé l'accès au logement ou à l'hébergement de 37 700 ménages¹³². Par ailleurs, les données issues du nouveau logiciel ComDalo¹³³ indiquent que seulement 62 % des ménages prioritaires ont été relogés, contre 77 % en 2010 (cf. tableau ci-dessous). Les retards de relogement s'accumulent donc, notamment en Ile-de-France et PACA¹³⁴ où, pour l'année 2011, seulement 49 % et 59 % des ménages reconnus prioritaires ont été relogés.

Tableau 43 : Part des personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires

	2009	2010	2011
Part des personnes relogées	52 %	77 %	62 %

Source : ComDalo / Rapport annuel de performance 2011 du programme « Ville et Logement ».

Ce non-respect des obligations de l'État au regard de la loi Dalo se traduit enfin par l'aggravation du nombre de ménages prioritaires auxquels les préfets n'ont proposé aucune solution de relogement au-delà des délais réglementaires : au 30 juin 2012, 27 500 ménages étaient dans cette situation en Ile-de-France et environ 5 000 sur le reste du territoire national. À noter que,

¹³² 18 275 autres ménages ont pu être relogés par ailleurs, en-dehors du cadre du Dalo.

¹³³ Part des personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires par les commissions de médiation et n'ayant pas refusé l'offre (en année civile). Pour améliorer la fiabilité des données (non prise en compte des données du département des Bouches-du-Rhône et de l'Ile-de-France), les résultats ont été redressés à partir d'une enquête d'ajustement.

¹³⁴ En juin 2012, un rapport sénatorial d'information (de MM. Claude DILAIN et Gérard ROCHE) a pointé des conditions de réussite non réunies pour l'application du Dalo, particulièrement dans les régions où la situation au regard du logement est la plus critique.

dans ce contexte, l'activité contentieuse liée aux non-relogements continue de se développer (avec 5 648 recours déposés auprès des tribunaux administratifs en 2011¹³⁵).

Le secteur de l'hébergement sous pression

Du Plan d'action renforcé en faveur des sans-abri (PARSA) en janvier 2007 au Chantier national prioritaire 2008-2012 pour le logement des personnes sans abri et mal logées, ces dernières années ont été marquées par l'affirmation de principes forts en direction des personnes exclues du logement : accueil inconditionnel dans les structures d'hébergement, continuité de la prise en charge et fin de la gestion saisonnière du dispositif, humanisation des conditions d'accueil dans les centres, mise en œuvre du « logement d'abord ». À l'heure d'un premier bilan, les avancées restent toutefois très insuffisantes.

Avec plus de 3 appels sur 4 au « 115 » qui restent sans réponse, le principe de l'accueil inconditionnel continue d'être mis à mal sur certains territoires, faute de places suffisantes. Et chaque hiver, ce sont toujours des solutions palliatives d'accueil qui sont « bricolées » en urgence (utilisation de bâtiments vacants, mobil-homes, gymnases...) et conduisent à la remise à la rue des personnes dès que les températures remontent, au mépris du principe de continuité de la prise en charge (9 446 places supplémentaires ont été ouvertes dans le cadre du Plan hivernal 2011-2012). De toute évidence, ces principes fondamentaux ne seront pas mis en œuvre tant que persistera à l'échelle des territoires un manque de réponses adaptées aux situations des personnes, mais aussi un réel déficit de connaissance des besoins. Un déficit que la mise en œuvre des SIAO n'a, à ce stade, pas permis d'enrayer, sachant qu'ils ne sont opérationnels aujourd'hui que sur une partie des territoires¹³⁶ et qu'ils ne portent que sur la demande d'hébergement exprimée¹³⁷.

Sur le plan qualitatif par ailleurs, le manque d'hygiène, d'intimité et de sécurité d'un certain nombre de structures a conduit à la mise en œuvre d'un important effort d'amélioration des conditions d'accueil, dans le souci de la dignité des personnes : fin 2011, quelque 16 595 places d'hébergement¹³⁸ avaient été

¹³⁵ Entre septembre 2011 et fin août 2012, 5 525 recours contentieux ont été déposés, majoritairement en Ile-de-France (79 %) mais aussi PACA et Hérault (14 %). Source : Conseil d'État cité dans le rapport 2012 du comité de suivi Daloz.

¹³⁶ Alors que la circulaire du 8 avril 2010 préconise la mise en place d'un opérateur unique pour les volets urgence et insertion, 88 SIAO (sur 140 constitués sur le territoire) fonctionnent suivant ce principe, et parmi eux 18 ont un SIAO pleinement opérationnel sur les deux volets. Ayant pu s'appuyer sur les 115 pré-existants, la partie « urgence » des SIAO est la mieux mise en œuvre (plus de 50% des SIAO fonctionnent bien sur ce volet) ; en revanche seulement 40% des SIAO fonctionnent sur la partie « insertion ». A fin 2011, les SIAO ont contribué à l'orientation de 578 000 personnes en attente d'une solution, sur 850 000 demandes reçues.

