



Chapitre

3

Le tableau de bord du mal-logement

- ◆ LE « MAL- LOGEMENT »
SES FORMES ET SES MANIFESTATIONS
- ◆ LE SUIVI DES POLITIQUES DU LOGEMENT
DANS UN CONTEXTE DE CRISE DU LOGEMENT
SANS PRÉCÉDENT

Ce tableau de bord a un statut particulier dans le rapport de la Fondation Abbé Pierre : il présente un état des lieux, chiffré et synthétique, de la connaissance sur le mal-logement en France. Il se compose de deux parties : une première partie centrée sur la description des différentes dimensions du mal-logement, en s'efforçant de rendre compte de la diversité des situations, de leur ampleur et de leurs évolutions dans le temps ; une seconde partie donnant à voir les dynamiques qui alimentent la crise du logement et les réponses politiques qui lui sont apportées.

Ce chapitre s'appuie sur la compilation de statistiques existant au niveau national (recensement et enquêtes de l'Insee, bilans des ministères et données administratives, travaux de chercheurs...). Si certaines de ces données sont actualisées chaque année, d'autres proviennent d'enquêtes plus ponctuelles ou réalisées à des intervalles de temps beaucoup plus espacés : 11 ans auront ainsi séparé l'enquête Sans domicile 2001 de celle de 2012 qui vient d'être publiée par l'Insee ; et l'enquête nationale Logement 2013 — dont nous attendons aujourd'hui les premiers résultats — permettra enfin d'actualiser des données datant de 2006 (voire 2002 pour certains indicateurs¹) et de mesurer statistiquement les impacts de la crise économique et sociale sur les conditions de logement et les taux d'effort des ménages. Par ailleurs, des données de sources administratives sont mobilisées dans ce chapitre (bilans ministériels, rapports annuels de performances, données CNAF...), avec parfois d'importantes difficultés pour y accéder (c'est le cas notamment en matière d'expulsions locatives), ou pour les suivre dans le temps (quand évoluent les systèmes d'information, les indicateurs...). Sachant que la décentralisation de certains dispositifs comme les Fonds de solidarité logement a conduit à un appauvrissement de la connaissance au niveau national.

Ce tableau de bord est aussi l'occasion de pointer les limites et zones d'ombre de la connaissance statistique sur le mal-logement, notamment sur le non-logement (situations de squats, hôtels, cabanes, bidonvilles, campings...) ou les « flux » (expulsions locatives, trajectoires résidentielles des ménages...). Et si des pistes d'amélioration ont été formulées par le Conseil national de l'information statistique (CNIS) en 2011², une grande vigilance reste de mise pour que ses préconisations ne restent pas lettre morte. Par ailleurs, la diversité du mal-logement sur l'ensemble du territoire national appelle une meilleure appréhension de ses manifestations à travers des données territorialisées : les

¹ C'est le cas du nombre de personnes hébergées chez des tiers.

² *Le Mal-logement*, rapport du CNIS n°126, publié en juillet 2011 suite à la réflexion d'un groupe de travail auquel la Fondation Abbé Pierre a participé, aux côtés des services producteurs de données et des acteurs du logement.

diagnostics territoriaux à « 360 degrés »³, voués à se généraliser dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté, devront à cet égard constituer des actes fondateurs en matière d'observation locale du mal-logement.

L'enjeu est de taille car, si l'observation et la connaissance statistique sur le mal-logement constituent avant tout un outil pour pouvoir agir efficacement sur ses causes, les moyens dont se dotent (ou non) les pouvoirs publics en ce domaine constituent déjà un premier indicateur de la volonté d'agir...

³ La réalisation de « diagnostics à 360° » a été préconisée par le rapport "Pour un choc de solidarité" co-piloté par Alain Régnier et Christophe Robert dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Ils visent à établir une vision panoramique pour une meilleure compréhension des parcours individuels, des complémentarités entre les différents segments de l'offre, des dynamiques territoriales à l'œuvre et une adaptation des réponses à la diversité des besoins. Elle doit également contribuer à une meilleure coordination des différents acteurs sur le terrain.

LE « MAL-LOGEMENT » SES FORMES ET SES MANIFESTATIONS

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

Les cinq dimensions, aujourd'hui constitutives du mal-logement, seront décrites dans cette première partie : l'absence de logement personnel (1), les difficultés d'accès au logement (2), les mauvaises conditions d'habitat (3), les difficultés de maintien dans le logement (4), le blocage de la mobilité résidentielle et « l'assignation à résidence » (5)⁴.

La Fondation Abbé Pierre estime à 3,5 millions le nombre de personnes aujourd'hui confrontées au mal-logement et, si l'on considère tous les ménages fragilisés à court ou moyen terme, ce sont plus de 10 millions de personnes qui sont touchées par la crise du logement. Ces estimations⁵ s'appuient sur les données statistiques existantes au niveau national, lesquelles s'avèrent parfois singulièrement limitées ou datées et ne permettent pas de prendre la mesure des effets de la crise économique sur les ménages depuis 2008. À travers plusieurs indicateurs de suivi du contexte socio-économique actuel,

⁴ Certaines situations de mal-logement se situent à la croisée de plusieurs dimensions. Comme par exemple la précarité énergétique, qui renvoie à la fois à des difficultés pour faire face aux coûts du logement et de l'énergie et à de mauvaises conditions d'habitat dans ce qu'on appelle les "passoires thermiques".

⁵ 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 disponibles pour les appréhender.

il y a pourtant tout lieu de craindre que ces situations de fragilité et de mal-logement se soient récemment amplifiées dans notre pays.

Le contexte socio-économique : état des lieux⁶

Pauvreté⁷ : 8,7 millions de personnes en 2011, soit 14 % de la population (+ 100 000 personnes par rapport à 2010).

Chômage : 5,18 millions de demandeurs d'emploi en octobre 2013 (+ 327 800 personnes par rapport à octobre 2012), demandeurs inscrits à Pôle Emploi, catégories A, B, C, France entière.

