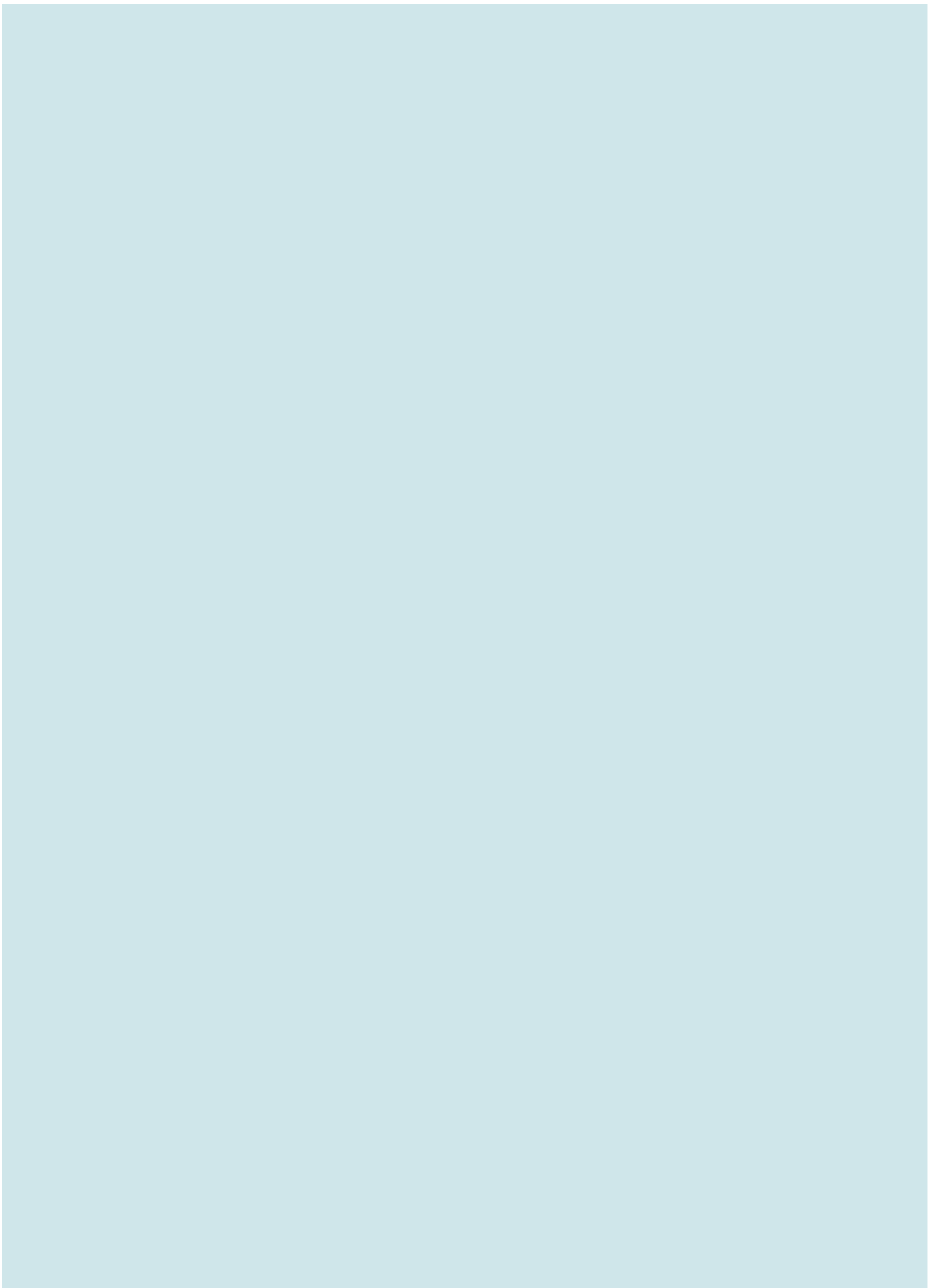


Chapitre 3

Le tableau de bord du mal-logement

→ LE « MAL-LOGEMENT » :
SES FORMES ET SES MANIFESTATIONS
→ UNE CRISE DU LOGEMENT SANS
PRÉCÉDENT : CAUSES ET DÉTERMINANTS



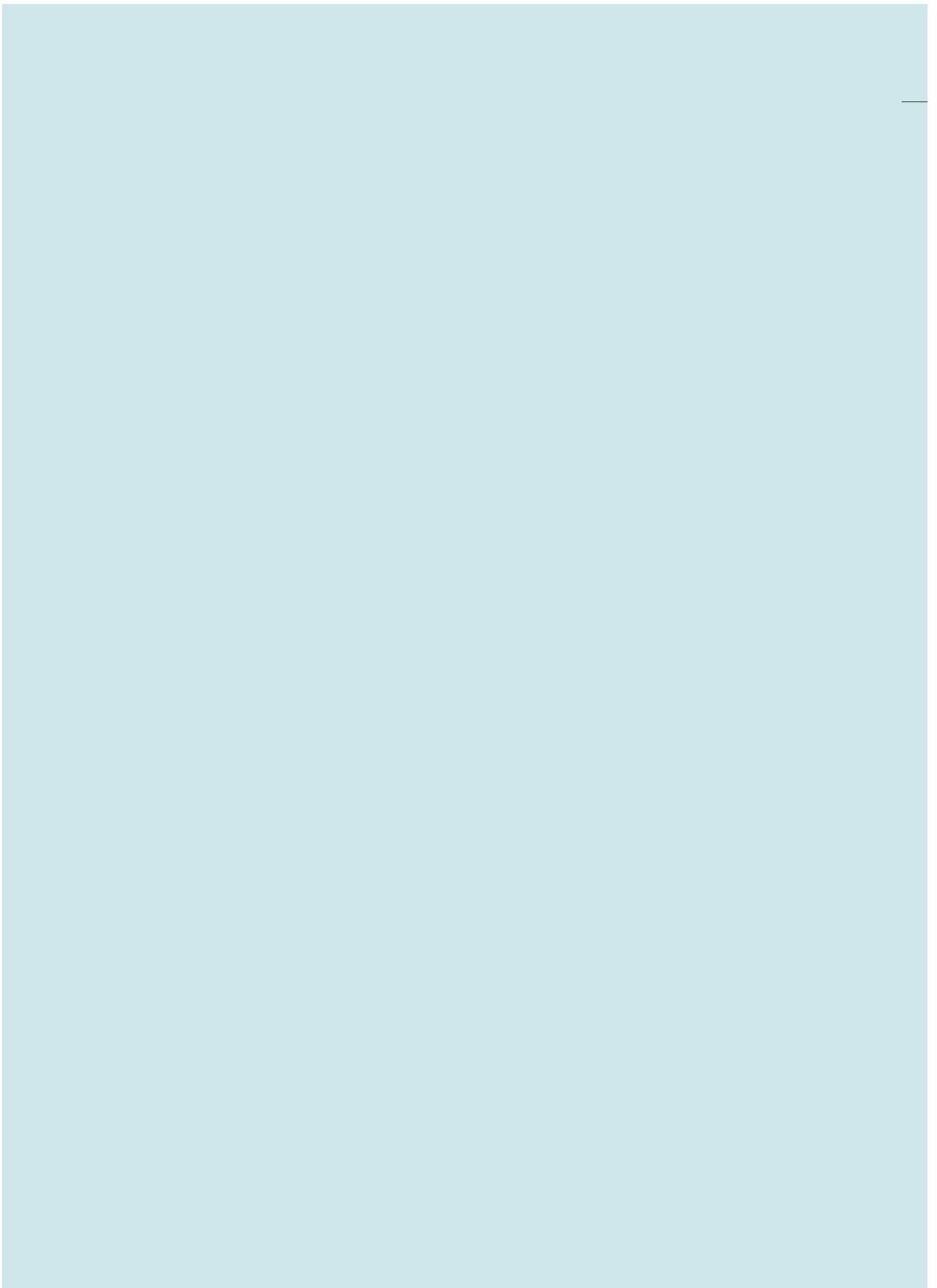
Le tableau de bord du mal-logement

Ce chapitre du rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre a un statut particulier : il présente une vision synthétique de l'état du mal-logement en France, à travers un tableau de bord d'indicateurs composé de deux parties distinctes. La première partie se fixe pour objectif de recenser, décrire et analyser les situations de mal-logement, dans leur diversité et leur ampleur, en mettant en lumière les évolutions qui sont intervenues au cours des dernières années, modifiant leurs contours et leurs formes. La seconde partie est explicative, et cherche à identifier les logiques et dynamiques qui sont à l'origine de la crise du logement « sans précédent » que connaît la France depuis plusieurs années.

Ce tableau de bord s'appuie sur des données originales, mais aussi sur certaines informations présentées dans d'autres parties du rapport quand celles-ci s'avèrent utiles à l'analyse des thèmes. Ce chapitre est tributaire des données disponibles au niveau national, qu'il s'agisse des informations statistiques produites par l'Insee, de données officielles des ministères, ou d'enquêtes et travaux de chercheurs. Certains des indicateurs suivis peuvent faire l'objet d'actualisations chaque année, d'autres reposent sur des enquêtes ponctuelles ou reconduites de façon moins régulière. En l'absence d'actualisations de certaines données, nous avons fait le choix de présenter ici les dernières informations disponibles.

À cet égard, le tableau de bord du mal-logement apparaît comme une occasion de pointer les limites et zones d'ombre de la connaissance statistique sur l'état du mal-logement (notamment sur les situations de squats, hôtels, cabanes, bidonvilles, campings...). Si des pistes d'amélioration ont été envisagées par le groupe de travail qui s'est réuni au sein du CNIS¹ en 2010-2011 (auquel la Fondation Abbé Pierre a participé activement, aux côtés des services producteurs de données et des acteurs du logement), une grande vigilance est de mise pour que les préconisations formulées ne restent pas lettre morte. Cette vigilance est renforcée dans le contexte actuel de limitation des moyens conférés à la statistique publique, et alors 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...

¹ Conseil national de l'information statistique.



LE « MAL-LOGEMENT » SES FORMES ET SES MANIFESTATIONS

La notion de « mal-logement » a été créée par la Fondation Abbé Pierre en 1995 pour rendre compte des difficultés de logement auxquelles sont confrontées les personnes défavorisées. Il n'était alors pas envisagé que cette notion couvrirait des situations aussi variées que celles qui ont été présentées, année après année dans les rapports successifs de la Fondation, ni qu'elle concernerait une telle diversité de publics.

Car ce ne sont plus seulement les personnes sans logement ou vivant dans de mauvaises conditions d'habitat qui souffrent aujourd'hui de mal-logement (comme c'était le cas dans les années 1950), même si ces situations sont malheureusement toujours très présentes... D'autres problématiques ont émergé dans la période contemporaine (difficultés pour accéder à un logement ou s'y maintenir, problèmes liés aux perspectives de mobilité résidentielle), sous l'effet notamment d'une progression très rapide du coût du logement, déconnectée de celle des revenus.

Cette déconnexion a non seulement modifié la nature et les contours du mal-logement, mais a aussi contribué à élargir le champ des personnes concernées par la crise du logement. La Fondation Abbé Pierre estime aujourd'hui que 3,6 millions de personnes sont dans une situation aigüe de mal-logement² ; et si l'on considère tous ceux qui sont fragilisés à court ou moyen terme, ce sont plus de 10 millions de personnes qui sont confrontées à la crise du logement, y compris parmi les couches intermédiaires et les classes moyennes qui en étaient jusque là protégées.

Pour la Fondation Abbé Pierre, le mal-logement renvoie à cinq dimensions essentielles, qui seront abordées successivement 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).

Pour éclairer ces cinq dimensions, nous sommes tributaires des données disponibles, lesquelles s'avèrent parfois singulièrement limitées. Les situations

² 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 tableau de bord du mal-logement

de non-logement échappent dans l'ensemble à une approche statistique fiable ; les données sont particulièrement incertaines quand on mesure des flux (comme, par exemple, ce qui concerne les expulsions locatives) ou que l'on cherche à décrire des trajectoires résidentielles ; et quand elles existent, elles ne se recourent pas forcément avec les données relatives aux formes d'habitat. Les données mobilisées dans ce rapport dépendent aussi fréquemment de sources administratives, souvent liées à des interventions publiques. Leur maniement se révèle alors délicat, car elles informent autant sur l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre, que sur la réalité sociale que traitent celles-ci³.

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

D'après les résultats de l'enquête Logement de 2006, l'Insee indique qu'« une personne sur vingt s'est retrouvée sans logement personnel au cours de sa vie »⁴, soit 2,5 millions de personnes qui déclarent en avoir été privées au moins une fois par le passé. L'absence de logement constitue un phénomène massif, qui se manifeste de la façon la plus dramatique à travers la figure du « sans-abri », mais aussi à travers toutes les formes de prise en charge dans des structures d'hébergement collectives, ou par des solutions palliatives individuelles qui rendent le problème invisible dans l'espace public (squat, camping, hébergement chez des amis ou de la famille...). La Fondation Abbé Pierre estime à environ 700 000 le nombre de personnes qui sont aujourd'hui privées de domicile personnel. Un chiffre qui constitue sans doute une estimation basse, tant il est difficile d'évaluer le phénomène de « non-logement »⁵, mais qui peut faire écho à celui du déficit de logements évalué à 900 000 unités.

De la figure du « sans-abri » à tous ceux qui sont privés de domicile personnel

L'absence de logement personnel se manifeste tout d'abord de la manière la plus criante, à travers toutes les situations de personnes contraintes de vivre dans 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 intempé-**

³ C'est ainsi par exemple qu'une augmentation des aides accordées pour l'accès au logement par les Fonds de solidarité logement (FSL) pourrait aussi bien décrire une accentuation des difficultés des ménages pour accéder au logement, qu'une meilleure utilisation du dispositif par les bénéficiaires. Et qu'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.

⁴ 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.).

⁵ 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. Le recours à cette « zone grise » du logement ne concerne pas seulement ceux que l'on nomme les exclus, mais aussi tous ceux qui sont aspirés par le toboggan de la vie, et dont la situation économique et sociale constitue un obstacle à l'accès au logement.

ries (pluie, froid) et dorment à l'extérieur (dans la rue, un jardin public...) ou un 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 Etablissements sociaux de 2008 et différentes sources administratives, **l'Insee a récemment estimé à 133 000 le nombre de personnes sans domicile en France métropolitaine**⁶ ; 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)⁷.

Par ailleurs, l'enquête Sans domicile de l'Insee, réalisée en 2001 auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distribution de repas, avait établi à 86 000 le nombre de personnes sans domicile⁸. Si de nombreux observateurs s'accordent à dire que ces chiffres étaient inférieurs à la réalité⁹, nous attendons les résultats de la prochaine enquête (qui doit démarrer en 2012) et des compléments qui doivent lui être apportés sur des territoires et populations non couverts : 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.

Au-delà de ces chiffres alarmants, la situation des personnes sans domicile apparaît aussi très préoccupante dans la mesure où elle est aggravée par les politiques mises en œuvre depuis plusieurs années. Par une politique de sectorisation psychiatrique qui contribue, quand le suivi des personnes

⁶ Pierrette Briant, Nathalie Donzeau, Insee première n° 1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », janvier 2011.