¹³⁷ La vocation des SIAO étant d'améliorer la prise en charge des personnes et de construire des parcours d'insertion adaptés.

¹³⁸ Soit la rénovation de 12 374 places d'hébergement et la construction de 4 221 autres places ou logements.

traitées dans le cadre du plan d'« humanisation » engagé en 2008¹³⁹. Un effort d'adaptation important mais qui doit être impérativement poursuivi dans la durée, et devra également tenir compte de l'évolution actuelle des publics en demande, notamment de la montée des familles, pour lesquelles le dispositif n'est pas adapté.

Enfin, la logique du « logement d'abord » qui a été saluée par l'ensemble des acteurs, impose d'accorder une priorité absolue à l'accès direct à un logement pour les personnes sans domicile, avec accompagnement adapté en fonction des besoins (cette priorité devant être poursuivie en parallèle du maintien de solutions d'accueil dignes pour les situations d'urgence et autres situations spécifiques). Quant au relogement des personnes hébergées, il reste limité, avec moins de 50% des hébergés en CHRS qui accèdent à un logement autonome en 2011 (logement ordinaire, logement adapté, résidence sociale, maison-relais) contre 63% en 2009. Sachant que, si la part des logements adaptés a certes progressé depuis 3 ans (ils représentent 27% de l'offre d'hébergement d'insertion et de stabilisation en 2011 contre 20% en 2009), la mise en œuvre effective du « logement d'abord » doit s'appuyer plus globalement sur une production massive de logements réellement accessibles aux ménages pauvres et modestes, et de moyens importants dédiés à l'accompagnement social.

Tableau 44 : Quelques indicateurs de la mise en œuvre du « Logement d'abord »

	2009	2010	2011
Part des hébergés en CHRS qui accèdent à un logement (1)	63 %	49 %	49 %
Proportion de places en logement adapté (maisons-relais et résidences-accueil) par rapport au nombre de places en hébergement d'insertion et de stabilisation	20 %	24 %	27 %

Source : ministère du Logement, rapport annuel de performance 2011 / (1) CHORUS, enquête DGCS.

¹³⁹ Le programme d'humanisation des centres d'hébergement a été lancé en 2008 dans le cadre du chantier national prioritaire pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri et mal-logées, suite aux recommandations de la conférence de consensus de novembre 2007 et des préconisations du député Étienne Pinte (UMP, Yvelines) dans son rapport remis au Premier ministre en 2008. Dans la circulaire du 5 mars 2009, les objectifs du plan d'humanisation visent notamment à rapprocher les structures d'hébergement des normes du logement et à développer dans la mesure du possible la référence à la chambre individuelle.

Annexes : Données régionales

Tableau 45 : Évolution du parc par région de 1998 à 2010 et part des logements individuels