Près de 1 jeune actif sur 4 au chômage en 2011 (24 %).

Sous-emploi : 1,36 million de personnes en sous-emploi au 4^e trimestre 2012 (soit 5 % des personnes en emploi).

Travailleurs pauvres : 1,9 million de personnes en 2010 (soit + 154 000 personnes entre 2003 et 2010), seuil à 60 % du revenu médian.

Minima sociaux : 2,14 millions de ménages bénéficiaires du RSA au 1^{er} janvier 2013 (+ 5 % par rapport au 1^{er} janvier 2012).

Demandes d'aide des ménages : augmentation des demandes dans 77 % des CCAS/CIAS en 2013 (66 % en 2012). Le logement est le premier motif de demande financière (loyer et énergie).

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

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

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

L'absence de logement personnel se manifeste tout d'abord de la manière la plus criante, au travers de toutes les situations de personnes contraintes de

⁶ Sources : Insee, Dares, Caf, UNCCAS.

⁷ Pauvreté monétaire, seuil à 60 % du niveau de vie médian.

dormir 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 intempéries (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 la dernière enquête « Sans-domicile » de 2012⁸ qui renvoie à une définition plus large en lien avec l'absence de logement, l'Insee a récemment estimé à 141 500 le nombre de personnes sans domicile en France métropolitaine, soit une progression de près de 50 % par rapport à 2001⁹. L'enquête distingue 81 000 adultes sans domicile accompagnés de 30 000 enfants dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, auxquelles s'ajoutent 8 000 personnes sans domicile dans des communes rurales et petites agglomérations, et 22 500 personnes logées dans des centres d'accueil pour demandes d'asile. Malgré les améliorations apportées par l'enquête au regard de celle de 2001, ce recensement reste une estimation *a minima*.

Les personnes sans domicile ne constituent pas un groupe homogène, et l'on retrouve parmi elles des personnes aux profils très divers : jeunes à faible niveau de qualification, personnes au chômage (ce qui est le cas de près de la moitié des sans-domicile), travailleurs pauvres et personnes en emplois précaires, personnes âgées isolées à la rue depuis des années, familles mal logées, demandeurs en attente d'un logement social, demandeurs d'asile, déboutés, anciens détenus... On note aussi parmi elles une part importante de femmes (près de 40 %), parfois victimes de violences conjugales, et de très nombreux jeunes (les 18-29 ans représentent 25 % de cette population), notamment des jeunes en rupture familiale¹⁰. Finalement, le seul point commun de tous ces publics est bien souvent de ne pas avoir de logement personnel.

Soulignons enfin l'augmentation de la part des étrangers parmi les sans-domicile, passée de 38 % en 2001 à 53 % en 2012. Elle est près de neuf fois plus élevée que dans la population de France métropolitaine. Cette hausse s'explique en partie par l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile qui n'ont pas de places dans les CADA et s'orientent donc vers les services

⁸ Insee Première n° 1455, *L'hébergement des sans-domiciles en 2012*, juillet 2013.

⁹ L'enquête « Sans-domicile » de 2001 établissait à 86 000 le nombre de personnes sans domicile, parmi lesquelles se trouvaient 63 500 personnes privées de domicile et 16 000 enfants, ainsi que 6 500 personnes logées dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou d'hébergement provisoire (CPH) pour réfugiés. Le nombre de sans-domicile en 2012 n'est pas directement comparable à celui de l'enquête Sans-domicile de 2001. En effet, en 2012, le champ de l'enquête a été élargi, avec notamment la prise en compte des bénéficiaires de distributions de petits déjeuners et une extrapolation sur les sans domicile dans les communes de moins de 20 000 habitants. Si l'on se limite aux mêmes types de services qu'en 2001, le nombre d'adultes sans domicile dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants a progressé de 44 % entre 2001 et 2012.

¹⁰ Ces données sur le profil des sans-domicile sont issues d'un volet de l'enquête « Sans-domicile », réalisée par l'Insee en 2013, au près de 66 300 adultes francophones sans domicile enquêtés dans les agglomérations d'au moins 20 000 habitants.

d'aide aux sans-domicile. Sans compter les personnes déboutées qui se retrouvent sans aucune solution. Le rapport annuel de performance Ville et Logement de 2012 témoigne également de cette évolution et de la difficulté du dispositif d'hébergement généraliste à faire face à l'augmentation de ce nouveau public¹¹. Certains territoires tels que l'Île-de-France, le Centre, la Bourgogne, le Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes sont particulièrement confrontés à cette forte pression.

L'ampleur du phénomène de l'exclusion du logement peut aussi être appréhendée à travers les milliers de personnes qui sont hébergées dans des structures d'accueil collectives.

L'ensemble du secteur de l'hébergement et de l'habitat temporaire compte plus de 340 000 places en 2012¹², dont :

- 43 000 places d'accueil d'urgence (en CHU et autres places d'urgence, chambres d'hôtel, lits halte soins santé¹³, résidences hôtelières à vocation sociale),
- 45 000 places d'hébergement d'insertion (CHRS, places de stabilisation, centres maternels) ;
- 42 000 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 ;
- 214 000 places en logements d'insertion (résidences sociales, foyers de travailleurs migrants¹⁴ ou foyers de jeunes travailleurs, places financées par l'ALT ou en intermédiation locative).

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

¹¹ Publics avec des situations administratives particulièrement complexes (demandes de titre de séjour en cours, déboutés de la demande d'asile ou de leur demande de titre de séjour).

¹² 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 (12 606 places en moyenne par soir pendant l'hiver 2012-2013) ni les personnes hébergées aux frais des collectivités territoriales faute de recueil national d'informations.

¹³ Les Lits halte soin santé (LHSS) offrent une prise en charge médico-sociale à des personnes en situation de précarité dont l'état de santé ne justifie pas une hospitalisation mais qui ont néanmoins besoin de soins.