⁷ Une partie des personnes relevant de ces estimations est décomptée dans le tableau relatif aux structures d'hébergement (Cf. tableau 1).

⁸ Parmi elles se trouvent 63 500 personnes privées de domicile et 16 000 enfants les accompagnant, ainsi que 6 500 personnes logées dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou d'hébergement provisoire (CPH) pour réfugiés. 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. Ainsi, 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.

⁹ 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.

Le tableau de bord du mal-logement

en difficulté est insuffisant, à rejeter à la rue celles qui ont besoin de soins. Par l'insuffisance de la prévention et l'absence de suivi des sortants de prison et des jeunes majeurs (comme l'a montré le rapport du député UMP Etienne Pinte). Par des capacités d'accueil insuffisantes pour les populations migrantes (qui renvoient à la rue des personnes sans statut), comme pour l'ensemble des personnes qui ne trouvent pas de place dans les structures d'hébergement (ou ne le souhaitent pas dans certaines conditions actuelles de fonctionnement) et celles qui sont rejetées d'un marché du logement de plus en plus sélectif.

Rappelons enfin que les personnes sans domicile ne constituent pas un groupe homogène. Et qu'aux publics « traditionnels » de l'action sociale, s'ajoutent désormais tous ceux de la « précarité contemporaine » (jeunes à faible niveau de qualification, personnes disposant d'emplois précaires ou au chômage) et tous ceux qui connaissent des difficultés spécifiques de logement (habitat de fortune, insalubrité, expulsion...). Les structures d'accueil et d'hébergement doivent aujourd'hui répondre à la grande diversité des publics qui viennent frapper à leurs portes (salariés pauvres en attente d'un logement social, hommes âgés à la rue depuis des années, femmes victimes de violences, demandeurs d'asile déboutés, jeunes en rupture familiale ou sortant d'un foyer de protection de l'enfance, anciens détenus...). Des publics dont le seul point commun est bien souvent de ne pas avoir de logement personnel.

Habitations de fortune et campings à l'année : le développement de l'habitat atypique

Aux marges de l'hébergement et du logement apparaît une « zone grise du non-logement » qui renvoie à différentes solutions d'habitat précaires, voire indignes. Les habitations de fortune en font partie : caravanes immobilisées, baraques de chantier, logements en cours de construction, locaux agricoles aménagés, ou encore mobil-homes immobilisé dans des campings... Le dernier recensement de la population (2006) dénombre 85 000 personnes contraintes de recourir à ces formes d'habitat atypiques.

De nombreuses personnes n'ont pas d'autre choix que de recourir aux terrains de camping pour se loger. Une solution de fortune très précaire, qui s'est développée de façon préoccupante depuis plusieurs années. Les professionnels du secteur parlent d'une « déferlante » quand ils évoquent l'explosion de la clientèle permanente des campings (personnes sans domicile fixe, mais aussi retraités, salariés précaires, etc.) qui y réside à l'année, parfois pour de longues périodes. Suivi partiellement par la statistique publique¹⁰ (compte tenu du caractère illégal de cette pratique), le phénomène de résidence permanente en camping n'est appréhendé aujourd'hui que par des

¹⁰ Le CNIS évoque les difficultés d'ordre méthodologique pour la réalisation d'enquêtes au niveau national : louer à l'année étant une pratique illégale, les gérants de camping pourraient refuser de répondre, donner de fausses réponses ou bien, dans la crainte de contrôle, mettre fin à la location de leurs emplacements à des personnes précaires.

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 Poulain¹¹, du CNRS, a estimé en 2005 que 100 000 personnes vivent à l'année en camping ou mobil-home (hors marinières et gens du voyage).

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 « squats », c'est-à-dire dans des logements ordinaires mais sans titre d'occupation. Si ces situations ont fait l'objet de travaux de recherche qualitatifs (notamment ceux de Florence Bouillon¹²), elles demeurent aujourd'hui mal appréhendées par la statistique publique, en raison de leur caractère illégal. S'il demeure très stigmatisé, le recours aux squats met en lumière les difficultés extrêmes auxquelles sont confrontées de nombreuses personnes pour se loger. Alors qu'il constitue un symptôme de la crise du logement, on ne peut que déplorer la réponse purement répressive des pouvoirs publics, plutôt qu'un traitement en profondeur de ses causes.

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

D'après les résultats de l'enquête Logement de 2002, l'Insee¹³ 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 convention personnelle (50 000 personnes). **Au total, ce sont 411 000 personnes qui sont hébergées chez des tiers, de façon contrainte.**

Ces données n'ont pas pu être actualisées depuis 2002, en raison de la suppression de ce module dans l'enquête Logement de 2006 (qui sera rétabli en 2012). Le phénomène de l'hébergement chez des tiers semble pourtant prendre de l'importance depuis plusieurs années ; il est même d'une telle ampleur sur certains territoires comme la Seine-St-Denis, qu'un service social spécifique a été mis en place par le Conseil général pour « suivre » ces familles sans accroche territoriale ni administrative.

L'hébergement chez des tiers pose de nombreux problèmes de cohabitation

¹¹ 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.

¹² Florence Bouillon, *Les mondes du squat. Anthropologie d'un habitat précaire*, PUF, 2009. 244p.

¹³ *Insee première* n°1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », Pierrette Briant, Nathalie Donzeau, janvier 2011.

Le tableau de bord du mal-logement

au quotidien, tant pour les hébergés que pour ceux qui les accueillent : problèmes dans l'occupation des logements (surpeuplement, occupation précaire...), nuisances multiples telles que le bruit, la promiscuité ou le manque d'intimité, qui peuvent se révéler particulièrement préjudiciables pour les enfants (problèmes de concentration, stress, difficultés à faire leurs devoirs...). Si l'hébergement chez un proche constitue une solution de dépannage et d'attente, il peut se révéler très pénalisant pour l'avenir, et constitue rarement un facteur d'insertion. Sorte d'amortisseur des effets de la crise du logement, il contribue par ailleurs à rendre invisibles ceux qui y recourent (les ménages hébergés n'apparaissent par exemple pas prioritaires pour un relogement dans certains départements).

Structures d'hébergement : un dispositif non calibré pour répondre aux besoins

L'hébergement dans des structures collectives constitue *a priori* une réponse aux difficultés que vivent de très nombreuses personnes. Il répond à un besoin d'accueil d'urgence et offre des perspectives d'insertion et de retour à l'autonomie. Cependant, malgré son extension et sa diversification au cours des dernières années¹⁴, l'hébergement est aujourd'hui sous pression et n'apparaît pas en mesure de répondre à toutes les demandes (Cf. une récente enquête de la Fnars¹⁵ qui indiquait que deux appels sur trois au « 115 » restaient sans réponse).

L'ensemble du secteur de l'hébergement et de l'habitat temporaire compte plus de 316 000 places en 2011¹⁶, dont :

- **35 481** places d'accueil d'urgence (en CHU et autres places d'urgence, chambres d'hôtel, lits halte soins santé¹⁷, résidences hôtelières à vocation sociale),
- **44 280** places d'hébergement d'insertion (CHRS, places de stabilisation, centres maternels) ;
- **38 474** 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 ;

¹⁴ Du Plan d'action renforcé en faveur des sans-abri (PARSA) de janvier 2007 au Plan de relance de mars 2009, des politiques ont récemment favorisé le développement des places d'accueil et leur diversification pour apporter des réponses plus adaptées aux besoins des personnes (hébergement de stabilisation, résidences sociales, pensions de famille...). Le bilan du PARSA reste toutefois très nuancé, avec la création de seulement 203 places en RHVS (pour un objectif de 1 600), de 9 212 places en Pensions de famille (pour un objectif de 15 000 repoussé de 2011 à fin 2012)... Quant à l'accès au logement des sortants de CHRS, qui constituait un des objectifs majeurs du PARSA, il est aujourd'hui loin d'être atteint, malgré des démarches volontaristes en ce sens dans le cadre de la Refondation.

¹⁵ Enquête réalisée par la FNARS en juillet 2011 auprès des « 115 » de 34 départements.

¹⁶ 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 (jusqu'à 9 299 pendant l'hiver 2010-2011) ni les personnes hébergées aux frais des collectivités territoriales faute de recueil national d'informations.

¹⁷ Les lits halte soins 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.

- **198 344** places en logements d'insertion (résidences sociales, foyers de travailleurs migrants¹⁸ ou foyers de jeunes travailleurs, places financées par l'ALT ou en intermédiation locative).

Ces structures étant notoirement embolisées, les chiffres de capacité suivants apparaissent finalement très proches de l'occupation réelle.

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

	au 1/01/2011
Places d'accueil d'urgence	35 481
Dont places en centres d'hébergement d'urgence (CHU)	14 522
Dont places d'hôtel	15 016
Dont places d'accueil d'urgence dans les CHRS	4 757
Dont lits halte soin santé (LHSS) (1)	983
Dont places de RHVS à la disposition de l'État	203
Places d'hébergement d'insertion	44 280
Dont places en CHRS	30 891
Dont places de stabilisation*	8 289
Dont places en centres maternels (2)	5 100
Dispositif spécifique pour demandeurs d'asile	38 474
Dont places en CADA	21 569
Dont places en AUDA (urgence nationale)	1 925
Dont places en hôtels pour les demandeurs d'asile	9 206
Dont autres places d'urgence	4 251
Dont places en CPH (pour les réfugiés statutaires)	1 523
Places en logements d'insertion	198 344
Dont places financées par l'Aide au logement temporaire (3)	43 079**
Dont places en résidences sociales « classiques » (4)	78 765
Dont places en FTM (non transformées en résidences sociales) (1)	52 000
Dont places en FJT (non transformées en résidences sociales) (5)	19 000
Dont personnes en intermédiation locative (6)	5 500
Total	316 579

Source : DGCS-DIAC. France entière.

* dont 4 397 places de stabilisation hors CHRS.

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

(1) ministère du Logement 2011.

(2) Enquête Établissements Sociaux, à fin 2008.

(3) CNAF, 2010.

(4) ministère du Logement, au 01/01/2010.

(5) estimation à partir des données de l'UNAF0 et de l'UNHAJ, en 2010.

(6) Assemblée nationale, avis n° 3811 tome 7, Ville et Logement sur PLF 2012.

NB : Compte tenu de la forte mobilité des personnes au sein de ces dispositifs, ce sont vraisemblablement beaucoup plus de personnes qui ont été accueillies au cours de l'année. 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.

¹⁸ Dans son 16^e 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.

Le tableau de bord du mal-logement

En 2009, une importante Refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement a été engagée par les services de l'État¹⁹ (dans le cadre du « Chantier national prioritaire » 2008-2012), dans laquelle les associations ont été fortement impliquées. Si elles en ont salué les orientations (logique du « Logement d'abord », mises en place de Services intégrés d'accueil et d'orientation, de « référents personnels », définition d'un référentiel des prestations et des coûts...), elles ont également souligné à de maintes reprises les nombreux dysfonctionnements et limites dans sa phase de mise en œuvre : diminutions budgétaires, manque de moyens humains, déficit de gouvernance, etc. Des limites telles qu'elles hypothèquent aujourd'hui l'ensemble de la démarche et sa réussite. Alors que le Chantier national prioritaire doit s'achever en 2012, aucune avancée concrète ne s'est produite pour les personnes hébergées : ce sont encore et toujours des solutions palliatives qui sont « bricolées » en urgence chaque hiver pour remédier à l'insuffisance de l'offre d'hébergement toute l'année (utilisation de bâtiments vacants, de mobil-homes, de gymnases dans le cadre des Plans hivernaux) ; le principe fondamental de l'accueil inconditionnel continue d'être régulièrement mis à mal sur certains territoires faute de places suffisantes (pas seulement pour les personnes migrantes ou en situation administrative irrégulière)²⁰. En tout état de cause, la réforme du dispositif d'accueil et d'hébergement qui s'appuie sur les SIAO ne pourra être vraiment efficace que lorsque l'observation des besoins aura permis de recomposer l'offre²¹, que le plan d'humanisation aura permis de remettre l'ensemble du parc à minima aux normes du logement décent ou du logement-foyer²², et que les débouchés vers le logement auront rétabli la fluidité dans les parcours des personnes.

Les chambres d'hôtel : une « soupape » 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 des familles) : en 2011, ce sont environ 24 000 places²³ qui ont été mobilisées en permanence dans des hôtels sur le seul budget de l'État. À cela s'ajoute les hôtels mobilisés par les collectivités locales, sur lesquels nous ne disposons pas de données consolidées au niveau national.

Alors que l'utilisation des hôtels coûte extrêmement cher à la collectivité (on estime à 244 millions d'euros la part du budget annuel de l'État consacrée

¹⁹ La Refondation a été engagée dans le cadre du « Chantier national prioritaire pour le logement des personnes sans abri et mal logées », annoncé par le Premier ministre pour la période 2008-2012.

²⁰ Le dispositif spécifique pour les demandeurs d'asile se caractérisant par son manque de places et son fonctionnement restrictif, les réfugiés et déboutés doivent quitter rapidement les CADA et se retrouvent en grande partie dans le dispositif généraliste.

²¹ Le dispositif est aujourd'hui très composite, tant physiquement (du dortoir à l'appartement dans le diffus, en passant par la chambre d'hôtel) que juridiquement (CHU, CHRS, ALT) ou fonctionnellement (urgence, stabilisation, insertion). Sachant que les personnes sont parfois orientées davantage en fonction de la place disponible que de leurs besoins de prise en charge.

²² À fin 2010, 15 348 places avaient été rénovées ou reconstituées dans le cadre du programme d'humanisation. Source : DGCS.

²³ 15 000 places dans le dispositif d'accueil généraliste, auxquelles il faut ajouter 9 200 places pour les demandeurs d'asile.

aux nuitées d'hôtel, sans compter les budgets des collectivités locales²⁴), ces solutions apparaissent insatisfaisantes pour les familles puisqu'elles n'y ont qu'une autonomie relative et que leur statut demeure très précaire.

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 2006²⁵ y décrit une population pauvre (43,5 % appartiennent au 1^{er} décile des niveaux de vie, 72 % au 1^{er} quartile), à dominante ouvrière (41 %) ou sans activité professionnelle (22,5 % sans les étudiants) ; très majoritairement composée de personnes seules (90 %), en moyenne plus âgées (39 % ont entre 40 et 49 ans) que dans l'ensemble de la population, ces ménages supportent des taux d'effort très élevés (55 % en moyenne). Sachant que les conditions de confort dans ces chambres d'hôtel sont souvent très médiocres (absence de sanitaires dans la chambre, absence d'installation pour faire la cuisine...).

Location et sous-location de « meublés » : un statut juridique peu protecteur

D'après l'enquête Logement de 2006, 433 000 ménages (soit plus de 640 000 personnes) sont locataires ou sous-locataires de meublés, ce qui correspond à une forte augmentation par rapport à 2002 (+ 22 %), et constitue un nouveau clignotant quant à la situation de pénurie de l'offre de logements.