Région	Parc HLM au...			en milliers de logements		Mises en location			en %			Taux de vacance Vacance au 31/12/2010
	31/12/1998	31/12/2002	31/12/2006	31/12/2010 (3)	Nbre de mises en location en 2010	Evolution annuelle moyenne de 1998 à 2009(3)	Le parc social au 31/12/2010	Les mises en location en 2009	Les mises en location en 2010			
Ile-de-France	1 115	1 152	1 192	1 202	27,3	9,7	2,9	7,2	2,8	2,6		
Champagne-Ardenne.	135	136	138	141	1,7	0,3	18,4	46,4	34,0	4,6		
Picardie	125	130	135	137	1,6	1,0	20,6	45,9	29,9	2,7		
Haute-Normandie	160	165	167	170	2,5	0,9	16,7	31,9	28,8	2,8		
Centre	179	184	186	184	2,5	0,8	23,8	55,1	38,8	5,0		
Basse-Normandie	105	109	111	110	1,7	0,6	35,4	52,1	41,9	4,0		
Bourgogne	101	105	105	108	1,8	0,5	15,4	37,1	33,8	6,4		
Nord - Pas-de-Calais (2)	304	314	322	398	6,7	2,6	44,4	57,9	46,0	2,2		
Lorraine (1)	143	155	149	159	2,6	n.d.	13,2	20,4	31,0	4,3		
Alsace	90	96	101	110	2,5	1,4	4,7	4,9	8,1	4,0		
Franche-Comté	73	76	76	77	1,0	0,3	10,9	29,9	31,4	6,3		
Pays de la Loire	182	192	196	204	4,5	1,7	27,2	51,8	31,7	3,1		
Bretagne	126	135	144	158	4,9	2,4	22,8	27,6	20,6	3,1		
Poitou-Charentes	72	74	76	78	1,4	0,5	28,0	67,0	49,4	4,4		
Aquitaine	119	127	133	144	4,6	1,9	23,5	39,7	26,5	2,2		
Midi-Pyrénées	95	101	108	120	5,5	1,8	17,3	34,7	26,3	3,8		
Limousin	36	37	38	39	0,5	0,3	18,1	46,9	52,3	6,4		
Rhône-Alpes	382	396	413	435	10,2	4,2	7,6	11,6	9,6	3,2		
Auvergne	58	61	64	68	1,6	0,8	18,8	30,4	20,1	4,1		
Languedoc-Rous.	100	107	115	118	3,6	1,8	15,7	28,4	20,6	3,2		
Provence-Alpes-Côte d'Azur	242	251	263	281	6,3	2,9	7,1	7,0	9,3	2,5		
Corse	11	11	12	12	0,2	0,1	10,0	21,4	23,0	1,4		
Métropole	3 953	4 114	4 244	4 456	95,1	42,9	15,5	26,7	18,9	3,2		
Guadeloupe	25	26	28	28	0,6	n.d.	21,6	2,7	3,8	3,8		
Martinique	24	26	26	27	0,4	n.d.	0,4	0,0	0,0	2,3		
Guyane	9	10	10	9	0,3	n.d.	15,5	21,6	21,6	5,9		
Réunion	46	51	55	55	1,1	n.d.	17,2	11,8	11,8	2,0		
Dépt d'outre-mer	104	117	120	120	2,3	n.d.	14,3	26,5	8,4	2,8		
France entière	4 218	4 361	4 576	4 576	97,5	n.d.	15,5	26,9	18,6	3,2		

Source : CGDD/SoeS, série des enquêtes sur le parc locatif social, puis répertoire du parc locatif des bailleurs sociaux en 2010.

Tableau 46 : Bilan 2011 des logements sociaux financés (hors Anru)

Régions	PLAI*	PLUS**	Total PLUS PLAI	PLS	Total PLAI PLUS - PLS	Objectif 2011 PLAI PLUS - PL ***	% réalisation	PLS foncière	Total LLS
Ile-de-France	5 697	12 851	18 548	18 752	37 300	40 480	92,1 %	65	37 365
Alsace	768	1 202	1 970	870	2 840	2 920	97,3 %	0	2 840
Aquitaine	1 649	3 853	5 502	1 973	7 475	6 250	119,6 %	11	7 486
Auvergne	226	618	844	708	1 552	1 560	99,5 %	0	1 552
Bourgogne	356	799	1 155	898	2 053	1 680	122,2 %	0	2 053
Bretagne	1 205	2 643	3 848	1 135	4 983	4 780	104,2 %	22	5 005
Centre	437	1 259	1 696	718	2 414	2 000	120,7 %	0	2 414
Champagne-Ardenne	294	544	838	849	1 687	1 270	132,8 %	0	1 687
Franche-Comté	182	465	647	159	806	920	87,6 %	0	806
Languedoc-Roussillon	1 264	2 520	3 784	1 683	5 467	6 690	81,7 %	0	5 467
Limousin	115	227	342	237	579	520	111,3 %	0	579
Lorraine	505	1 051	1 556	522	2 078	2 040	101,9 %	0	2 078
Midi-Pyrénées	1 718	2 806	4 524	623	5 147	6 030	85,4 %	18	5 165
Nord-Pas-de-Calais	1 511	4 074	5 585	1 204	6 789	6 180	109,9 %	37	6 826
Basse-Normandie	203	743	946	1 024	1 970	1 250	157,6 %	0	1 970
Haute-Normandie	643	1 462	2 105	781	2 886	2 220	130,0 %	0	2 886
Pays de la Loire	1 263	2 894	4 157	1 870	6 027	5 800	103,9 %	18	6 045
Picardie	353	910	1 263	780	2 043	1 820	112,3 %	0	2 043
Poitou-Charentes	331	759	1 090	708	1 798	1 660	108,3 %	0	1 798
PACA	1 744	3 383	5 127	2 307	7 434	10 190	73,0 %	46	7 480
Rhône-Alpes	2 926	6 335	9 261	3 051	12 312	14 030	87,8 %	0	12 312
Corse	93	144	237	12	249	390	63,8 %	0	249
Total	23 483	51 542	75 025	40 864	115 889	120 680	96,0 %	217	116 106

* yc produit spécifique hébergement

** yc PLUS-CD et palatous communale

*** objectifs notifiés aux régions par la DHUP

Source : DGALN/DHUP, infocentre Sisal.