¹⁴ Dans son 16e rapport, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées souligne combien, dans certains vieux FTM non transformés, les conditions de confort sont archaïques, sans même évoquer la sur-occupation que certains connaissent.

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

	au 1/01/2013
Places d'accueil d'urgence (1)	43 254
dont places en centres d'hébergement d'urgence (CHU)	16 193
dont places d'hôtel	20 727
dont places d'accueil d'urgence dans les CHRS	4 835
dont lits halte soin santé (LHSS)	1 171
dont places de RHVS à la disposition de l'Etat	328
Places d'hébergement de stabilisation et d'insertion	45 305
dont places en CHRS (1)	34 307
dont places de stabilisation et insertion hors CHRS (1)	5 898
dont places en centres maternels (2)	5 100
Dispositif spécifique pour demandeurs d'asile (3)	41 665
dont places en CADA	21 410
dont places en AUDA (urgence nationale)	1 756
dont places en hôtels pour les demandeurs d'asile	11 035
dont autres places d'urgence	6 381
dont places en CPH (pour les réfugiés statutaires)	1 083
Places en logements d'insertion	213 969
dont places financées par l'Aide au logement temporaire hors structures d'hébergement (1)	27 662
dont places en résidences sociales « classiques » (4)	92 389
dont places en FTM non transformées en résidences sociales (5)***	61 000
dont places en FJT non transformées en résidences sociales (5)	26 000
dont personnes logées en intermédiation locative (6)	6 918
Total général	344 193

Sources :

(1) DGCS au 31.12.2012. France entière.

(2) Enquête Établissements Sociaux, à fin 2008.

(3) Au 30 juin 2011.

(4) Ministère du Logement, d'après Finess, au 31.12.2012.

(5) UNAFD, d'après FINESS en 2012 (partiellement fiabilisées)

(6) Rapport annuel de performance Ville et Logement, au 30.06.2012.

NB : La Fondation Abbé Pierre ne comptabilise pas ici les pensions de famille (11 527 places à fin 2012 – dont 1 445 places en résidences accueil), qui correspondent à des formules de logement durable, même si leur vocation a parfois été déviée.

Le dispositif d'hébergement est aujourd'hui sous pression, et ne permet pas de répondre à toutes les situations de précarité et d'exclusion, comme l'a montré le baromètre 115 de la Fnars¹⁵, qui indique en novembre 2013 que le nombre de demandes d'hébergement a augmenté de 15 % en un an dans les 37 départements enquêtés. Malgré les places supplémentaires, seul le tiers des personnes pouvaient être hébergées en novembre dans les 37

¹⁵ « Baromètre 115, novembre 2013 ». Enquête réalisée par la Fnars en novembre 2013 auprès des « 115 » de 37 départements, et Paris, à partir des données du Samu social.

départements et la moitié à Paris. Sachant que face au manque de réponse, et au caractère inadapté et ponctuel de la mise à l'abri proposée par le 115, de plus en plus de personnes renonceraient à solliciter ce numéro d'urgence.

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

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. Parmi elles, les habitations de fortune où vivent quelque 85 000 personnes¹⁶ dans des caravanes immobilisées, baraques de chantier, logements en cours de construction, locaux agricoles aménagés, mobil-homes immobilisés dans des campings, etc. **Ces solutions de fortune, souvent peu visibles dans l'espace public gagnent des territoires de plus en plus éloignés des villes.**

Le recours aux terrains de camping pour se loger toute l'année est également une « solution » d'habitat précaire qui s'est développée de façon préoccupante au cours des dernières années. Les professionnels du secteur parlent d'une « déferlante » quand ils évoquent l'explosion de cette « clientèle » permanente de leurs campings (personnes sans domicile fixe, mais aussi retraités, salariés précaires, etc.). Suivi partiellement par la statistique publique, le phénomène n'est appréhendé aujourd'hui que par des enquêtes de terrain auprès des gestionnaires (lesquelles se révèlent souvent compliquées en raison du caractère illégal de la location d'emplacements à l'année)¹⁷. À partir des données du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, une étude de la chercheuse France Poulain¹⁸ (CNRS) a estimé en 2005 que 100 000 personnes vivaient à l'année en camping ou mobil-home (hors marinières et Gens du voyage). On peut regretter le manque d'études et de connaissances disponibles sur ce sujet, qui participe non seulement à une mauvaise appréhension du phénomène, mais aussi à l'absence de prise en charge par les pouvoirs publics de ces personnes et de leurs difficultés.

La réapparition des bidonvilles que l'on croyait disparus

L'exclusion du logement se manifeste également de façon dramatique à travers la réapparition de situations que l'on croyait disparues, telles que les bidonvilles qui se développent aujourd'hui à la périphérie des villes, dans des terrains vagues, des friches industrielles, sous des échangeurs autoroutiers. Solutions de dernier repli pour des populations très marginalisées — notamment des familles de migrants avec enfants — venues de Bulgarie ou de Roumanie, les bidonvilles se caractérisent par des conditions d'habitat extrêmement précaires (absence de sanitaires, d'accès à l'eau, à l'électricité) qui exposent leurs occupants à des incidents (liés au chauffage au bois, à l'éclairage à la bougie...), voire à des décès accidentels.

¹⁶ D'après Insee, recensement rénové de la population de 2006.

¹⁷ Le CNIS pointe dans son rapport sur le mal-logement (juillet 2011) des difficultés d'ordre méthodologique pour la réalisation d'enquêtes au niveau national : refus de réponse des gérants de camping, risque de réponses fausses, voire décision de mettre fin à ces locations dans la crainte de contrôles.