Si de nombreux étudiants ont recours à la location de logements meublés, cette situation concernerait par ailleurs un peu plus de 400 000 personnes non étudiantes ; celles-ci disposent alors d'un statut juridique moins protecteur que les locataires classiques (bail d'une durée d'un an). Modestes pour la plupart (près de 40 % appartiennent au premier quartile de niveau de vie), les locataires de meublés sont souvent de jeunes ménages au début de leur parcours résidentiel et professionnel ; cette location représente pour eux une entrée dans un logement autonome, de moins bonne qualité que la moyenne (10 % de logements indécents, contre 6 % en moyenne) et nettement plus surpeuplée (9 % au lieu de 2 %)²⁶.

La situation du sous-locataire est juridiquement plus fragile encore : car si la sous-location peut être autorisée officiellement dans des conditions précises²⁷, la sous-location clandestine (par nature difficile à évaluer) place le ménage dans une position de dépendance et de grande précarité.

Gens du voyage : des aires d'accueil en nombre insuffisant

Nombreuses sont les familles de « Gens du voyage », en particulier parmi les plus modestes qui (alors qu'elles souhaitent continuer à vivre en cara-

²⁴ La Ville de Paris indique qu'elle héberge 3 000 personnes à l'hôtel en permanence.

²⁵ Insee, *Le dispositif statistique de l'Insee dans le domaine du logement*, n°F1002, p.142.

²⁶ Insee, n°F1002, cité précédemment, p.160.

²⁷ Accord écrit du propriétaire du logement et modalités librement négociées entre locataire et sous-locataire.

Le tableau de bord du mal-logement

vane) rencontrent d'importantes difficultés pour s'arrêter temporairement ou s'installer durablement sur un territoire. 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 37) conduit, elle, à des conditions d'habitat inacceptables : les familles sont alors contraintes de passer de terrain en terrain pour trouver un espace disponible ; les aires souffrent souvent de sur-occupation, des groupes préfèrent ne pas reprendre la route afin de conserver une place adaptée, tandis que d'autres finissent par s'arrêter dans les seuls interstices urbains laissés libres au stationnement spontané (triangle d'autoroute, proximité d'une voie de chemin de fer, d'une déchetterie, etc.). Compte tenu de la non-réalisation de la moitié de ces aires d'accueil prévues par les schémas départementaux, la Fondation Abbé Pierre estime à plus de 20 000 le nombre de familles qui ne trouvent pas de places aujourd'hui dans ces territoires, soit 80 000 personnes à minima.

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

D'après un récent sondage²⁸, près de 80 % des Français estiment qu'il est aujourd'hui difficile de trouver un logement... Un chiffre qui donne bien la mesure du problème de l'accès au logement en France, qui concerne aujourd'hui des ménages de plus en plus nombreux. Cette question se pose chaque année pour 2,5 à 3 millions de ménages qui cherchent un logement dans le parc privé (en accession à la propriété ou en location), sachant que seulement 1,5 à 2 millions y parviennent, au prix d'efforts financiers toujours plus importants. La question se pose également, et sans doute plus durement encore, aux 1,2 million de ménages qui sont en attente d'un logement Hlm correspondant à leurs ressources, sachant que seulement un tiers y parvient chaque année.

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 en 2006, dont 550 000 déjà logés dans le parc Hlm. Un nombre qui n'a cessé d'augmenter depuis 1984 (+79 %).

Pour l'année 2009, le dispositif du Numéro unique départemental faisait état d'une demande de logement social beaucoup plus élevée (1 722 538 demandes²⁹ enregistrées, dont 492 400 de la part de ménages déjà logés

²⁸ Sondage réalisé par l'Ipsos pour Nexity, « Les enjeux du logement en 2012 : enquête auprès des Français et des élus », septembre 2011.

²⁹ Les statistiques disponibles cumulent les 89 départements utilisant l'application informatique nationale « numéro unique » (il y en avait 91 en 2008) – Source : ministère du Logement. La réforme du numéro unique est prévue par la loi du 25 mars 2009.

dans le parc Hlm). S'il présentait un certain nombre de limites (notamment des risques de doublons), ce dispositif fait désormais l'objet d'une nouvelle application informatique³⁰ (mise en œuvre depuis mars 2011) qui devrait permettre à l'avenir un meilleur suivi statistique de l'état de la demande de logement social.

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	1040	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.

Compte tenu de l'insuffisance de l'offre de logements à loyer accessible, l'accès à un logement devient un véritable parcours du combattant pour les ménages cumulant des difficultés d'ordre économique et social. Parmi eux, certaines catégories de publics font l'objet de mesures prioritaires dans le cadre des Plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). C'est le cas par exemple des jeunes en difficulté d'insertion sociale ou professionnelle, des travailleurs saisonniers aux ressources précaires, ou encore des femmes victimes de violences conjugales (pour lesquelles la loi du 9 juillet 2010 a prévu des mesures spécifiques de relogement dans le parc social)³¹.

FSL et Locapass : la sollicitation des dispositifs d'aide à l'accès

Alors qu'au début des années 2000, les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) aidaient financièrement plus de 150 000 ménages à accéder à un logement, on constate depuis 2003 une diminution du nombre de ménages aidés pour l'accès, qui a chuté à 118 000 en 2008.

Aucun chiffre consolidé au niveau national n'a pu être communiqué pour l'année 2009, 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 FSL³², pour rendre compte du nombre d'aides distribuées et de ménages aidés. Sachant que l'activité de ces fonds décentralisés est aujourd'hui très

³⁰ La loi du 25 mars 2009 (art 117) a renforcé les acquis du Numéro unique dans le sens d'une simplification des démarches du demandeur et d'un meilleur suivi statistique.

³¹ Dans le cadre des PDALPD, des conventions doivent être passées avec les bailleurs sociaux pour réserver un nombre suffisant de logements à destination des personnes victimes de violences. Rappelons que, d'après la dernière enquête de l'observatoire national de la délinquance en 2009, 750 000 femmes auraient été victimes de violence en France, dont 305 000 au sein du ménage.

³² La décentralisation a entraîné d'importants dysfonctionnements dans la transmission statistique, et les données disponibles pour 2007 et 2008 constituent des estimations nationales réalisées sur la base de 92 et 69 départements.

Le tableau de bord du mal-logement

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	2009
aides financières à l'accès locatif	162 683	154 969	164 000	141 586	140 732	141 750	137 200	132 360	118 097	nd

Source : ministère du Logement et DREES à partir de 2003.

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 a nettement diminué et ne représente plus que 306 866 aides en 2010 (leur plus faible niveau depuis 2002). Cette baisse s'explique essentiellement par la montée en puissance de la Garantie des risques locatifs (GRL) qui remplace le Loca-Pass depuis le 1^{er} janvier 2010 dans le parc locatif privé³³. Cette tendance à la baisse est perceptible sur l'ensemble des aides Loca-Pass (avances et garantie de loyer) : 458 142 aides au total ont été accordées aux ménages en 2010, soit une diminution de 32 % par rapport à 2009.

Tableau 4 - Les aides Loca-Pass

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre total d'aides Locapass accordées	485 148	521 666	476 815	542 686	629 042	726 880	723 062	673 167	458 142
Dont dépôts de garantie « avances Locapass »	329 470	363 531	311 468	340 869	379 504	420 377	417 226	401 911	306 866
Montant (en M euros)	251	319	307	348	404	470	348	333	271

Source : Anpeec.

À la fin de l'année 2010, 109 000 logements du parc privé sont couverts par le dispositif GRL³⁴ : parmi les locataires concernés, 74 % sont des salariés (dont 68 % en situation précaire au regard de l'emploi) avec un revenu médian correspondant à environ 1,5 SMIC par mois ; par ailleurs 52 % des bénéficiaires sont âgés de moins de 30 ans, et 62 % sont des ménages isolés. À noter que les objectifs de couverture pour la GRL sont loin d'être atteints (270 000 logements en 2011, 400 000 en 2012 et 530 000 en 2013).

³³ La garantie Loca-pass continue à être distribuée dans le parc locatif privé pour les logements appartenant à des personnes morales conventionnés APL, qui n'entrent pas dans le champ de la GRL. La distribution de la garantie Loca-Pass se poursuit pour l'instant dans le parc locatif social (des discussions sont en cours avec les représentants des bailleurs sociaux pour qu'un système similaire à la GRL puisse être transposé dans le parc Hlm).

³⁴ Il s'agit ici du dispositif GRL dans sa deuxième version, sachant que 35 000 logements font encore l'objet d'une couverture par le dispositif « GRL1 ».

Le Droit au logement opposable : un révélateur des demandes non prises en charge

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. Les ménages reconnus prioritaires doivent alors être relogés en urgence par le préfet, et peuvent, le cas échéant, déposer un recours contentieux contre l'État défaillant. À la fin de l'année 2010, 185 648 recours avaient été déposés et parmi eux 57 561 avaient fait l'objet d'une décision favorable (Cf. tableau 38).

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 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).

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 5 : Motifs retenus par les commissions de médiation en 2011

	Part des demandeurs concernés (sur l'ensemble des motifs retenus)
Absence de logement	26 %
Ménages menacés d'expulsion	10 %
Ménages en hébergement ou habitat temporaire	13 %
Ménages en logement insalubre, dangereux ou impropre à l'habitation	6 %
Ménages dans un logement indécent ou sur-occupé (lié à la présence d'une personne handicapée ou mineure)	20 %
Ménages ayant dépassé les délais d'attente anormalement long 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 confort sanitaire des logements s'est fortement amélioré depuis les années 1950, le mal-logement dû à de mauvaises conditions d'habitat est bien loin d'avoir disparu. Mauvaise qualité des logements, insalubrité et indécence, obsolescence de certaines parties du parc Hlm, développement préoccupant des copropriétés dégradées, montée de la précarité énergétique... Les contours du mal-logement lié aux mauvaises conditions d'habitat ont évolué, et font apparaître de nouvelles franges de population en situation de grande fragilité. D'après l'enquête Logement de 2006³⁵, plus de 2,7 millions de personnes vivaient, encore aujourd'hui, dans des logements inconfortables, de mauvaise qualité ou surpeuplés.

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 2006³⁶. 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. À noter que le niveau d'inconfort sanitaire reste plus élevé

³⁵ Exploitation DHUP.

³⁶ 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.

dans les Départements d'Outre-Mer³⁷, 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 6 - 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.

Au-delà de l'inconfort sanitaire, l'Insee se penche désormais sur la mauvaise qualité des logements, et considère comme « privé de confort » tout logement qui se trouve dans un immeuble délabré ou qui présente deux défauts dans la liste suivante : présence d'infiltration, froid, absence de sanitaires ou d'eau chaude, absence de cuisine, problèmes électriques ou problèmes de plomberie³⁸. À partir des résultats de l'enquête Logement de 2006, l'Insee évalue à 711 000 le nombre de logements inconfortables et de mauvaise qualité, dans lesquels vivent plus de 1,3 million de personnes.

D'après une étude du Credoc, le pourcentage de personnes confrontées à un de ces « défauts majeurs de qualité » dans leur logement placerait la France en queue de peloton au niveau européen (18^e rang sur 24)³⁹. Dans ces logements de mauvaise qualité sont surreprésentés les ménages pauvres et modestes, les ouvriers et chômeurs, les locataires, les jeunes de moins de 25 ans et les familles monoparentales.

³⁷ Insee première n°1202, « Les logements en 2006 - Le confort s'améliore mais pas pour tous », juillet 2008.

³⁸ L'approche retenue pour l'observation de l'Insee est restée proche de l'esprit de la loi SRU et de son décret d'application, en s'appuyant sur les critères auxquels doit répondre un logement « décent ».

³⁹ 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, l'eau non potable, insuffisamment disponible... soit 6 points de plus que la moyenne en Europe.

Le tableau de bord du mal-logement

La montée de la « précarité énergétique »

Les faibles revenus des ménages, conjugués à une mauvaise qualité thermique des logements et à l'explosion des coûts de l'énergie, ont conduit ces dernières années à l'augmentation de situations de mal-logement relevant de la « précarité énergétique⁴⁰ ». Les ménages qui y sont confrontés doivent alors faire des arbitrages difficiles : se chauffer au risque d'impayés, d'endettement progressif, voire de coupures d'énergie... Ou ne plus se chauffer et subir les conséquences du froid sur leur santé (développement de maladies respiratoires et cardio-vasculaires, sur-mortalité hivernale...) ou leur vie sociale (repli sur soi, isolement...). Sans compter toutes les pratiques dangereuses auxquelles recourent parfois les ménages (calfeutrement des aérations, utilisation de 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, devient de plus en plus difficile et cher à chauffer, entraînant des problèmes sanitaires et sociaux, etc.

D'après une récente publication de l'Insee⁴¹, 3,8 millions de ménages de France métropolitaine (soit 14,4 %) sont en précarité énergétique dans la mesure où ils consacrent plus de 10 % de leur revenu 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 habitant en logement collectif (21 %). 621 000 ménages souffrent de ces deux formes de précarité, dont les trois quarts appartiennent au premier quartile de revenu.

Les multiples visages de l'habitat indigne

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 ». **Selon les estimations ministérielles, les risques sanitaires liés à cet habitat concernent environ 600 000 logements dans lesquels vivent un peu plus d'un million de personnes.** Au-delà de cette estimation globale, les données chiffrées sur cette forme de mal-logement restent très dépendantes des dispositifs et politiques de traitement mis en œuvre au niveau national ou local. Des dispositifs qui n'informent pas tant sur la réalité et l'évolution de l'habitat indigne en France, que sur le dynamisme

⁴⁰ 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.

⁴¹ Insee première n° 1351, « La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer », mai 2011.

ou l'inertie de l'action publique mise en œuvre pour y répondre. Sachant que l'intervention publique est également guidée par des priorités qui évoluent dans le temps, comme l'a montré la récente réforme des aides de l'Anah⁴².

Si le traitement des logements indignes a progressé depuis 2005 (et notamment en 2009 sous l'effet d'une hausse des crédits dans le cadre du Plan de relance), les réalisations de l'Anah sont toujours restées en-deçà des objectifs fixés. À l'issue du Plan de cohésion sociale (2005-2009), seulement 69 % des objectifs avaient été atteints. En 2010, 17 878 logements ont été traités au titre de la lutte contre l'habitat indigne (pour un objectif de 20 000 logements), contre 13 358 en 2009. Si ces chiffres indiquent une progression, il convient de noter qu'en 2010, le périmètre a été élargi aux logements « très dégradés »⁴³ (et ne concerne plus uniquement les logements « indignes » au sens strict) : si l'on ne compte que les logements indignes, ce sont 8 834 logements qui ont été traités en 2010 (pour un objectif de 10 750).

Tableau 7 : 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*
Objectifs	7 500	13 000	13 500	13 500	15 000	20 000
Réalisés	6 293	5 853	7 181	10 369	13 358	17 878
Taux de réalisation	84 %	45 %	53 %	77 %	89 %	89 %

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.

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 opérationnels⁴⁴, action et suivi des procédures traitant de l'habitat indigne, mise en place de pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne dans

⁴² Depuis le 1^{er} janvier 2011, l'Anah a procédé à une importante réforme du régime de ses aides dans trois directions principales (conformément à la feuille de route reçue du secrétaire d'Etat au logement) : rééquilibrage de l'action en faveur des propriétaires occupants modestes, en parallèle de la mise en place du dispositif prévu pour la gestion 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).

⁴³ 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 occupants (particulièrement pour la réalisation de travaux lourds) et des aides aux propriétaires bailleurs recentrées sur l'habitat dégradé dans une optique de prévention de l'insalubrité.