Tableau 47 : Bilan 2011 des logements financés par l'Anah

Régions	Nbre de logts PO		Niveaux de loyers					Habitat indigne et très dégradé					Loyers conven- tionnés sans travaux		Adaptation aux situations de handicap	
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n		
															don't sortie de vacance	don't loyers maîtrisés
Ile-de-France	4 083	1 854	94	1 313	154	63	411	514	87	210	693	414				
Alsace	658	411	282	405	315	20	48	157	8	133	82	193				
Aquitaine	2 025	524	291	523	458	65	45	66	41	312	221	610				
Auvergne	1 836	146	103	144	143	25	138	44	33	60	131	465				
Bourgogne	808	168	87	163	133	42	33	40	14	69	152	364				
Bretagne	2 813	355	193	353	318	17	75	42	47	230	269	923				
Centre	1 781	147	71	145	119	25	82	27	9	69	111	778				
Champagne-Ardenne	936	186	96	186	163	21	19	41	13	88	122	267				
Franche-Comté	1 304	340	184	285	262	41	16	49	11	123	161	466				
Languedoc-Roussillon	1 809	576	311	564	498	113	64	100	57	282	267	567				
Limousin	666	57	41	56	56	2	12	17	4	32	49	149				
Lorraine	2 259	802	166	784	754	2	24	60	31	640	372	546				
Midi-Pyrénées	1 912	401	223	395	353	61	86	91	41	185	250	761				
Nord-Pas-de-Calais	3 191	2 207	410	2 200	2 105	352	28	284	45	346	237	535				
Basse-Normandie	1 208	255	156	247	197	53	37	20	34	133	71	400				
Haute-Normandie	685	195	118	168	121	16	29	80	10	73	179	106				
Pays de la Loire	2 801	292	158	291	278	47	54	23	30	207	246	1 132				
Picardie	1 465	239	62	183	163	99	31	42	31	72	104	318				
Poitou-Charentes	1 253	185	128	182	174	78	27	18	72	140	102	189				
PACA	1 563	1 246	467	1 129	908	351	73	465	51	284	305	519				
Rhône-Alpes	3 225	934	472	882	762	143	43	209	61	520	487	1 082				
Corse	278	89	32	89	72	36	20	43	11	17	11	85				
Total	38 559	11 609	4 145	10 687	8 506	1 672	1 395	2 432	741	4 225	4 622	10 869				

Source : ANAH, traitement DGALN.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 48 : Centre d'hébergement d'urgence (CHU) et Centre d'hébergement de réinsertion sociale (CHRS) en 2011

Régions	Places d'hébergement d'urgence, de stabilisation et d'insertion hors CHRS	Places d'hébergement en CHRS	Places d'hébergement en hôtel
ALSACE	869	1 040	33
AQUITAINE	210	1 427	844
AUVERGNE	123	421	53
BASSE-NORMANDIE	265	479	304
BOURGOGNE	481	1 150	43
BRETAGNE	499	1 132	24
CENTRE	580	1 063	36
CHAMPAGNE-ARDENNE	644	936	3
CORSE	22	178	12
FRANCHE-COMTE	470	571	5
HAUTE-NORMANDIE	378	1 685	2
ILE-DE FRANCE	6 511	9 750	12 842
LANGUEDOC-ROUSSILLON	418	1 033	37
LIMOUSIN	39	265	49
LORRAINE	1 158	1 831	749
MIDI-PYRENEES	599	1 137	124
NORD-PAS-DE-CALAIS	2 730	3 508	0
PAYS-DE-LA-LOIRE	365	1 678	102
PICARDIE	399	995	144
POITOU-CHARENTES	59	1 000	25
PACA	960	3 478	102
RHONE-ALPES	1 920	3 976	693
Sous-total	19 699	38 733	16 226
GUADELOUPE	0	81	0
MARTINIQUE	12	141	5
GUYANE	25	75	0
REUNION	30	316	4
TOTAL	19 766	39 346	16 235

Source : ministère du Logement.

Tableau 49 : Pensions de familles au 31/12/2011

	Nombre de places
Alsace	402
Aquitaine	740
Auvergne	183
basse Normandie	175
Bourgogne	338
Bretagne	484
centre	543
Champagne Ardenne	271
Corse	10
Franche Comté	179
Haute Normandie	357
Ile de France	1 638
Languedoc Roussillon	499
Limousin	106
Lorraine	406
Midi Pyrénées	409
Nord Pas-de-Calais	576
Pays de la Loire	486
Picardie	449
Poitou-Charentes	331
Provence- Apes-Côte d'Azur	581
Rhône-Alpes	980
France métropolitaine	10 143
DOM	126
Total général	10 269

Source : ministère du Logement.