Selon un état des lieux réalisé à la fin du premier semestre 2013 par la Délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL)¹⁹, environ **17 000 personnes vivent dans près de 400 bidonvilles en France**. Parmi elles figurent 4 300 enfants qui grandissent dans une extrême précarité et des conditions de vie difficiles. 13 000 de ces personnes vivent dans un campement sans gestion des déchets et 3 700 dans un campement ne disposant pas d'eau. Ce phénomène semble bien plus aigu sur certains territoires, notamment en Ile-de-France (qui concentre 39 % de ces campements)²⁰, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côtes-d'Azur.

Il reste difficile de prendre la mesure du phénomène des bidonvilles, les populations qui y vivent étant d'autant plus complexes à appréhender qu'elles sont soumises à une importante mobilité, sous la menace permanente d'expulsions de terrains. Sachant que ces expulsions ne font qu'aggraver la situation des familles, repoussées toujours plus loin des villes et de ses services (des possibilités de prise en charge et d'accompagnement, des écoles, des structures de soins...).

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

Faute de solutions de logements accessibles, de nombreuses personnes sont aujourd'hui contraintes de vivre en « squat », dans des logements ordinaires mais sans titre d'occupation. Des chercheurs ont travaillé sur la question des squats (notamment Florence Bouillon²¹), mais aucune donnée statistique ne permet aujourd'hui de mesurer l'ampleur du phénomène (en raison principalement de son caractère illégal), ni de le qualifier plus finement. Car si les squats « politiques » ou « culturels » sont relativement connus (étant plus visibles et revendicatifs), ce sont bien les « squats de pauvreté » qui constituent la grande majorité d'entre eux. Y vivent principalement des jeunes sans ressources, demandeurs d'asile, familles en attente d'un logement social, personnes souffrant de toxicomanie... autant de personnes en situation fragile qui se retrouvent alors enfermées dans une spirale d'exclusion et de précarité, toujours éloignées plus de leurs droits et d'un minimum matériel²².

¹⁸ France Poulain, *Le camping aujourd'hui en France, entre loisir et précarité*. Éditions de la DDEA de l'Oise, septembre 2009, 172 p.

¹⁹ Dans le cadre du suivi de la circulaire du 26 août 2012 sur l'évacuation des campements illicites.

²⁰ À lui seul le département de Seine-Saint-Denis abrite 20 % des habitants de bidonvilles à l'échelle nationale.

²¹ Florence Bouillon, *Les mondes du squat. Anthropologie d'un habitat précaire*, PUF, 2009. 244 p.

²² Marc Uhry, « Frottements ignorants : l'institution et les squats » in *Revue française des affaires sociales*, 2002.

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

D'après les résultats de l'enquête Logement de 2002, l'Insee²³ 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 convenance personnelle (50 000 personnes). Au total, ce sont 411 000 personnes qui sont hébergées chez des tiers de façon contrainte.

Il convient d'insister sur le fait que ces statistiques sont particulièrement anciennes et datées. Une période de 11 ans se sera écoulée jusqu'à leur prochaine actualisation avec l'enquête Logement de 2013²⁴, alors que de nombreux indicateurs montrent l'ampleur prise par ce phénomène : dans certains territoires comme la Seine-Saint-Denis, un service social spécifique a même été mis en place par le Conseil général pour « suivre » ces familles sans accroche territoriale ni administrative. Dans ce département, ces solutions, par nature très précaires (nombreuses ruptures d'hébergement), se traduisent également par des demandes d'hébergement d'urgence au 115 (40 % des appelants en 2009 étaient hébergés chez un tiers)²⁵.

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

Les chambres d'hôtel : une « 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 de nombreuses familles. Le recours aux nuitées d'hôtel a continué de

²³ Insee première n°1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », Pierrette Briant, Nathalie Donzeau, janvier 2011.

²⁴ Le module hébergement ayant été supprimé de l'enquête Logement de 2006, il faut attendre les résultats de l'ENL 2013 pour mesurer les évolutions de ce phénomène.

²⁵ Étude réalisée par Fors Recherche Sociale pour le PUCA en 2010, dans le cadre du programme de recherche « L'hébergement dans le logement d'un tiers : la question sociale et ses enjeux urbains ».

progresser fortement : au 31 décembre 2012, on compte 20 727 places en hôtel contre 16 235 fin 2011 (soit une augmentation de + 28 %). L'essentiel des places d'hôtel se situe en Ile-de-France (17 412 places), en Lorraine (1 296 places) et en Rhône-Alpes (414 places)²⁶. Sachant que ces données ne tiennent pas compte des places mobilisées par les collectivités locales.

Alors que le recours aux nuitées d'hôtel coûte extrêmement cher à la collectivité (l'État y a consacré 114 millions d'euros en 2012, soit une hausse de 21 % par rapport à 2011, sans compter les budgets des collectivités locales)²⁷, cette solution apparaît très insatisfaisante pour les familles : autonomie relative, statut précaire, absence de mesures d'accompagnement social (contrairement au secteur de l'hébergement)... Or, si pour toutes ces raisons l'État prévoyait de réduire le recours aux chambres d'hôtel, la part du budget qu'il y consacre n'a cessé de progresser. Rappelons que le budget affecté aux nuitées d'hôtel en 2011 représentait déjà 43 % des dépenses d'hébergement d'urgence alors qu'il devait être réduit à 25 %.

Par ailleurs, le recensement de la population de 2006 indique que 38 000 personnes résident de façon habituelle dans des chambres d'hôtel. L'enquête Logement de 2006²⁸ y décrit une population pauvre (43,5 % appartenant au 1^{er} décile des niveaux de vie, 72 % au 1^{er} quartile), à dominante ouvrière (41 %) ou sans activité professionnelle (22,5 % sans les étudiants). Ces ménages sont très majoritairement composés de personnes seules (90 %), en moyenne plus âgées que dans l'ensemble de la population (39 % ont entre 40 et 49 ans), et qui supportent des taux d'effort très élevés (55 % en moyenne). Les conditions de confort dans ces chambres d'hôtel sont bien souvent très médiocres : absence de sanitaires dans la chambre, absence d'installation pour faire la cuisine...