⁴⁴ Près de 96% des départements ont aujourd'hui un volet « Lutte contre l'habitat indigne » dans leur PDALPD ; protocoles et plans départementaux d'éradication de l'habitat indigne sont en vigueur dans de nombreux départements ; 324 procédures incitatives (PIG et MOUS) sont en cours ; 204 procédures contraignantes (ORI ou RHI) sont en cours et 36 en projet,...

Le tableau de bord du mal-logement

près de 70 % des départements etc. L'intervention publique en 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.

• « Résorption de l'habitat insalubre » : un dispositif au point mort depuis deux ans

Si une partie des logements insalubres sont subventionnés par l'Anah au titre de la lutte contre l'habitat indigne (Cf. tableau ci-dessus), à travers des dispositifs de type OPAH, PIG, « MOUS insalubrité », ou le cas échéant par des procédures coercitives de type arrêtés préfectoraux⁴⁵, il existe un autre dispositif spécifiquement dédié à l'habitat insalubre : la procédure de « résorption de l'habitat insalubre » (RHI). Elle vise les situations d'insalubrité dites « irrémédiables » (c'est-à-dire qui ne peuvent pas techniquement être traitées, ou bien avec des travaux plus coûteux qu'une reconstruction) et consiste en une acquisition publique du logement suivie de sa démolition, avec relogement des occupants. Alors que le nombre de logements traités dans le cadre de ce dispositif est faible chaque année, celui-ci n'a cessé de diminuer (passant de 849 logements en 2005 à 132 en 2008).

Après une « année blanche » en 2009, correspondant au transfert de cette compétence de l'Etat à l'Anah, l'intervention publique sur le dispositif RHI a repris en 2010 : près de 10 millions d'euros ont été engagés, permettant la démolition (ou la réhabilitation lourde) de 405 logements et la production de 250 logements sociaux en sortie de ces opérations.

Tableau 8 : Bilan du dispositif de Résorption de l'habitat insalubre irrémédiable (RHI)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Logements insalubres irrémédiables traités	156	44	443	477	849	520	247	132	0	405
Logements locatifs sociaux produits	16	44	153	191	490	355	210	71	0	250
Taux de reconstitution de l'offre	10,3 %	100 %	34,5 %	40 %	57,7 %	68,3 %	85 %	53,8 %	0	61,7 %

Source : ministère du Logement, puis Anah à partir de 2009.

• Saturnisme infantile et autres conséquences sanitaires du mal-logement

La lutte contre le saturnisme constitue une des composantes de la lutte contre l'habitat insalubre. Lié à l'intoxication par le plomb, le saturnisme est une maladie extrêmement grave touchant principalement les enfants, chez lesquels il entraîne des troubles irréversibles du système nerveux (retards

⁴⁵ Le ministère du Logement indique que 2 087 arrêtés d'insalubrité ont été pris en 2009, par 86 % des départements, la plupart étant toutefois concentrés sur quelques départements.

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)⁴⁶ 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. Ces résultats encourageants par rapport à l'enquête précédente (qui faisait état de 84 000 enfants intoxiqués en 1995-96) ne doivent cependant pas conduire les pouvoirs publics à baisser la garde, notamment sur le front de la prévention et du dépistage. Un risque pointé par l'InVS dans un autre rapport, qui indique d'ores et déjà un tassement du dépistage sur une période récente⁴⁷.

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 :

- Des mesures préventives reposant sur l'obligation d'effectuer un CREP (Constat de risque d'exposition au plomb) en cas de vente d'un logement ancien. Une obligation qui a été renforcée au cours des dernières années⁴⁸ ;
- Des mesures d'urgence 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 alors 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.

En 2009, 198 nouveaux cas de saturnisme infantile ont été enregistrés par les services de santé (contre 323 en 2008) et 1 621 logements ont été signalés aux services de l'État pour leur risque d'exposition au plomb (contre 1 818 en 2008), la plupart du temps en Ile-de-France. Le nombre de diagnostics réalisés dans les logements a également diminué en 2009, ce qui s'explique en partie par la réorganisation des services déconcentrés avec la création des ARS⁴⁹ et DDT⁵⁰. A noter enfin que les mesures de prévention sont elles aussi orientées à la baisse, avec seulement 8 140 CREP en 2009, soit 4,5 fois moins qu'en 2006.

⁴⁶ InVS, *Imprégnation des enfants par le plomb en France en 2008-09*, avril 2010.

⁴⁷ Un rapport publié en septembre 2010, *Dépistage du saturnisme chez l'enfant en France de 2005 à 2007* (Lecoffre C, Provini 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).

⁴⁸ 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.

⁴⁹ ARS : Agence régionale de Santé.

⁵⁰ DDT : Direction départementale des territoires.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 9 : Signalements et traitement du saturnisme

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Signalements								
-Cas de saturnisme chez enfants mineurs	492	459	495	NR	375	316	323	198
-Logements présentant des risques	1 366	1134	1 284	NR	-	1 212	1 818	1 621
Mesures préventives CREP ⁽¹⁾	58 744	74115	86 856*	NR	37 278	13440	10 240	8 140
Diagnostics réalisés dans les logements ⁽²⁾	3172	3639	4 296	NR	3 512	2 825	2 899	2 500
Travaux	2 207	2145	1 930	NR	1 660	1 459	1 704	1 000**
-dans des logements	2 051	1 784	1 617		1440	1 266		
<i>dont par propriétaires</i>	1 920	1534	1367		1224	1 076		
<i>dont travaux d'office</i>	131	250	250		216	190		
-sur parties communes	156	361	313		220	193		
Nombre de contrôle de conformité après travaux	803	1 040	1 513	NR	1 261	1 607	1 405	1 290

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 (application de la loi du 9 août 2004).

(2) 1 diagnostic sur 2 dans les logements est positif (1 026 en 2009).

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 de moisissures à la maison augmente de 1,5 à 3,5 fois le risque de présenter des symptômes d'affections respiratoires. Ces impacts collatéraux du mal-logement sont pour l'heure encore trop méconnus en France, et ne font pas l'objet de travaux et de recherches suffisantes en termes de santé publique⁵¹.

Le développement inquiétant des copropriétés en difficulté

Les mauvaises conditions d'habitat concernent également un nombre non négligeable de ménages propriétaires, dans des maisons individuelles en milieu rural, mais aussi, et de plus en plus, dans des immeubles collectifs en copropriété. En effet, alors que 74 % des logements collectifs privés sont en copropriété, de nombreux ensembles rencontrent de graves difficultés sur le plan technique (obsolescence du bâti, dégradations, malfaçons), sur le plan financier (endettement élevé de la copropriété, impayés de charges) ou sur le plan social (paupérisation des occupants).

⁵¹ « L'ampleur des logements moisis et du retentissement en santé publique est peu connue en France », interview de Fabien Squinazi, directeur du laboratoire d'Hygiène de la Ville de Paris, 5 février 2009.

Dans le cadre de l'enquête Logement de 2006, l'Insee a interrogé des propriétaires occupants sur le fonctionnement de leur copropriété : en s'appuyant sur ces données, on estime 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). Il convient d'insister sur le fait que ces chiffres élevés ne concernent que les propriétaires occupants, c'est-à-dire à peine plus de la moitié des ménages vivant en copropriété, alors que les observations de terrain montrent que les locataires sont généralement surreprésentés dans les copropriétés en difficulté. Ce chiffre de 357 000 constitue donc sans doute une estimation basse ; sachant que le ministère du Logement indique par ailleurs, à partir des résultats de l'enquête Logement de 2006, que 800 000 logements en copropriétés sont « sans confort », et peuvent par conséquent être qualifiés de « fragiles ».

**Tableau 10 : 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 Jean-Claude Driant pour la Fondation Abbé Pierre.

Lorsqu'elles nécessitent des travaux importants de réhabilitation, les copropriétés peuvent faire l'objet de subventions de l'Anah, dans le cadre d'OPAH copropriétés (pour les copropriétés dont la situation est fragile ou qui sont au début d'un processus de dévalorisation) ou de « plans locaux de sauvegarde » (pour restaurer le cadre de vie des copropriétés en très grande difficulté, engagées dans une spirale de déqualification-paupérisation).

Après une année 2009 exceptionnelle (caractérisée par l'octroi d'une enveloppe supplémentaire issue du Plan de relance), l'Anah a contribué en 2010 au financement de 8 720 logements dans le cadre d'OPAH copropriété et de 6 207 logements dans le cadre de plans de sauvegarde.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 11 : Logements traités par l'Anah dans le cadre des programmes OPAH de copropriété et plans de sauvegarde

	2006	2007	2008	2009	2010
Programme de copropriété	19 154	22 758	17 575	39 957	14 927
<i>dont OPAH copropriété</i>	<i>8 955</i>	<i>10 729</i>	<i>7 284</i>	<i>15 209</i>	<i>8 720</i>
<i>dont plans de sauvegarde</i>	<i>10 199</i>	<i>12 029</i>	<i>10 291</i>	<i>24 748</i>	<i>6 207</i>

Source : Anah.

NB : Les 14 297 logements traités dans le cadre des programmes de copropriétés sont comptabilisés parmi les 107 328 logements réhabilités par l'Anah (Cf. tableau 29). Ne sont pas comptabilisés ici les logements en copropriété traités dans le cadre d'OPAH RU, PIG ou diffus.

La persistance du surpeuplement, et ses conséquences

Outre les critères de confort et de décence du logement, le mal-logement lié à de mauvaises conditions d'habitat renvoie également aux problèmes de sur-occupation, auxquels sont confrontés de nombreux ménages lorsqu'ils n'ont pas les moyens financiers d'accéder à un logement de taille suffisante par rapport à la composition de leur foyer. 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, 183 000 logements sont dans cette situation, à 87 % dans des immeubles collectifs. Près de 800 000 personnes subissent au quotidien les conséquences de cette sur-occupation : bruit et stress, promiscuité, manque d'intimité, difficultés pour les enfants à faire leurs devoirs...

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)⁵², 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 chères⁵³.

⁵² Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, La Documentation française, 2009. p.25, 181 p.

⁵³ Exploitation des résultats de l'enquête Logement de 2006, réalisée pour la Fondation Abbé Pierre par Jean-Claude Driant.

Tableau 12 - 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)	2121*	2 211*	2 370	2 170	4 830*	4 958*	7 933	6 865
Total résidences principales	22131	23 286	24 525	26 283	56103	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.

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

Le logement ne constitue pas toujours une protection durable. En témoignent toutes les personnes fragilisées suite à une rupture (familiale, professionnelle, de l'état de santé...) qui ne parviennent plus à se maintenir dans leur logement. Ou les ménages, de plus en plus nombreux, qui ne parviennent plus à faire face à l'augmentation de leurs dépenses de logement. L'évolution du coût du logement, déconnectée des ressources des ménages, est une source de difficultés nouvelles, y compris parmi les classes moyennes. Avec des conséquences qui peuvent être très lourdes, lorsqu'elles conduisent à des arbitrages financiers, à des sacrifices sur d'autres dépenses (éducation, santé, alimentation...), voire à des processus d'endettement qui peuvent aboutir à l'expulsion du logement.

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 désormais loin devant l'alimentation (respectivement 25 % et 13 %, alors que la situation était inverse au début des années quatre-vingt). Cette part a atteint en 2010 le niveau de 25,6 %. Sachant qu'il s'agit là d'une moyenne, et que le poids des

Le tableau de bord du mal-logement

dépenses contraintes⁵⁴ représente 48 % chez les ménages pauvres (contre 24 % en 1979). Fait nouveau, les classes moyennes sont de moins en moins épargnées, puisqu'elles consacrent jusqu'à 38 % de leurs ressources aux dépenses contraintes (contre 21 % en 1979).

Tableau 13 : 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.

Le poids croissant du budget logement réduit en proportion la part des ressources dont disposent les ménages pour d'autres dépenses. 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 incontournables⁵⁵. 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. Sachant que le coût du logement devient aussi source de fragilité et d'insécurité pour les ménages, puisqu'il réduit les marges de manœuvre et rend les personnes et familles vulnérables face aux aléas de la vie.

Tableau 14 : 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 €	1467 €	4 213 €
Dépenses contraintes	300 €	557 €	1137 €
Dépenses incontournables	245 €	615 €	1 601 €
Ce qui reste	80 €	294 €	1474 €

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

⁵⁴ Les dépenses contraintes concernent le logement, mais aussi l'eau, le gaz, l'électricité, les frais d'assurance, de téléphone...

⁵⁵ Les dépenses incontournables concernent l'alimentation, les transports, l'éducation et la santé.

La hausse inquiétante des ménages en impayés

D'après les résultats de l'enquête Logement de 2006, le nombre de ménages en situations d'impayés a connu une augmentation très significative depuis 2002, dans le parc social (+ 57 %) et plus encore dans le parc privé (+ 82 %). 1,8 million de locataires affirment avoir rencontré des difficultés, et parmi eux 480 000 se sont retrouvés en situation d'impayés (contre 289 000 en 2002). Une hausse qui traduit bien les difficultés de plus en plus fortes auxquelles sont confrontés les ménages face à l'augmentation des dépenses de logement. À 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 15 : Nombre de ménages en impayés de loyers dans le secteur locatif

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

Source : enquêtes Logement, Insee.

Parmi les ménages ayant connu des accidents de paiement en 2006 figure également un nombre élevé de ménages propriétaires ou accédants : dans les deux années précédant l'enquête, 565 000 ménages propriétaires ou accédants ont eu des difficultés à payer leurs charges ou leurs remboursements d'emprunts immobiliers, et parmi eux 70 000 ont été en situation d'impayés⁵⁶. Au total, si l'on considère l'ensemble des locataires et propriétaires, ce sont **près de 2,4 millions de ménages qui ont rencontré des difficultés pour s'acquitter des dépenses liées à leur logement, et parmi eux environ 550 000 qui ont été confrontés à un impayé.**

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 du 1 % logement.

⁵⁶ Insee, *Portrait social 2008*, « Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages ».

Le tableau de bord du mal-logement

En 2008, plus de 405 000 ménages ont bénéficié d'une aide des FSL pour se maintenir dans leur logement (ils étaient 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 aujourd'hui de rendre compte du poids croissant de ces charges dans les budgets des ménages : 368 000 aides ont été distribuées en 2008, ce qui représente 90 % de l'ensemble des aides au maintien accordées. Perdant 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.

Tableau 16 : Evolution des aides distribuées par les FSL au titre des impayés
(voir aussi tableau 3)

	2005	2006	2007*	2008*	2009
aides financières pour le maintien locatif ⁽¹⁾	64 584	68 200	65 200	64 851	nd
aides financières aux copropriétaires occupants dans les copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'OPAH ⁽²⁾	100	215	118	67	nd
aides financières au titre des impayés de fluides ⁽³⁾ :					
-dont impayés d'énergie	266 744	318 353	299 042	306 146	
-dont impayés d'eau	50476	59945	59 101	61046	
- dont impayés de téléphone	4 817	3 902	2 287	1 235	
Total des ménages aidés financièrement au titre des impayés ⁽⁴⁾	333 450	388 870	402 384	405 292	nd
Accompagnement social lié au logement (ASLL) dont ménages percevant aussi une aide financière	57 580 9 860	52 564 13 267	53 361 9 312	56 339 8 029	nd

* Les données 2007 et 2008 constituent des estimations nationales réalisées sur la base, respectivement, de 92 et de 69 départements.