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

D'après le dernier recensement de la population (2006), 87 000 personnes vivent aujourd'hui dans des habitations mobiles : caravanes, mobil-homes, roulottes, etc. Si les enquêtes statistiques ne permettent pas de distinguer la part des personnes ayant choisi ce mode d'habitation et celle qui y recourt de façon contrainte²⁹, la Fondation Abbé Pierre constate que les conditions d'accueil réservées à ces populations en habitat mobile sont souvent très difficiles. Dans certains territoires, c'est un véritable « régime d'exclusion » qui s'est instauré à l'encontre des personnes en habitat mobile, comme l'a

²⁶ Ministère du Logement.

²⁷ Selon le Rapport annuel de performance Ville et Logement 2012 : 107 443 786 € en CP pour les nuitées d'hôtel (94 781 656 € en 2011), auxquels il convient d'ajouter 7 149 380 € consommés au niveau de la sous-activité « Nuits d'hôtel – campagne hivernale », soit un montant global de 114 593 166 € et une hausse de 21 % par rapport à 2011.

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

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

montré une récente enquête de l'Association nationale des Gens du voyage catholiques (ANGVC)³⁰.

Du côté des Gens du voyage, nombreuses sont les familles (en particulier parmi les plus modestes) qui rencontrent des difficultés importantes pour s'arrêter temporairement ou s'installer durablement sur un territoire, alors qu'elles souhaitent continuer à vivre en caravane. Si la décision d'habiter en caravane pour des raisons autres que financières et de nonaccès 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. Des familles sont ainsi contraintes de passer de terrain en terrain pour trouver un espace disponible ; de nombreuses aires souffrent de sur-occupation³¹ ; certains groupes préfèrent ne pas reprendre la route pour conserver une place adaptée, d'autres finissent par s'arrêter dans les seuls interstices urbains laissés libres au stationnement spontané (triangle d'autoroute, à proximité d'une voie de chemin de fer, d'une déchetterie, etc.). Compte tenu de la non-réalisation de 35 % de ces aires d'accueil prévues par les schémas départementaux, on peut à minima estimer à plus de 13 000³² le nombre de familles qui ne trouvent pas de places aujourd'hui dans ces territoires, soit plus de 52 000 personnes.

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

D'après un récent sondage, 8 Français sur 10 estiment qu'il est difficile de trouver un logement aujourd'hui³³. Un chiffre qui donne bien la mesure du problème de l'accès au logement, et qui révèle le niveau de pessimisme de la population dans ce domaine. La situation est particulièrement dramatique pour les ménages les plus modestes, les isolés, les jeunes en difficulté d'insertion, les femmes seules avec enfant(s) disposant de faibles ressources... mais elle est aussi devenue complexe pour de nombreux ménages insérés socialement et économiquement. Le marché du logement fonctionne aujourd'hui comme une véritable « centrifugeuse » qui sélectionne les « candidats » les plus solvables, et refoule les autres vers les réponses apportées par la puissance publique. Notamment vers un parc Hlm qui n'est pas calibré pour répondre à l'ensemble des besoins.

³⁰ ANGVC, Enquête nationale 2012 sur la prise en compte d'un mode d'habitat par les collectivités, *Une discrimination ignorée, habitat mobile et collectivités*, sur la base d'un échantillon de 1630 collectivités. De nombreuses collectivités inscrivent l'interdiction d'installation pour les résidences mobiles dans leurs documents d'urbanisme, sachant que des carences ont également été relevées par les services de l'État, concernant l'information délivrée aux collectivités à travers les « porter-à-connaissance », et l'insuffisance des contrôles de légalité des documents d'urbanisme.

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

³² 24 354 places en aires d'accueil disponibles sur 37 466 prévues dans les schémas départementaux, soit 13 112 places manquantes. Ce calcul s'appuie sur les nouveaux objectifs des schémas départementaux révisés. Si l'on tient compte des objectifs initiaux, c'est 41 % des places prévues qui n'ont pas été réalisées.

³³ Sondage Ipsos pour Nexity, « Les Français et le logement : lucides ou résignés », octobre 2013.

La progression continue de la demande Hlm

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

Un nouveau système d'enregistrement de la demande de logement social mis en place en 2011³⁴ fait état de 1 735 282 demandes actives au 1^{er} septembre 2013 (près de 50 000 demandes de plus par rapport à 2011, dont 30 % provenant de ménages déjà logés dans le parc Hlm. Au cours des dernières années, ce sont entre 450 000 et 480 000 ménages seulement qui ont vu chaque année leur demande aboutir (soit un peu plus d'un quart).

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

Dans un contexte de tension exacerbée sur le marché du logement, se loger prend parfois les allures d'un véritable « parcours du combattant » qui peut être aggravé par des pratiques discriminantes de la part de propriétaires bailleurs, agences immobilières ou organismes Hlm. Même s'il a progressé depuis 2005, le nombre de saisines déposées auprès du Défenseur des droits³⁵ (ex-Halde) reste relativement faible (395 réclamations en 2011) et est loin de traduire la réalité des pratiques discriminatoires dans le domaine du logement. On regrettera que, dans le rapport d'activité de 2012, ne figurent plus explicitement les chiffres sur les discriminations liées au logement³⁶ alors que la mise en lumière de ce phénomène est une des premières étapes pour le combattre.

D'après une enquête réalisée pour le compte du Défenseur des droits³⁷, les motifs de discriminations dans le logement les plus fréquents sont la précarité des revenus (citée par 91 % des personnes interrogées) et les origines maghrébines ou africaines des candidats à la location (pour plus de 80 % des personnes interrogées). Pour les personnes qui disent en avoir été victimes, la discrimination s'est manifestée au travers de refus de candidature (42 %), de demandes de garanties supplémentaires par rapport

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

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

³⁶ Dans le rapport de 2012, les chiffres exacts sur les discriminations liées au logement ne sont plus lisibles en tant que tels, mais confondus dans le terme générique de « l'accès aux biens et aux services ».

³⁷ IFOP, Enquête sur les discriminations dans l'accès au logement locatif. Enquête réalisée début octobre 2012 sur un échantillon de 1 000 personnes âgées de 18 ans et plus, et un autre échantillon de 502 personnes de 18 ans et plus habitant en ZUS.

Le tableau de bord du mal-logement

à ce qui est habituellement demandé (40 %) ou d'une absence de réponse au dossier (29 %). Parmi les victimes de discriminations, les habitants des ZUS sont surreprésentés³⁸. Par ailleurs, une étude de l'Ined en 2011 sur les discriminations au logement³⁹ a démontré que les ménages d'origine étrangère mettent plus de temps à obtenir un logement social que les ménages européens (28 % des demandeurs d'origine étrangère hors Union européenne attendent plus de 3 ans, soit 2 fois plus que l'ensemble de la population).

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

Les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ont été institués dans chaque département, avec pour vocation d'aider financièrement les ménages qui rencontrent des difficultés dans leur logement. Les dernières données disponibles au niveau national datent de 2009 et établissent à 123 000 le nombre de ménages ayant bénéficié d'une aide financière des FSL pour accéder à un logement. Cette part est en nette diminution par rapport au début des années 2000, où plus de 150 000 ménages étaient aidés. D'après les premières données disponibles pour 2010 et 2011, les aides à l'accès seraient à nouveau orientées à la hausse⁴⁰.

On ne peut que regretter les imprécisions et absences d'actualisations régulières de ces données, depuis la décentralisation des FSL et les difficultés qui sont apparues en termes de collecte et de consolidation nationale des statistiques⁴¹. Sachant que l'activité de ces fonds est aujourd'hui très fragilisée par la recrudescence des sollicitations de ménages en difficulté et l'insuffisance des moyens financiers pour y répondre. Une étude sur les FSL est en préparation (en collaboration avec l'Association des départements de France) afin de mieux connaître et analyser leur fonctionnement.

Tableau 2 – Nombre d'aides à l'accès distribuées par les FSL

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

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

³⁸ 35 % des habitants des ZUS disent avoir déjà été confrontés à une discrimination dans l'accès au logement (contre 27 % pour la France entière).

³⁹ Jean-Louis Pan Ké Shon, Claire Scodellaro, « Discrimination au logement et ségrégation ethno-raciale en France », in *Documents de Travail* 171, INED.

⁴⁰ Si l'on sait pour 2010 que 453 000 ménages ont été aidés par les FSL toutes aides confondues, les informations ne sont pas suffisamment précises pour connaître l'évolution de chaque type d'aides distribuées.

⁴¹ La décentralisation a entraîné d'importants dysfonctionnements dans la transmission statistique, ce qui s'explique en partie par la réforme des services déconcentrés de l'État. Les données disponibles pour 2008 et 2009 constituent des estimations nationales réalisées sur la base de 89 et 86 départements.

Distribuées par les collecteurs d'Action Logement, les « avances Locapass » ont pour objectif d'aider les locataires entrant dans un nouveau logement à financer leur dépôt de garantie. Depuis 2007, le nombre d'avances Locapass n'a cessé de diminuer, et représente en 2012 environ 182 000 aides, soit son niveau le plus bas depuis 2003. De fait, l'avance Locapass a été recentrée sur les salariés du secteur privé non agricole, les jeunes de moins de 30 ans et les étudiants boursiers. Cette diminution est perceptible sur l'ensemble des aides Locapass distribuées (- 11 % par rapport à 2011), qu'il s'agisse de l'avance du dépôt de garantie ou l'aide au maintien « garantie de loyer » (cf. tableau 13).

Tableau 3 - Les aides Loca-Pass

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre total d'aides Locapass accordées	521 666	476 815	542 686	629 042	726 880	723 062	673 167	467 094	362 181	322 351
dont dépôts de garantie « avances Locapass »	363 531	311 468	340 869	379 504	420 377	417 226	401 911	310 966	208 160	182 331
Montant (en M euros)	319	307	348	404	470	348	332	270	176	140

Source : Anpeec.

La Garantie des risques locatifs, mise en place début 2010, est sensée faciliter l'accès au parc locatif privé de populations fragiles (notamment des jeunes salariés, personnes en intérim ou en CDD), par la dispense de caution d'une personne physique ou morale, et un taux d'effort autorisé jusqu'à 50 % des ressources du ménage. Une évaluation de l'APAGL⁴² a montré que 70 % des salariés couverts étaient effectivement en situation précaire au regard de l'emploi, mais le dispositif est resté loin des objectifs fixés (seulement 224 000 bénéficiaires fin 2012, pour un objectif de 400 000) : ont été notamment mis en cause son manque de visibilité et une sélection des ménages les plus solvables qui se poursuit, notamment en zone tendue, chez la plupart des bailleurs (qui continuent de privilégier le cautionnement). Un nouveau dispositif de Garantie universelle locative est en cours d'élaboration, pour une mise en œuvre prévue en 2016⁴³.

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

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la loi sur le Droit au logement opposable (Dalo) permet à six catégories de ménages non logés ou mal logés de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département. À la fin 2012, quelque 330 000 recours « logement » avaient été

⁴² En application du décret 2009-1621, l'APAGL a réalisé début 2012 une évaluation de l'efficacité économique et sociale du dispositif GRL.

⁴³ Ses conditions de mise en œuvre sont amorcées dans la loi ALUR. Voir sur ce point le chapitre 4 de ce rapport.

déposés auprès des commissions de médiation dont environ 100 000 avaient été déclarés prioritaires et urgents. Parmi eux, 35 000 bénéficiaires restaient à reloger fin 2012 (cf. tableau 39). Si ces chiffres mettent en lumière l'ampleur des besoins en logement non satisfaits, ils ne correspondent toutefois qu'à une partie des ménages en difficulté (ceux qui appartiennent à l'une des catégories prioritaires définies par la loi⁴⁴, et qui ont fait effectivement valoir ce droit).