(1) DREES. (2) DGALN. (3) DREES avec double compte. (4) Estimation DGALN, sans double compte.

NB: Les données 2009 ne sont pas disponibles à ce jour, en raison de l'absence de remontées d'informations pour 40 départements.

Par ailleurs, en cas de difficulté financière du locataire, la garantie Loca-pass permet d'assurer au propriétaire le paiement des loyers et charges : en 2010, elle a bénéficié à 67 000 ménages, soit une légère diminution par rapport à 2009 (72 000 ménages). Le nombre de nouveaux bénéficiaires en situation de « primo-sinistralité » reste néanmoins très élevé pour la troisième année consécutive (plus de 40 000 ménages), ce qui correspond à une hausse de 78 % depuis 2005.

Tableau 17 - Mises en jeu de la garantie des loyers et charges (Loca-Pass)

	Nombre de nouveaux bénéficiaires	Nombre de mises en jeu en cours	Montants versés en milliers d'€
2001	5 891	6 166	7 225
2002	13 963	16 802	25 385
2003	19 779	27 703	44 662
2004	22 375	34 514	56 276
2005	23 780	36 460	61 180
2006	29 111	43 175	75 043
2007	36 448	54 016	97 211
2008	43 265	64 265	114 147
2009	45 055	71 917	133 312
2010	42 276	67 029	128 332
Cumul depuis 1999	282 722	282 722	742 942

Source : Anpeec.

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

Sur le front des contentieux et expulsions locatives, tous les indicateurs sont au rouge en 2010. Le nombre de contentieux locatifs n'a jamais été aussi élevé (plus de 158 000), et celui des décisions de justice prononçant l'expulsion suit la même progression (plus de 114 000 décisions). Sachant que par manque d'information et d'accompagnement, de nombreux ménages ne se présentent pas au tribunal⁵⁷, ce qui joue généralement en leur défaveur lors de l'audience (refus d'échéanciers, etc).

L'exécution des décisions de justice, en hausse générale pour 2010, apparaît plus alarmante encore si l'on se replace à l'échelle des dix dernières années : commandements de quitter les lieux (+24 %), autorisations du concours de la force publique (+57 %), interventions effectives de la force publique (+84 %)... Cette augmentation des procédures engagées traduit un durcissement sans précédent dans le traitement de ces situations. Un durcissement qui ignore non seulement les conséquences de l'expulsion sur les plans humain, social et économique, mais apparaît aussi totalement incohérent du point de vue de l'action publique, puisque les ménages expulsés font partie des publics prioritaires pour un relogement dans le cadre du Dalo.

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 coor-

⁵⁷ Le taux de présence ou de représentation à l'audience est de 38 %.

Le tableau de bord du mal-logement

dination effective de tous les acteurs au niveau local, sans un renforcement de ses pouvoirs et sans les moyens nécessaires à son bon fonctionnement.

Tableau 18 - Evolution du contentieux lié à l'expulsion locative

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
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	158 329
<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
Décisions de justice prononçant l'expulsion (1)	nd	nd	nd	nd	nd	nd	109 993	110 434	112 195	114 764
<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
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 (p)
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 (p)
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 (p)
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 (p)

(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.

(p) Données provisoires.

La différence entre le nombre de décisions de justice prononçant l'expulsion (plus de 110 000) et le nombre d'interventions effectives du concours de la force publique (plus de 11 000) 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, environ 92 000 ménages⁵⁸ 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 procédure⁵⁹). 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 : Les blocages de la mobilité résidentielle et « l'assignation à résidence »

Aux difficultés d'accès au logement et de maintien s'ajoutent désormais des problèmes de mobilité résidentielle pour de nombreux ménages, notamment lorsqu'ils disposent de ressources faibles et modestes. Comme si à la panne de l'ascenseur social se superposait la panne 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 : l'inégalité des destins résidentiels

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. 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.

⁵⁸ Ce chiffre de 92 000 ménages correspond à l'ensemble des ménages ayant fait l'objet d'une demande de concours de la force publique entre 2008 et 2010 (125 849 ménages) auxquels on a retiré les ménages ayant été expulsés avec le concours de la force publique au cours de ces trois années (33 616) (125 849 - 33 616 = 92 233).

⁵⁹ 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 ».

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 19 - 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 pour la Fondation Abbé Pierre par Jean-Claude Driant.

Les inégalités de perspectives résidentielles 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). L'accession à la propriété apparaît donc comme un processus de plus en plus inégalitaire, qui exige des apports personnels conséquents, des niveaux d'endettement de plus en plus lourds, sur des périodes de plus en plus longues... Sachant que le patrimoine acquis par le ménage contribue encore à renforcer les inégalités entre ceux qui ont pu devenir propriétaires et les autres. 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 %⁶⁰.

Locataires dans le parc Hlm : des perspectives de mobilité réduites

Pour les locataires, les perspectives résidentielles apparaissent très contraintes, notamment lorsqu'ils disposent de faibles ressources : car si le parc locatif privé permet de loger de nombreuses catégories de population, ses niveaux de loyer le rendent de moins en moins accessible aux ménages modestes. Pour être logé dans le parc privé, un locataire du parc Hlm devrait consentir des niveaux de loyer en moyenne 1,5 fois supérieur à ceux du parc social. Un saut très difficile à effectuer, sachant que plus l'agglomération est grande, plus la marche entre le secteur Hlm et le parc locatif privé est haute. Ainsi dans une agglomération de moins de 20 000 habitants, l'écart de loyer pour passer du secteur Hlm au secteur privé est de 32 %, et il atteint 120 % dans l'agglomération parisienne.

⁶⁰ Insee première n°1380, « Les inégalités de patrimoine s'accroissent entre 2004 et 2010 », Hélène Chaput, Kim-Hoa Luu Kim, Laurianne Salembier, Julie Solard, novembre 2011.

Tableau 20 - 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.

Si les locataires du parc Hlm éprouvent des difficultés pour accéder à un logement du parc privé, leurs possibilités de mobilité au sein du parc social apparaissent elles aussi très limitées. Depuis 2000, le taux de rotation au sein du parc Hlm a régulièrement diminué, avant de se redresser légèrement : il représente aujourd'hui 10,2 % (contre 12 % en 2000).

Tableau 21 : Evolution de la mobilité dans le parc Hlm

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taux de mobilité	12,0 %	11,4 %	10,9 %	10,5 %	10,2 %	9,8 %	9,8 %	9,9 %	9,8 %	9,9 %	10,2 %

Source : USH.

Zones urbaines sensibles : de la spécialisation sociale 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 : 60 % des ménages en moyenne y sont locataires du parc social, contre 21 % sur le reste du territoire.

Les données fournies par l'Observatoire des Zones urbaines sensibles⁶¹ et l'Insee⁶² sont éloquentes : avec un taux de chômage à 18,6 %, un nombre

⁶¹ Le Rapport 2010 de l'Observatoire national des Zones urbaines sensibles indique que le taux de chômage dans les ZUS est de 18,6 % en 2009, contre 9,8 % en moyenne en France ; il touche principalement les jeunes actifs (43 % des jeunes hommes et 37 % des jeunes femmes) et n'épargne pas les diplômés. Ce chômage massif n'est pas sans conséquences sur les revenus puisque les ZUS comptent un nombre d'allocataires à bas revenus deux fois plus élevé que dans les agglomérations auxquelles elles appartiennent, un nombre des personnes vivant en-dessous du seuil de pauvreté 2,7 fois plus élevé, et des bénéficiaires de la Couverture mutuelle universelle (CMUC) 2,4 fois plus nombreux (en 2010, un assuré sur cinq bénéficie de la CMUC dans les ZUS, soit un taux de couverture 2,4 fois plus élevé que dans leurs unités urbaines. Un tiers des moins de 18 ans est couvert par la CMUC, contre un sur six dans leurs unités urbaines).

⁶² Insee première n°1328, « La population en zones urbaines sensibles » décembre 2010. À partir des données du Recensement de la population en 2006, l'Insee pointe la surreprésentation dans les ZUS des familles nombreuses comptant 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), de la part des habitants étrangers (17,5 % des habitants de ZUS, contre 8,2 % dans leurs agglomérations) et des Français par acquisition (part deux fois plus importante), un creusement depuis 1999 des inégalités en termes de formation (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).

Le tableau de bord du mal-logement

de personnes sous le seuil de pauvreté 2,7 fois plus élevé que dans les agglomérations auxquelles elles appartiennent, ou encore des allocataires à bas revenus deux fois plus nombreux... les 717 ZUS que compte la France métropolitaine en 2006, abritent une population très fragile. Une population qui n'a souvent pas eu d'autre choix, pour être logée, que de se tourner vers ces quartiers d'habitat social, mais qui se heurte ensuite à des perspectives résidentielles très limitées. Avec un taux de mobilité qui a diminué au cours des dernières années (passant de 12 % en 1999 à 9,7 % en 2005), seules les personnes disposant de ressources significatives semblent 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.

Pour la Fondation Abbé Pierre, l'assignation à résidence des ménages les plus modestes dans les quartiers en ZUS, devenus de véritables « territoires de relégation », constitue une « forme particulière » de mal-logement. Une forme de mal-logement qui interroge plus largement le fonctionnement sélectif des marchés, et la pénurie d'une offre accessible aux plus modestes sur l'ensemble du territoire. La situation des personnes en souffrance dans ces « quartiers oubliés » rappelle que le droit au logement ne peut être mis en œuvre de façon satisfaisante sans une exigence forte de mixité sociale.

UNE CRISE DU LOGEMENT SANS PRÉCÉDENT : CAUSES ET DÉTERMINANTS

Les manifestations du mal-logement (présentées dans la première partie de ce chapitre) reflètent, dans leur ampleur et leur diversité, l'élargissement et l'approfondissement de la crise du logement. Cette crise est qualifiée par la Fondation Abbé Pierre de « crise du logement 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 extrême gravité. D'année en année, les rapports de la Fondation Abbé Pierre ont cherché à identifier les causes et dévoiler les logiques qui sont à l'origine de cette crise.

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, face à l'ampleur de la demande sociale (2)
- la flambée et l'absence de régulation des prix de l'immobilier et des loyers (3)
- l'affaiblissement du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement face à la flambée du coût du logement (4)
- les carences de la collectivité dans le champ du logement, entre désengagement financier et inapplication des lois (5)

1. Une offre de logements insuffisante et inadaptée aux besoins

Rapport après rapport, la Fondation Abbé Pierre n'a cessé de pointer le déficit de l'offre de logements : depuis un quart de siècle, le niveau de la construction n'a pas permis de répondre aux besoins des ménages, de plus en plus nombreux. Parmi eux, les plus modestes sont les premiers touchés, puisque l'offre est non seulement insuffisante mais aussi largement inadaptée à la demande sociale.

Une construction globale insuffisante pour répondre aux besoins

Alors que la France connaît une croissance démographique importante (avec des projections de population revues à la hausse) et une augmentation plus forte encore du nombre de ses ménages (sous l'effet des séparations conju-

Le tableau de bord du mal-logement

gales, recompositions familiales, de l’allongement de la durée de vie...), les besoins en logement sont de plus en plus élevés. Différentes estimations⁶³ indiquent qu’il faudrait produire environ 500 000 logements par an pendant plusieurs années pour retrouver un meilleur équilibre du marché et pour répondre aux ménages en demande de logement et à l’ensemble des personnes aujourd’hui en situation de non ou de mal-logement.

Ce niveau de production n’a jamais été atteint ces dernières années, et le déficit n’a cessé de se creuser. Malgré une progression entre 2004 et 2007, le nombre de logements mis en chantier reste encore bien inférieur aux besoins estimés (360 000 logements en 2011).

Tableau 22 - Nombre de logements mis en chantier (en milliers)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (p)
Logements ordinaires	302,7	292,8	294,1	305,1	349,7	392,4	414,4	414,8	351,3	314,9	324,9	-
<i>Individuels</i>	<i>199,0</i>	<i>190,8</i>	<i>191,8</i>	<i>192,7</i>	<i>216,0</i>	<i>228,9</i>	<i>237,5</i>	<i>232,4</i>	<i>198,9</i>	<i>177,5</i>	<i>180,9</i>	-
<i>Collectifs</i>	<i>103,7</i>	<i>102,0</i>	<i>102,3</i>	<i>112,4</i>	<i>133,7</i>	<i>163,5</i>	<i>176,9</i>	<i>182,4</i>	<i>152,4</i>	<i>137,4</i>	<i>144,0</i>	-
Logements en résidence	8,4	10,6	8,8	9,3	13,2	17,8	19,5	20,6	17,3	18,3	21,1	-
Ensemble	311,1	303,4	302,9	314,4	362,9	410,2	433,9	435,4	368,6	333,2	346	360

Source : DAEI / SOeS. Sitadel et Sitadel 2 à partir de 2009.

(p) : prévision.

NB : Le tableau ci-dessus inclut les DOM à partir de 2006 et les données sur les bâtiments existants à partir de 2009.

Si le discours des pouvoirs publics se focalise aujourd’hui sur les zones de marché tendu, où s’exprimerait l’essentiel des besoins en logements, il convient de rappeler que la question d’une production suffisante et adaptée à la demande se pose sur de nombreux territoires, y compris parfois en milieu rural et dans les villes qui ne relèvent pas de territoires qualifiés comme prioritaires.

Une offre de logements qui demeure inadaptée à la demande sociale

Bien que sa progression soit limitée chaque année par les ventes, démolitions et changements d’usage, le parc Hlm enregistre une hausse significative en 2009 (avec 46 500 logements supplémentaires) après une augmentation déjà importante en 2008 (36 000 logements supplémentaires). Cette progression correspond pour partie à l’action entreprise dans le cadre du Plan de cohésion

⁶³ À partir des évolutions démographiques (migration, évolution de la population, formation des ménages et dissolutions) et de l’offre du parc (y compris son renouvellement et sa vacance mobilisable), l’Insee détermine la demande potentielle en logements à 350 000 par an en moyenne. En tenant compte également 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...), ce sont au total 500 000 logements par an qui doivent être produits en moyenne.

→ UNE CRISE DU LOGEMENT SANS PRÉCÉDENT : CAUSES ET DÉTERMINANTS

sociale 2005-2009 dont les résultats commencent à être visibles aujourd'hui, compte tenu du délai qui sépare le financement des logements sociaux de leur mise en location, qui est de 30 mois au minimum. Si ce plan de financement pluriannuel a donc eu un impact positif sur la production de l'offre, on ne peut que regretter sa non-reconduction depuis 2010, et craindre un tassement de la production dans les années à venir, surtout avec le désengagement financier de l'État depuis plusieurs années.

**Tableau 23 - Évolution du parc Hlm en France métropolitaine
(en milliers de logements)**

Année	Total du parc (1)	Mises en location annuelles	Logements sortis du parc	dont ventes à des particuliers	dont démolitions annuelles	dont logements ayant changé d'usage	Croissance annuelle du parc
2000	3 998,0	41,9	10	3,5	4,8	1,7	31,9
2001	4 054,5	41,6	9,4	2,9	5,7	0,9	32,2
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	-	-	-	-	-

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

Source : MEDDTL, DGALN/DHUP, Sisal et CGDD/SOeS. Série des enquêtes sur le parc locatif social.