Témoin des différences entre les territoires en termes de tension du marché de l'habitat mais également de leur capacité à répondre aux besoins au logement des plus démunis, le nombre de recours Dalo varie fortement selon les départements. Ainsi 85,2 % des recours sont concentrés sur 17 départements : les Alpes-Maritimes, les Bouches du Rhône, la Haute Garonne, la Gironde, l'Hérault, la Loire-Atlantique, le Nord, le Rhône, le Var et les 8 départements de l'Île-de-France.

À travers le suivi des motifs de recours Dalo apparaissent de nombreuses situations de mal-logement auxquelles aucune réponse n'a été apportée. Parmi elles, on recense une grande part de ménages confrontés à l'absence de domicile personnel (26 % des ménages reconnus prioritaires en 2012). 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 (23 %) 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'ont pas reçu de proposition au-delà de délais d'attente « anormalement longs » (27 %), en croissance de 2 points depuis 2011 ; depuis le 1^{er} janvier 2012, ces derniers peuvent déposer un recours contentieux devant les tribunaux administratifs, en cas de non-relogement par les préfets (comme c'était déjà le cas pour les autres catégories de ménages prioritaires).

⁴⁴ Les six catégories de ménages éligibles au Dalo sont les suivantes : ménages dépourvus de logement, menacés d'expulsion sans relogement, hébergés de façon continue dans une structure d'hébergement ou un logement de transition, logés dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux ; familles avec enfant mineur ou personne handicapée dans un logement indécent ou sur-occupé ; ménages ayant dépassé les délais d'attente anormalement longs pour une demande de logement social.

Tableau 4 : Motifs retenus par les commissions de médiation en 2012

	Part des demandeurs concernés (sur l'ensemble des motifs retenus)
Dépourvus de logement	26 %
Menacés d'expulsion sans relogement	10 %
Hébergés de façon continue dans une structure d'hébergement ou un logement de transition	14 %
Logés dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux	4 %
Familles avec enfant mineur ou personne handicapée dans un logement indécemment ou sur-occupé	19 %
Délais d'attente anormalement longs pour une demande de logement social	27 %

Source : Comité de suivi Dalo, résultats de l'année 2012 présentés le 8 mars 2013.

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

Si le parc des logements s'est amélioré depuis les années 1950 du point de vue du confort sanitaire (eau courante, WC, etc.), le mal-logement lié à de mauvaises conditions d'habitat est loin d'avoir disparu. Mauvaise qualité des logements, insalubrité et indécence, copropriétés dégradées, « passoires thermiques »... les contours du mal-logement ont évolué et le périmètre des personnes fragilisées s'est considérablement élargi. D'après l'enquête Logement de 2006, plus de 2,7 millions de personnes vivent dans des logements sans confort, de mauvaise qualité ou surpeuplés⁴⁵. Dans un contexte de crise du logement aggravé par les effets de la crise économique et sociale, des centaines de milliers de ménages renoncent aujourd'hui à des conditions d'habitat décentes et finissent par accepter toutes sortes de « solutions » inconfortables et indignes.

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 2006⁴⁶. Cela concerne toutefois 510 000 personnes qui habitent, près de neuf fois sur dix, dans des

⁴⁵ Exploitation DHUP.

⁴⁶ 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.

Le tableau de bord du mal-logement

habitations anciennes, construites avant 1948. Il s'agit dans la moitié des cas de personnes seules, retraitées, en majorité propriétaires et vivant dans des zones rurales. Le niveau d'inconfort sanitaire reste plus élevé dans les départements d'Outre-Mer⁴⁷, où il concerne encore 6,5 % des logements, et où près de 3 ménages sur 10 n'ont pas accès à l'eau chaude.

	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 ni eau courante, ni WC intérieurs ni 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 ; par analogie avec les critères de la loi Dalo, il considère comme « privé de confort » tout logement situé dans un immeuble insalubre ou menaçant de tomber en ruine, ou qui présente deux défauts au moins parmi la liste suivante : absence d'installation sanitaire ou de coin cuisine, installation de chauffage insuffisante ou mauvaise isolation, infiltrations d'eau, électricité non conforme. En 2006, selon l'enquête Logement, 947 000 logements sont concernés (3,6 % des résidences principales), dans lesquels vivent 2,1 millions de personnes⁴⁸.

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

⁴⁷ Insee première n°1202, « Les logements en 2006 - Le confort s'améliore mais pas pour tous », juillet 2008.

⁴⁸ Insee première n°1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », op.cit.

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

8 millions de personnes en « précarité énergétique »

Des revenus faibles ou précaires — conjugués à une mauvaise qualité thermique des logements et à la hausse des coûts de l'énergie — ont conduit à l'explosion du phénomène de « précarité énergétique⁵⁰ ». D'après l'enquête Logement de 2006⁵¹, 3,8 millions de ménages sont dans cette situation dans la mesure où ils consacrent plus de 10 % de leurs revenus aux dépenses d'énergie (contre 5,5 % en moyenne). Sont concernés 19,5 % des propriétaires, 25,4 % des personnes de 65 ans et plus, et 17,1 % des habitants de maisons individuelles. Par ailleurs, 3,5 millions de ménages déclarent souffrir du froid dans leur logement (soit 14,8 % des ménages, sachant que cette proportion atteint 22 % chez les ménages modestes) : sont alors surtout concernés les locataires (25,2 %) et les ménages en logement collectif (21 %). Parmi les 621 000 ménages souffrant de ces deux formes de précarité, les trois quarts disposent de ressources modestes (premier quartile). Selon le médiateur de l'énergie, les familles monoparentales bénéficiaires des minima sociaux, les personnes âgées avec de petites retraites, ou encore les ménages surendettés comptent parmi les principales victimes de la précarité énergétique.