Les données de l'Union sociale pour l'habitat (sur un champ plus restreint)⁶⁴ confirment ces tendances : le niveau de l'offre globale Hlm s'est redressé sur une période récente et atteint près de 500 000 logements en 2010, son niveau le plus haut de ces dix dernières années. Le parc Hlm a crû de 73 000 logements supplémentaires, et la mobilité résidentielle (repassée au-dessus de la barre des 10 %) a permis de libérer 422 000 logements pour de nouvelles mises en location.

⁶⁴ 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

Tableau 24 - 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 (2)
2001	3 727	+ 49	11,4 %	425,0	474,0
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	9,9 %	402,1	450,1
2010	4 136	+ 73	10,2 %	421,9	494,9

Source : Union sociale pour l'habitat, 2011.

(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 tient essentiellement à l'augmentation de l'offre locative « intermédiaire » (pour 46 %). Entre 2000 et 2010, 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 PLAI⁶⁵ (multipliés par 10 pour les PLS et par 2 pour les PLUS et PLAI). En 2010, les logements très sociaux (PLAI) ne représentent qu'une part modeste de l'ensemble des financements accordés (20 %, contre 34 % pour les PLS). À noter enfin que 19 % des logements sociaux financés en 2010 correspondent à des structures collectives, et non pas à des logements familiaux ordinaires. À noter enfin que les premières données disponibles pour 2011 font état d'une diminution sensible du nombre de logements sociaux financés, qui repasse sous la barre des 110 000.

⁶⁵ En 2011, 63 % des ménages ont des niveaux de ressources qui se situent en-dessous des plafonds PLUS, 28,7 % des ménages ont des ressources inférieures aux plafonds PLAI.

Tableau 25 - Nombre de logements sociaux financés

	PLAI*	PLA PLUS	PLUS CD (hors ANRU)	Total Log. sociaux	PLS agréés (1)	Total général	Part des PLS
2000	5 050	31 325	1 661	38 036	4 081	42 117	9,7 %
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	4144	48 800	12 659	61459	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	7672	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 (p)	22 134	49 679		71 813	37 996	109 809	34,6 %

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

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

À noter que le tableau ci-dessus présente les financements accordés pour la construction de logements sociaux, et non la production effective et mise à disposition des ménages (Cf. tableau ci-dessous). Or, si l'on considère que 2 à 3 années séparent l'étape du financement de celle de la mise en service, on constate une « perte en ligne » importante de logements sociaux financés, qui ne donnent lieu à aucune livraison effective : ainsi seulement 77 % des financements annoncés entre 2006 et 2008 ont conduit à une livraison effective de logements entre 2009 et 2011⁶⁶.

Tableau 26 : Nombre de mises en service des logements sociaux (au 1/01 de chaque année)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
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

Source : Soes enquête EPLS, France métropolitaine.

2. La mobilisation du parc existant en direction des ménages pauvres et modestes

Face à l'ampleur de la demande sociale, la construction neuve ne pourra pas à elle seule répondre à l'ensemble des besoins. Un enjeu fort émerge donc autour de la mobilisation du parc existant, public et privé, pour favoriser

⁶⁶ 221 480 logements sociaux ont été mis en service entre 2009 et 2011, alors que les financements accordés entre 2006 et 2008 portaient sur plus de 288 208 logements.

Le tableau de bord du mal-logement

l'accès au logement des ménages pauvres et modestes : captation des logements vacants, conventionnement du parc locatif privé à vocation sociale, mais aussi réhabilitation du parc de logements vétustes ou de mauvaise qualité.

La captation des logements vacants

En 2010, 2 121 000 logements sont vacants selon l'Insee. Si ce chiffre global renvoie à des réalités très différentes (logements proposés à la vente, en attente d'occupation par un locataire, etc.)⁶⁷, 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 location⁶⁸. Cette taxe est appliquée dans 8 agglomérations⁶⁹ en France de plus de 200 000 habitants, où elle a permis de faire reculer la vacance (de - 21 % à - 48 % entre 1999 et 2005, alors que celle-ci diminuait de 8,5 % pendant la même période pour la France entière). Le tableau suivant rend compte de la diminution du nombre de logements vacants soumis à cette taxe au cours des dix dernières années, passant de plus de 146 000 logements en 2000 à moins de 92 000 en 2010. Une diminution qui doit être interprétée toutefois avec prudence, compte tenu des nombreuses réclamations reçues par les services fiscaux⁷⁰, qui conduisent à suspendre temporairement ou exclure définitivement un certain nombre de logements qui devraient être soumis à cette taxe.

⁶⁷ 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...).

⁶⁸ Sont concernés par cette taxe les logements laissés volontairement inoccupés par leur propriétaire depuis plus de 2 ans. 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.

⁶⁹ Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice et Cannes-Grasse-Antibes.

⁷⁰ 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...).

Tableau 27 : Nombre de logements soumis à la taxe sur les logements vacants

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	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

Source : Direction générale des impôts.

À noter que la loi ENL de 2006 a créé une taxe d'habitation sur les logements vacants, 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.

L'offre locative privée n'est pas orientée vers les ménages les plus modestes

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.

En 2010, moins de 30 000 logements faisaient l'objet d'un conventionnement par l'Anah. Un chiffre extrêmement faible au regard des 6,6 millions de logements que compte le parc locatif privé. Sachant que ce chiffre a de surcroît diminué en 2010 (-21 % par rapport à 2009) et que la récente réforme des aides de l'Anah risque de limiter encore ce levier d'action à l'avenir.

Si l'on considère les différents types de conventionnements, les logements « intermédiaires » apparaissent prépondérants (53 % en 2010), bien qu'ils soient inaccessibles aux ménages modestes. L'offre « très sociale » demeure quant à elle bien limitée (moins de 10 %) et risque de l'être encore davantage dans les années à venir, compte tenu de la réduction draconienne des objectifs de l'Anah sur ce volet (de 16 500 logements « sociaux » et « très sociaux » visés en 2009 à 5 250 logements en 2010)⁷¹.

⁷¹ Les effets de cette réforme des priorités de l'Anah ne sont pas encore perceptibles aujourd'hui car les conventionnements « sociaux » et « très sociaux » relèvent en grande partie de dispositifs territoriaux comme les PST LIP, qui sont engagés pour plusieurs années.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 28 : Détail des logements à « loyers maîtrisés »

	2006	2007	2008	2009	2010
Logements conventionnés très sociaux (LCTS)	2 009	2 459	2 932	3 332	2 845
<i>dont opérations programmées</i>	535	897	1 310	1 628	1 513
<i>dont PST LIP</i>	945	929	687	636	508
<i>dont diffus</i>	529	633	935	1 068	824
Logements conventionnés (LC)	11 549	12 657	12 035	14 152	11 076
<i>dont opérations programmées</i>	8 723	9 844	9 104	11 195	8 701
<i>dont PST LIP</i>	16	15	7	17	18
<i>dont diffus</i>	2 810	2 798	2 924	2 940	2 357
Logements à loyers intermédiaires	25 030	18 584	11 000	20 223	15 776
TOTAL	38 588	33 700	25 967	37 707	29 697

Source : Anah.

Amélioration de l'offre dans le parc existant : un bilan très mitigé

L'intervention publique sur l'offre de logements existants est en net déclin depuis 10 ans, que ce soit dans le parc privé ou public.

Après une année 2009 exceptionnelle (en raison du Plan de relance), le nombre de logements améliorés dans le parc privé grâce à une subvention de l'Anah a repris son mouvement de baisse régulier : il atteint en 2010 son niveau le plus bas de ces 10 dernières années avec 107 000 logements améliorés, contre plus de 215 000 en 2000. Et les objectifs fixés pour 2011 (84 500 logements visés) sont de bien mauvais augure quant aux ambitions de la puissance publique en ce domaine...

Tableau 29 : Logements améliorés dans le parc locatif privé

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Propriétaires occupants*	80 184	72 046	63 380	70 778	58 630	54 434	53 668	57 900	53 695	67 043	53 435
Propriétaires bailleurs**	135 542	127 682	115 005	87 291	84 761	77 610	79 613	73 450	59 066	93 536	53 893
Total	215 726	199 728	178 385	158 069	143 391	132 044	133 281	131 350	112 761	160 579	107 328

Source : ministère du Logement.

*Jusqu'en 2001, les logements subventionnés au titre des propriétaires occupants relevaient du dispositif de Prêt à l'amélioration de l'habitat (PAH).

** Y compris aides aux syndicats de copropriété

Du côté du parc public, c'est le même constat qui s'impose : l'amélioration du parc existant n'est plus une priorité pour l'État. Depuis la loi de Finances 2009, aucun financement budgétaire de la PALULOS n'est prévu sur le programme 135 qui concentre les moyens sur le développement de l'offre nouvelle. Si quelques subventions PALULOS ont encore été accordées en 2010 (pour la mise aux normes des Foyers de travailleurs migrants et la création de places d'hébergement à partir de logements vacants du parc Hlm), l'essentiel

de l'effort d'amélioration est porté désormais sur les opérations de rénovation urbaine dans les zones urbaines sensibles (PNRU).

Tableau 30 : Logements subventionnés dans le parc locatif public

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PALULOS	123 248	88 102	75 737	80 398	34 974	57 628	47 880	47 808	50 090	12 736	2 549
PNRU	-	-	-	-	23 469	34 035	27 340	30 255	47 640	77 563	46 474
Total	123 248	88 102	75 737	80 398	58 443	91 663	75 220	78 063	97 730	90 299	49 023

Source : ministère du Logement.

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 : 393 projets sont aujourd'hui signés dans 564 zones urbaines sensibles (ZUS), où résident près de 4 millions d'habitants.

Si le taux de réalisation pour les opérations relatives à l'habitat atteint en moyenne 34,6 % à la fin décembre 2010, des variations existent entre les démolitions (réalisées à plus de 50 %), les reconstructions (à près de 30 %) et les résidentialisations (dont le quart seulement a été réalisé). À cet égard, le Comité d'évaluation et de suivi de l'Anru pointe dans son rapport 2011 la persistance d'un décalage entre les démolitions et les reconstructions de logements : plus de 30 000 logements démolis n'ont pas encore été reconstruits, malgré la réelle progression de 2009 et 2010 permise par le Plan de relance. Ce décalage est d'autant plus inquiétant qu'il contribue à accroître localement les tensions dans le secteur du logement social, et limite de fait le relogement des ménages concernés par les démolitions.

À noter que, compte tenu de crédits insuffisants et d'un certain nombre d'obstacles (réticences des élus locaux et des habitants face aux projets de rénovation, question de l'offre de logements disponibles...), les objectifs quantitatifs⁷² initiaux ne seront pas atteints : la programmation définitive du PNRU comptabilisera environ 140 000 démolitions de logements sociaux (au lieu de 250 000), 135 000 reconstructions (au lieu de 250 000), 325 000 opérations de réhabilitation (au lieu de 400 000) et 345 000 opérations de résidentialisation (au lieu de 400 000).

⁷² Objectifs revus dans la loi du 18 janvier 2005.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 31 : État d'avancement du Programme national de rénovation urbaine, à fin 2010

	Nombre de logements démolis	Nombre de logements reconstruits	Nombre de logements réhabilités	Nombre de logements résidentialisés
Total de la programmation	139 000	133 150	322 300	341 000
Opérations engagées (2004-2010)	92 900	82 200	248 900	202 700
Opérations livrées (2004-2010)	73 047	39 714	124 180	85 216
Taux d'engagement des opérations	66.8 %	61.7 %	77.2 %	59.4 %
Taux de réalisation des opérations	52.5 %	29.8 %	38.5 %	25.0 %

Source : Anru, traitement par le CES de l'Anru

3. Une hausse non régulée des prix et des loyers

La progression des prix de l'immobilier et des niveaux de loyer, qui s'est accélérée au cours des 10 dernières années, est à l'origine de difficultés nouvelles pour des personnes qui étaient auparavant épargnées 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, touchant mêmes les classes moyennes, et constitue désormais une dimension fondamentale pour expliquer la vigueur de la crise du logement à laquelle nous sommes confrontés.

D'après une récente publication de l'Insee⁷³, les prix d'acquisition des logements (parc immobilier ancien) ont plus que doublé en 10 ans, avec une hausse ininterrompue jusqu'en 2008, atteignant 15 % d'augmentation annuelle au plus fort de leur flambée en 2004-2005. Si une baisse sensible est intervenue en 2009 (-7,1 %), elle n'aura été que de courte durée, puisque les prix des logements sont d'ores et déjà repartis à la hausse (+ 6,3 % en 2010).

Les niveaux de loyer moyen dans le parc privé⁷⁴ 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 %).

Alors que la progression des loyers est réglementée dans une partie du parc privé (lors des renouvellements de baux ou des révisions de baux en cours), on constate dans la pratique des hausses supérieures à l'Indice de référence des loyers (IRL)⁷⁵ : d'après l'OLAP, ces augmentations « hors cadre légal »

⁷³ Insee première, « Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010 », mai 2011.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ 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.

auraient contribué pour 20 % à la hausse globale des loyers en province en 2006.

Par ailleurs, aucun encadrement n'est prévu lors des premières mises en location et des relocations, ce qui contribue à des augmentations fortes sur des loyers qui sont déjà parmi les plus élevés (22,60 €/m² à Paris, 9,70 €/m² en province). Sur la période 2000-2010, les loyers de relocation ont progressé de 50 % à Paris et 39 % dans les 11 agglomérations de province⁷⁶ enquêtées par l'OLAP.

Tableau 32 : Evolution 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 %

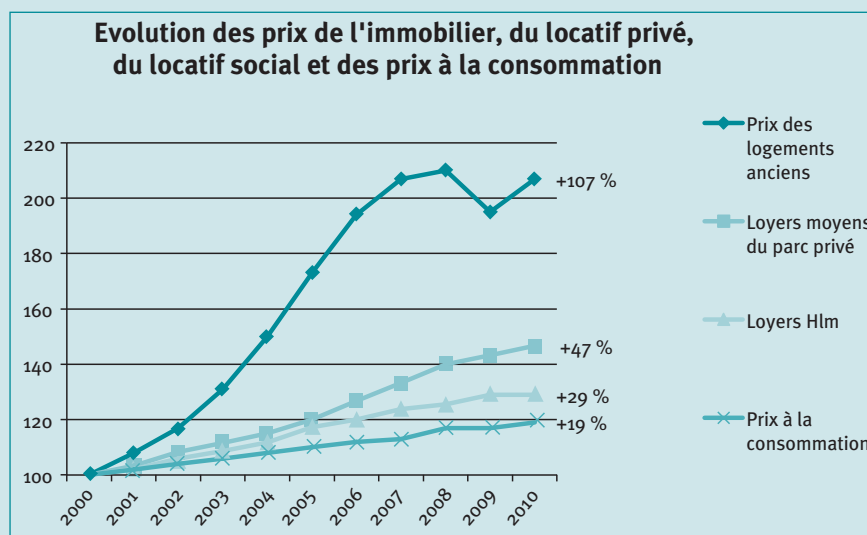
Sources :

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

(2) D'après OLAP, *rapport 2011, 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*.



⁷⁶ Aix-en-Provence, Besançon, Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Lyon, Nancy, Rennes, Strasbourg, Toulouse.

Le tableau de bord du mal-logement

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 le principal levier d'intervention permettant de rendre compatibles l'offre et la demande de logements. Toutefois, une large part de ces revenus de transfert est aujourd'hui absorbée par la hausse non régulée des prix de l'immobilier et des loyers. Et au final, ces aides ne permettent plus de réduire suffisamment le poids de la dépense de logement supporté par les ménages.

Un rétrécissement de la distribution des aides au logement

6,1 millions de ménages ont bénéficié d'une aide personnelle au logement (APL, ALF ou ALS) en 2010. Ce chiffre a été en stagnation 3 ans, de 2007 à 2010, alors que l'on aurait pu s'attendre à une forte augmentation, compte tenu de la fragilisation de nombreux ménages et d'une diminution de leurs ressources dans le contexte actuel de crise économique et sociale (chômage, temps partiel, diminution du pouvoir d'achat, etc.). Les données disponibles à ce jour laissent entrevoir une augmentation, de sorte que l'on atteigne 6,3 millions de bénéficiaires pour l'année 2011.

Le tableau suivant rend compte de la diminution régulière depuis 2000 de la distribution des aides au logement parmi l'ensemble des ménages. Alors que 23 % des ménages étaient aidés en 2000, seulement 20 % le sont aujourd'hui ; et cette proportion est passée de 17 % à 11 % chez les accédants. On peut estimer alors que, si les modalités de couverture des aides n'avaient pas diminué depuis 2000, il y aurait aujourd'hui 7 096 000 bénéficiaires au total (environ 16 % de plus qu'aujourd'hui). Alors que les conditions de logement des ménages se sont dégradées, que l'accès au logement est désormais bien plus difficile que par le passé... 983 000 ménages de plus auraient pu être aidés. Les causes de ces évolutions sont bien connues : faible, voire absence d'actualisation des barèmes pendant de nombreuses années avant indexation en 2007, remise en cause du champ des bénéficiaires, et aujourd'hui revalorisation réduite des aides pour 2012 dans le cadre du Plan de rigueur⁷⁷.

⁷⁷ Revalorisation de 1 % fondée sur la croissance au lieu de 1,7 % comme le prévoyait l'indexation sur l'inflation.

Tableau 33 : 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**
2000	6264	17,1	43,8	23,1
2001	6216	16,5	43,2	22,5
2002	6167	15,7	42,8	22
2003	6101	14,7	42,4	21,4
2004	6050	13,6	42,2	21
2005	6005	12,4	42,1	20,6
2006	5959	11,6	41,8	20,2
2007	5986	11,3	41,9	20
2008	6187	11,5	43,3	20,6
2009	6096	10,8	42,5	20,1
2010	6113	10,7	42,8	19,9

Source : Comptes du Logement 2010.

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

** locataires hors foyer + accédants + propriétaires.

Le rétrécissement de la distribution des aides apparaît également à travers l'évolution des revenus d'exclusion⁷⁸ des aides (c'est-à-dire des plafonds de revenus au-delà desquels aucune aide n'est accordée aux ménages). On constate en effet depuis 10 ans un net resserrement de l'octroi des aides personnelles autour des ménages disposant de faibles ressources. Sont désormais exclus de l'APL :

- Une personne isolée dès qu'elle perçoit 1,07 Smic net (contre 1,15 en 2000),
- Un ménage mono-actif avec 2 enfants dès qu'il perçoit 1,99 Smic net (contre 2,13 en 2000),
- Un ménage mono-actif avec 3 enfants dès qu'il perçoit 2,44 Smic net (contre 2,59 en 2000).

⁷⁸ Pour une zone géographique et une taille de ménages données, le revenu d'exclusion correspond au revenu au-delà duquel aucune aide n'est accordée.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 34 : Evolution des revenus d'exclusion de l'aide personnelle au logement dans le secteur locatif (en Smic)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Isolé	1,15	1,12	1,11	1,11	1,06	1,07	1,04	1,07	1,07	1,06	1,07
Ménages mono-actif avec 2 enfants	2,13	2,08	2,06	2,07	2,00	2,00	1,94	1,98	1,98	1,96	1,99
Ménages mono-actif avec 3 enfants	2,59	2,53	2,53	2,53	2,45	2,45	2,39	2,43	2,43	2,40	2,44

Source : ministère du Logement.

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

Des aides qui ne parviennent plus à solvabiliser les ménages modestes

Dans un contexte de flambée des niveaux de loyer, le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement s'affaiblit : les taux d'effort moyens des ménages dans le parc locatif en rendent compte, puisqu'ils sont en hausse continue depuis 10 ans. Ils atteignent en 2010 des niveaux historiquement élevés, de 25,6 % pour un couple monoactif avec 2 enfants (revenu équivalent à 2 Smic) à 29,3 % pour un ménage isolé (revenu équivalent à 1 Smic). Sachant que 76 % des ménages bénéficiaires des aides en 2011 avaient des ressources inférieures à 1 Smic, et 99 % avaient des ressources inférieures à 2 Smic.

Tableau 35 : Évolution du taux d'effort⁷⁹ dans le secteur locatif – zone 2

APL/AL	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Isolé Revenus : 1 Smic	26,2 %	26,6 %	27,0 %	28,1 %	28,3 %	28,7 %	28,5 %	28,1 %	29,3 %
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 %

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

À noter que les taux d'effort ci-dessus s'appuient sur les loyers-plafonds pris en compte par la CNAF dans le calcul du montant d'aide attribué⁸⁰, et non des loyers réellement pratiqués. Or une part non négligeable des locataires doivent faire face à des niveaux de loyers supérieurs aux loyers-plafonds... et donc à des taux d'effort bien plus lourds. Ils sont de plus en plus nombreux dans cette situation : 50 % des locataires du parc conventionné en 2007 (contre 36 % en 2001) et 90 % des locataires du parc privé (79 % en 2001) sont concernés. Pour approcher la réalité des dépenses supportées par les

⁷⁹ Le taux d'effort présenté ici correspond au calcul suivant : (loyer + charges – aide au logement) / revenu du ménage.

⁸⁰ En 2010, l'aide au logement est plafonnée à 269 € pour une personne isolée (revenu : 1 Smic) et à 424 € pour un couple monoactif avec 2 enfants (revenu 2 Smic) en zone 2.

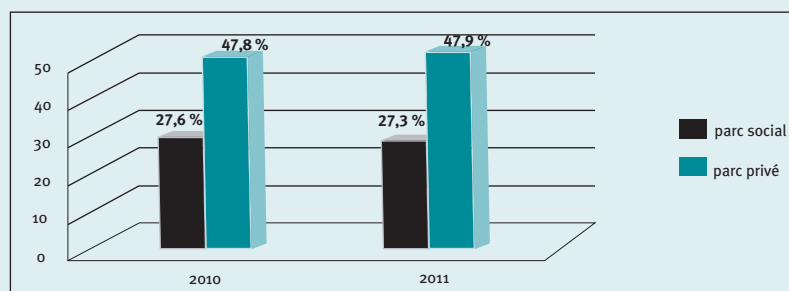
→ UNE CRISE DU LOGEMENT SANS PRÉCÉDENT : CAUSES ET DÉTERMINANTS

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 2011, le taux d'effort après déduction de l'aide au logement pour une personne isolée (avec un salaire équivalent à 1 Smic) atteint 47,9 % dans le parc privé (47,8 % en 2010), et 27,3 % dans le parc social (27,6 % en 2010).

Tableau 36 : 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)	446	190
Charges estimées (3)	103	103
Aide au logement en 2011	35	0
Revenu mensuel (1 SMIC net)	1 072	1 072
Taux d'effort (4)	47,9 %	27,3 %

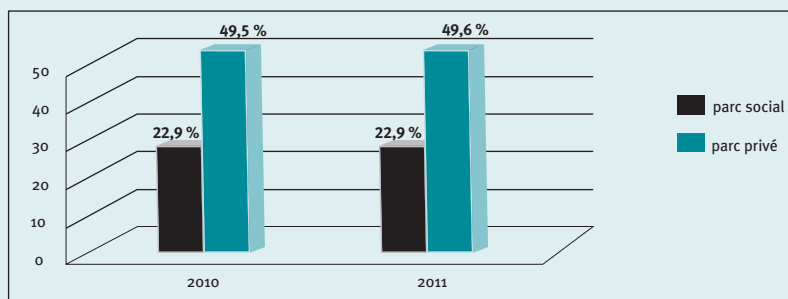


Dans le cas de figure d'un couple avec 2 enfants dont le revenu mensuel est équivalent à 1,5 Smic, le taux d'effort après déduction de l'aide au logement atteint 49,6 % dans le parc privé (49,5 % en 2010) et 22,9 % dans le parc social (le même taux qu'en 2010).

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 36 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)	806	343
Charges estimées (3)	149	149
Aide au logement en 2011	157	124
Revenu mensuel (1,5 Smic net)	1 608	1 608
Taux d'effort (4)	49,6 %	22,9 %



NOTE MÉTHODOLOGIQUE

(1) Niveau moyen des loyers de marché dans le parc privé en 2011, soit 12,4 €/m² (source : Clameur).

(2) Loyer Hlm PLUS maximal fixé par la circulaire du 8 février 2011, 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 5,27 €/m² (en surface utile).

(3) Les charges 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).

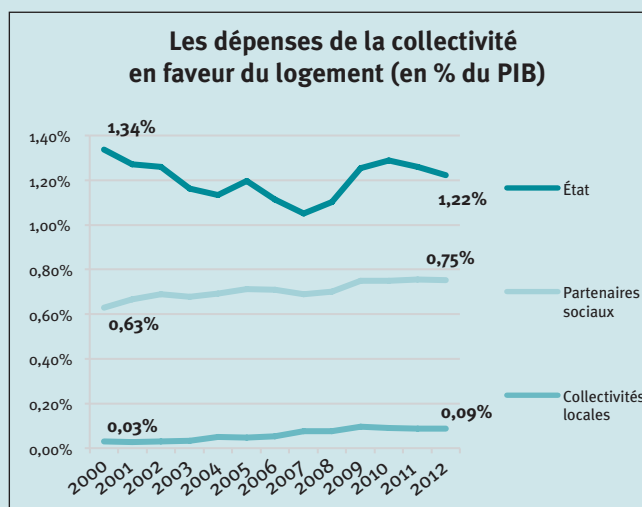
(4) Taux d'effort = (montant du loyer + charges - aide au logement) / revenu mensuel.

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

3,6 millions de personnes sont confrontées à des formes aigües de non ou de mal-logement, et au final 10 millions de nos concitoyens sont touchés par la crise du logement... De toute évidence, ces chiffres ne suscitent pas de réaction de la part des responsables politiques à la hauteur des souffrances et de l'enjeu qu'ils représentent. L'effort de la collectivité publique en faveur du logement reste cruellement insuffisant, voire en régression.

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

Entre 2000 et 2010, la part des dépenses de la collectivité publique⁸¹ en faveur du logement est passée de 2 % du PIB à 2,13 %. Toutefois, en observant le détail des apports des contributeurs, il apparaît que cette progression est due à l'effort consenti par les partenaires sociaux et les collectivités locales sur la période 2000-2010, tandis que la part de l'État, elle, diminuait sur la même période. Ce désengagement financier de l'État, qui est pourtant garant de la solidarité nationale, se poursuit à travers le Projet de Loi de Finances pour 2012, avec une nouvelle diminution des aides à la pierre et du budget alloué à la politique de la ville.



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.

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 du 13 décembre 2000 impose aux communes déficitaires en logement social de s'engager à rattraper leur retard, et à atteindre 20 % de logements sociaux dans leur parc en 20 ans.

⁸¹ L'effort de la collectivité publique en faveur du logement regroupe les apports du budget de l'État, des partenaires sociaux et des collectivités locales.

Le tableau de bord du mal-logement

Sur la période triennale 2008-2010, 940 communes étaient concernées par cette obligation⁸² ; parmi elles 591 ont atteint leur objectif (63 % des communes, contre 55 % lors de la précédente période triennale). 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. Une étude de la Fondation Abbé Pierre réalisée en 2011⁸³ a permis de montrer par ailleurs que les logements « intermédiaires » (PLS) représentent 33 % de l'offre totale produite en 8 ans et que la part des logements « très sociaux » (PLAI) reste quant à elle limitée (14 %).

Si la loi prévoit que l'État sanctionne les communes défailtantes au regard de la loi SRU, nous ne disposons pas à ce jour des informations concernant l'application des sanctions pour la période 2008-2010 (constats de carence, majoration des prélèvements financiers...). Pour rappel en 2005-2007, 330 communes n'avaient pas atteint leurs objectifs : parmi elles 239 avaient fait l'objet d'un constat de carence et 168 seulement s'étaient vues appliquer la majoration maximale des prélèvements prévue par la loi.

• 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 dans les 18 mois, 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. Sachant que le pouvoir de substitution du préfet prévu par la loi en cas de défaillance des communes n'a jusqu'à aujourd'hui jamais été utilisé malgré le retard de nombreuses communes. Si tous les schémas d'accueil des « Gens du voyage » sont aujourd'hui élaborés, le taux de réalisation de leurs prescriptions est encore insuffisant et inégal selon les départements.

⁸² 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.

⁸³ *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.

Fin 2010, 27 465 places d'aires d'accueil ont fait l'objet d'un engagement financier (66 % des 41 569 places prescrites dans les schémas), avec des disparités importantes entre les territoires (taux inférieur à 50 % dans 38 départements). Ce retard est d'autant plus inquiétant que la dynamique de création des aires d'accueil s'est fortement essouffée pour l'année 2010, avec seulement 371 nouvelles places financées (contre 2 987 en 2009). Au 1^{er} janvier 2011, 246 communes et 196 EPCI n'avaient pas respecté leurs obligations. Et lorsque l'on considère le nombre de places effectivement disponibles, ce sont seulement 52 % des prescriptions des schémas qui ont été réalisées (21 540 places en aires d'accueil aménagées).

Tableau 37 : 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	Cumul 2000-2010
Aires nouvelles	nc	835	1 851	2 528	3 528	3 038	5 518	4 210	2 963	359	24 830
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	27 465
Aires de grand passage *	10	4	13	12	20	9	16	21	17	-	122
Aires de petit passage	71	18	49	254	151	153	48	33	-	-	777
Terrains familiaux	-	-	-	17	92	89	76	83	163	80	600

Source : ministère du Logement.

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

• Loi Dalo pour l'accès au logement des ménages prioritaires

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la loi sur le Droit au logement opposable permet à six catégories⁸⁴ de ménages qui ne parviennent pas à accéder à un logement, de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département. Les ménages reconnus prioritaires doivent alors être relogés en urgence par le préfet, et peuvent le cas échéant, déposer un recours contentieux contre l'Etat défaillant, auprès du Tribunal administratif.

Fin décembre 2010, 185 648 recours « logement » avaient été déposés auprès des commissions de médiation, cette demande étant concentrée à 85 % dans

⁸⁴ Cf. tableau 5.

Le tableau de bord du mal-logement

5 régions⁸⁵, dont près des deux tiers (63 %) en Ile-de-France. Si ce chiffre est en progression, il reste toutefois limité au regard de l'ensemble des ménages potentiellement éligibles (information et accompagnement insuffisants des requérants dans ces démarches administratives complexes). Compte tenu de l'engorgement des commissions de médiation, notamment dans les zones les plus tendues, seuls les trois quarts des recours ont été examinés (143 665). Parmi eux, 40 % ont fait l'objet d'une décision favorable. Le nombre des rejets reste donc extrêmement élevé (69 014), et certains ont donné lieu à des recours gracieux ou contentieux (pour excès de pouvoir de la commission). Au final, 22 420 personnes ont pu être relogées⁸⁶, ce qui représente seulement 39 % de l'ensemble des dossiers reconnus prioritaires...

Tableau 38 : Bilan de la mise en œuvre du Dalo depuis le 1^{er} janvier 2008

	A fin décembre 2010
Nombre de recours « logement » déposés	185 648
Nombre de dossiers examinés par les commissions de médiation	143 665
Nombre de décisions favorables pour un relogement	57 561
Nombre de personnes logées dans le cadre de la procédure Dalo	22 420
Autres personnes relogées (avant le passage en commission ou indépendamment de la mise en œuvre de la décision)	12 554

Source : Comité de suivi du Droit au logement opposable.

Alors que le Dalo constitue un droit de dernier recours pour les ménages les plus fragiles, ses résultats restent bien trop faibles et son impact limité. Pire, alors que l'État est garant du relogement des ménages dans le cadre de la loi, celui-ci s'affranchit de ses responsabilités et n'a proposé à ce jour aucune solution à 27 500 ménages pourtant prioritaires et qui ont dépassé les délais d'attente réglementaires⁸⁷...

⁸⁵ Ile-de-France (116 021 recours), PACA (20 520), Rhône-Alpes (8 360), Pays de la Loire (6 349) et Nord-Pas-de-Calais (5 994).

⁸⁶ Ne sont pas comptabilisées ici les personnes relogées avant le passage en commission de médiation (11 465), ou indépendamment de la mise en œuvre de la décision (1 089).

⁸⁷ Dont 5 500 ménages en attente d'une offre d'hébergement. Chiffres à fin juin 2011, in Comité de suivi Dalo, 5^e rapport annuel, « Monsieur le Président de la République, faisons enfin appliquer la loi Dalo ! », novembre 2011.

ANNEXES : Données régionales

Tableau 39 : Évolution du parc social par région, de 1998 à 2009 et part des logements individuels

Région	en milliers de logements						en %			
	Parc HLM au...				Mises en location		Part de l'individuel dans...			Taux de vacance
	31/12/1998	12/31/2002	31/12/2006	31/12/2009	Nbre de mises en location en 2009	Evolution annuelle moyenne de 1998 à 2009	Le parc social au 31/12/2009	Les mises en location en 2008	Les mises en location en 2009	Vacance plus de 3 mois au 31/12/2009
Île-de-France	1 115	1 152	1 192	1 222	14,6	9,7	2,9	8,9	7,2	1,1
Champagne-Ardenne.	135	136	138	138	1,3	0,3	19,2	32,7	46,4	2,9
Picardie	125	130	135	136	1,9	1	22,3	44,5	45,9	0,9
Haute-Normandie	160	165	167	170	1,9	0,9	17,3	44,5	31,9	1,5
Centre	179	184	186	188	2	0,8	24,3	60,4	55,1	2,5
Basse-Normandie	105	109	111	111	1,5	0,6	35,3	61,7	52,1	1,7
Bourgogne	101	105	105	106	1,7	0,5	15,3	30,4	37,1	2,3
Nord - Pas-de-Calais (2)	304	314	322	396	5,1	2,6	46,2	50,3	57,9	0,8
Lorraine (1)	143	155	149	151	2,2	n.d.	13,2	22,1	20,4	2,1
Alsace	90	96	101	106	2,1	1,4	4,6	9,2	4,9	1,6
Franche-Comté	73	76	76	76	0,9	0,3	10,7	31,7	29,9	3,2
Pays de la Loire	182	192	196	201	3,3	1,7	27,3	47,1	51,8	1,7
Bretagne	126	135	144	152	3,7	2,4	23,2	30,9	27,6	0,6
Poitou-Charentes	72	74	76	77	1	0,5	29	60,6	67	1,5
Aquitaine	119	127	133	140	3,9	1,9	23,4	39,9	39,7	0,9
Midi-Pyrénées	95	101	108	115	3,7	1,8	17,3	20,3	34,7	1,6
Limousin	36	37	38	39	0,5	0,3	17,9	58,8	46,9	3,4
Rhône-Alpes	382	396	413	428	8,3	4,2	7,6	12,2	11,6	1,3
Auvergne	58	61	64	67	1,5	0,8	18,9	38,4	30,4	2,2
Languedoc-Rous.	100	107	115	120	2,6	1,8	15,4	21,5	28,4	1,6
Provence-Alpes-Côte d'Azur	242	251	263	274	5,3	2,9	6,5	8	7	0,8
Corse	11	11	12	12	0,1	0,1	9,7	61,8	21,4	0,5
Métropole	3 953	4 114	4 244	4 425	69,1	42,9	15,7	27	26,7	1,4
Guadeloupe		25	29	30	0,9	n.d.	21,6			2,2
Martinique		24	26	n.d.	n.d.	n.d.	2			n.d.
Guyane		9	10		n.d.	n.d.	28,5			n.d.
Réunion		46	51	54	1,4	n.d.	16,9			0,3
Dépt d'outre-mer		104	117	84	2,3	n.d.	15,7	24	26,5	0,9
France entière		4 218	4 361	4 509	71,4	n.d.	15,7	26,9	26,9	1,4

Source : MEDDTL/SOeS, série des enquêtes sur le parc locatif social.

(1) : les 8 153 logements des houillères du bassin de Lorraine ont été comptabilisés pour la première fois au 31/12/2000.

(2) : Le parc de la Soginorpa (63 962 logements) est comptabilisé pour la première fois au 1/1/2008 dans l'enquête.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 40 : Nombre de logements locatifs financés en 2010 (hors Anru)

Région	PLAI**	PLUS*	PLS	PLS foncière	TOTAL
Ile-de-France	7 407	15 414	19 349	146	42 316
Alsace	709	1 607	1 509	0	3 825
Aquitaine	1 475	3 328	1 487	67	6 357
Auvergne	416	803	826	0	2 045
Bourgogne	437	1 116	638	0	2 191
Bretagne	1 786	3 309	2 478	76	7 649
Centre	590	1 498	855	12	2 955
Champagne-Ardenne	319	809	668	0	1 796
Franche-Comté	185	476	446	8	1 115
Languedoc-Roussillon	1 261	2 299	1 269	0	4 829
Limousin	129	338	185	0	652
Lorraine	568	1 227	750	0	2 545
Midi-Pyrénées	1 849	2 964	1 143	39	5 995
Nord-Pas-de-Calais	1 854	4 467	1 396	34	7 751
Basse-Normandie	335	792	1 481	30	2 638
Haute-Normandie	543	1 788	1 278	0	3 609
Pays de la Loire	1 312	3 360	2 324	14	7 010
Picardie	378	1 039	819	0	2 236
Poitou-Charentes	420	778	529	39	1 766
PACA	1 894	3 921	2 277	143	8 235
Rhône-Alpes	2 865	7 495	3 308	68	13 736
Corse	104	153	1	0	258
TOTAL	26 836	58 981	45 016	676	131 509

* y compris les PALULOS communales qui sont des logements réhabilités par les communes avec la subvention PALULOS.

** y compris hébergement financé au titre du décret n°2009-1293.

Source : infocentre Sisal.

→ UNE CRISE DU LOGEMENT SANS PRÉCÉDENT :
CAUSES ET DÉTERMINANTS

Tableau 42 : Logements subventionnés par l'Anah dans le parc locatif privé

Régions	Nombre de logements aidés (y compris logements dans les copropriétés)	dont logements de propriétaires occupants	dont logements de propriétaires bailleurs
Alsace	1651	874	738
Aquitaine	3441	2492	936
Auvergne	2620	1959	548
Basse-Normandie	2480	1658	822
Bourgogne	2148	1612	536
Bretagne	4886	3820	670
Centre	3026	2259	763
Champagne-Ardenne	1773	1451	322
Corse	600	394	85
Dom-Tom	452	sans objet	452
Franche-Comté	2353	1671	615
Haute-Normandie	1940	1430	478
Ile-de-France	37858	5563	15159
Languedoc-Roussillon	3829	2312	929
Limousin	1336	1129	207
Lorraine	4230	2777	1223
Midi-Pyrénées	4399	2870	1011
Nord-Pas-de-Calais	7828	5165	2662
Pays de la Loire	4855	4004	845
Picardie	2732	2350	382
Poitou-Charentes	2120	1635	480
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	3808	2110	1637
Rhône-Alpes	6963	3900	1652
Total	107328	53435	33152

Source : Chiffres-clés de l'Anah 2010.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 43 : Capacités d'accueil en places d'hébergement et logement temporaire à fin 2010

Services déconcentrés	CHU	Places d'hôtels	Places de RHVS à la disposition de l'Etat	Stabilisation (hors CHRS)	Hébergement d'urgence en CHRS	Hébergement d'insertion en CHRS	Hébergement de stabilisation en CHRS	Total CHRS	Maison-relais	Total DGAS	Intermédiation locale (incomplet)	CADA	CPH	AUDA (urgence nationale)	Hôtels	Autres places d'urgence	Total	Total général
Alsace	152	0	0	400	95	945	0	1040	370	1962	115	1174	120	150	171	647	2262	4224
Aquitaine	102	103	0	66	258	1065	120	1443	683	2397	85	734	60	105	101,9	58	1150	3546
Auvergne	51	12	0	36	57	354	9	420	162	681	25	457	0	20	48	78	603	1284
Basse-Normandie	171	431	0	75	85	378	25	488	184	1349	4	511	0	34	122	0	667	2016
Bourgogne	483	38	0	0	105	918	46	1069	323	1913	21	921	53	40	289	225	1528	3441
Bretagne	395	42	0	13	117	967	48	1132	445	2027	4	928	59	0	82	257	1326	3353
Centre	820	81	0	60	51	932	80	1063	515	2539	2	1243	90	151	33	327	1844	4383
Champagne-Ardenne	154	0	0	8	39	835	42	916	229	1307	4	699	0	232	20	75	1026	2333
Corse	19	15	0	0	20	150	8	178	10	222	13	0	0	0	0	0	0	222
Franche-Comté	165	1	0	51	54	505	20	579	179	975	50	540	116	196	0	43	895	1870
Haute-Normandie	174	6	64	0	326	1213	141	1680	280	2204	20	940	0	358	60	76	1434	3638
Ile de France	3767	12647	70	2834	1346	6960	1761	10067	1357	30742	74	3494	493	164	4854	9	9169	39911
Languedoc-Roussillon	236	24	31	154	99	967	0	1066	590	2101	102	561	30	214	314	57	1176	3277
Limousin	30	26	0	0	31	214	14	259	106	421	0	229	0	0	21	0	250	671
Lorraine	931	354	0	107	241	1579	11	1831	342	3565	0	1013	0	0	575	259	1847	5412
Midi-Pyrénées	330	128	0	124	270	871	0	1141	335	2058	10	826	161	16	15,76	107	1126	3184
Nord-Pas de Calais	2730	146	0	9	0	2968	531	3499	489	6873	31	533	42	0	82	84	741	7614
Pays-de-Loire	236	130,2	0	233	160	1291	227	1678	420	2697	97	1173	40	0	622	788	2623	5320
Picardie	551	57	0	57	21	962	12	995	408	2068	2	919	60	185	222	4	1390	3458
Poitou-Charentes	59	32	0	0	96	814	94	1004	295	1390	26	440	0	0	0	5	445	1835
Provence-Alpes-Côte d'Azur	977	120	38	105	680	2501	297	3478	506	5224	21	1381	64	60	640	97	2242	7466
Rhône-Alpes	1939	590	0	25	473	3083	374	3930	856	7340	69	2698	135	0	844	989	4666	12006
France métropolitaine	14472	14984	203	4357	4624	30472	3860	38956	9084	82056	775	21569	1523	1925	9206	4185	38408	120464
Guadeloupe	8	2	0	28	7	76	20	110	26	146	11	0	0	0	0	0	0	146
Martinique	12	5	0	12	20	43	12	83	77	205	23	0	0	0	0	0	205	0
Guyane	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Réunion	30	25	0	0	74	242	0	316	0	371	202	0	0	0	0	66	66	178
DOM-TOM	50	32	0	40	133	419	32	584	128	834	271	0	0	0	0	66	66	900
Total Général	14522	15016	203	4397	4757	30891	3892	39540	9212	82890	1046	21569	1523	1925	9206	4251	38474	121364

Source : DGCS.

UNE CRISE DU LOGEMENT SANS PRÉCÉDENT :
CAUSES ET DÉTERMINANTS

**Tableau 44 : Application de la loi Dalo à fin décembre 2010
(données cumulées depuis janvier 2008)**

Région	Recours déposés	Accusés de réception délivrés	Recours avec décision	Décisions de la commission				Logés indépendamment de la mise en oeuvre de la décision favorable	Bénéficiaires logés ou hébergés suite à offre	Total des personnes logées ou hébergées
				sans objet: solution trouvée avant commission	sans objet: autres motifs (décès, départ territoire...)	favorable	rejets			
Ile-de-France	131398	111749	99867	3721	1827	41681	52638	281	11639	15641
PACA	20715	16324	14393	1085	96	6844	6368	48	2974	4107
Rhône-Alpes	10040	9831	8385	1624	32	3785	2944	149	2058	3831
Pays de la Loire	7117	6046	5782	1230	51	2263	2238	75	1172	2477
Nord-Pas-de-Calais	6274	6192	5119	1161	71	1755	2132	134	1072	2367
Languedoc-Roussillon	5502	5449	5206	463	43	1932	2768	55	1006	1524
Midi-Pyrénées	4260	4089	3057	601	30	1389	1037	4	971	1576
Aquitaine	3536	3505	3366	450	92	1285	1539	7	603	1060
DOM	3145	3161	2922	253	11	1416	1242	39	498	790
Picardie	2579	2436	2008	330	36	1074	568	67	661	1058
Centre	2038	1987	1903	219	21	834	829	9	476	704
Haute-Normandie	1847	1801	1803	398	100	779	526	66	342	806
Alsace	1836	1685	1722	182	12	727	801	4	409	595
Corse	956	931	920	39	23	364	494	28	201	268
Lorraine	797	797	742	110	19	409	204	25	216	351
Bretagne	711	717	701	128	42	306	225	18	145	291
Bourgogne	676	642	626	68	7	363	188	8	202	278
Champagne-Ardenne	672	666	658	147	5	278	228	9	138	294
Basse-Normandie	609	595	590	110	26	259	195	7	139	256
Auvergne	546	536	539	89	28	267	155	25	144	258
Poitou-Charentes	452	450	451	61	8	169	213	19	63	143
Franche-Comté	173	166	164	15	4	96	49	10	39	64
Limousin	129	129	171	28	0	93	50	2	21	51
Total	206008	179884	161095	12512	2584	68368	77631	1089	25189	38790

Source : Comité national de suivi de la loi Dalo.