Depuis 2006 et la publication de la dernière enquête Logement, les alertes se sont multipliées pour dénoncer une aggravation de la situation. Un nombre toujours plus important de ménages rencontre des difficultés pour faire face à ses dépenses d'énergie⁵² et pour un nombre croissant d'entre eux, cela se traduit par des impayés, des réductions de puissance, voire des résiliations de contrat mais surtout par des privations de chauffage qui conduisent à la dégradation de leur santé et de leurs conditions de vie. Dans son rapport annuel 2013, le Médiateur de l'énergie estime à 580 000 le nombre de consommateurs ayant fait l'objet d'une réduction de puissance ou d'une suspension de fourniture d'énergie en raison d'impayés en 2012 (contre 500 000 en 2011) et à 110 000 le nombre de résiliations décidées par l'opérateur (soit 25 000 de plus qu'en 2011). De toute évidence, l'augmentation des dépenses courantes d'énergie a amplifié cette problématique.

Les ménages ont vu leur budget annuel d'électricité et de chauffage augmenter de 32 % entre 2000 et 2010⁵³. Ils ont consacré 8 % en moyenne de leurs dépenses totales aux factures d'énergie en 2012 (+ 6 % en un an)⁵⁴. Des

⁵⁰ La loi du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, reconnaît la précarité énergétique comme une difficulté à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction des besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat.

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

⁵² Le 6^e baromètre annuel Energie-info réalisé par le médiateur national de l'énergie auprès des consommateurs se base sur une enquête réalisée par l'institut CSA du 5 au 12 septembre 2012 auprès d'un échantillon représentatif de 1503 foyers français. Selon cette enquête, 11 % des foyers reconnaissent avoir rencontré des difficultés pour payer certaines factures d'électricité ou de gaz et 42 % avoir restreint leur chauffage au cours de l'hiver pour éviter les factures trop élevées.

⁵³ Enquête de l'institut national de la consommation, 2010.

⁵⁴ Cette augmentation est essentiellement due aux dépenses d'énergie dans le logement qui ont bondi de 11 % (chauffage, eau chaude sanitaire, cuisson, usages électriques). Deux facteurs y concourent : la poursuite de la hausse des prix de l'énergie d'une part, et les températures légèrement moins clémentes qu'en 2011 d'autre part. Source : CGDD - SOES, « Bilan énergétique de la France pour 2012 ».

tarifs sociaux existent pour l'électricité et le gaz de ville, qui ont été étendus en 2013 (près de 1,3 millions de consommateurs devraient en bénéficier⁵⁵ en juin 2013, contre 650 000 en 2011). Mais les aides apportées restent cependant insuffisantes au regard des coûts et, surtout, ne touchent pas les ménages qui se chauffent au fioul, propane, bois, etc...

Selon une récente étude du Crédoc, les ménages les plus vulnérables au renchérissement du coût des énergies sont ceux qui cumulent un habitat de mauvaise qualité thermique et un éloignement des services et commerces. De fait, les ménages vivant dans des zones péri-urbaines ou rurales doivent supporter des dépenses contraintes plus conséquentes (coût d'une voiture individuelle, sur-consommation en carburant liée aux déplacements domicile/travail/école/services) : ainsi 33 % des ménages résidant dans un bourg de moins de 20 000 habitants et 37 % des ménages habitant en milieu rural disent se restreindre régulièrement sur le chauffage et le carburant.

La précarité énergétique a également un impact sur la santé des ménages. Une étude initiée par la Fondation Abbé Pierre en 2013 a montré que les personnes exposées à la précarité énergétique étaient plus souvent et plus fortement confrontées à des problèmes de santé physique ou psychologique : 22 % développent des bronchites chroniques (contre 10 % chez les personnes non exposées), 48 % des migraines (contre 32 % chez les non exposés), 41 % de l'anxiété voire de la dépression (contre 29 % chez les non-exposés)⁵⁶...

L'habitat indigne et ses conséquences sanitaires

Régulièrement, l'actualité remet sur le devant de la scène des situations d'insalubrité, de saturnisme infantile, d'hôtels meublés en état de dégradation, d'agissement de marchands de sommeil... autant de manifestations de mal-logement accueillant les plus pauvres dans des conditions — juridiques et sociales — inacceptables. Ces différents visages de l'habitat indigne⁵⁷ renvoient à un phénomène massif qui concerne environ 600 000 logements, d'après les estimations ministérielles, dans lesquels vivent un peu plus d'un million de personnes. Au-delà de cette estimation globale, les éléments dépendent pour beaucoup des dispositifs et politiques mises en œuvre pour y répondre. Des dispositifs qui n'informent pas tant sur la réalité et l'évolution de l'habitat indigne en France que sur le dynamisme ou l'inertie de l'action publique.

⁵⁵ Sachant que le non-recours aux aides est important.

⁵⁶ Étude initiée par la Fondation Abbé Pierre, réalisée par le CREAI - ORS 34 dans les départements de l'Hérault et du Douaisis et publiée en novembre 2013 (sur la base de 362 logements et 750 personnes enquêtées). Différentes pathologies sont plus fréquentes chez les adultes exposés à la précarité énergétique : bronchite, asthme ou migraines mais également rhumes et angines ou grippe. Enfin, ces personnes sont également plus nombreuses à présenter différents symptômes : sifflements respiratoires, crises d'asthme, rhumes des foins, rhinorrhées (nez qui coule) ou maux de tête.

⁵⁷ 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 ».

Une enquête nationale menée en 2012⁵⁸ met en évidence la montée en charge significative, au niveau local, de la lutte contre l'habitat indigne au cours des dernières années, et une mobilisation accrue de différents acteurs (services déconcentrés de l'État, Villes, services départementaux, associations et opérateurs) sur la plupart des territoires : organisation des services et mise en place de partenariats ; développement de procédures et d'outils opérationnels ; généralisation d'un volet « Lutte contre l'habitat indigne » dans les PLH et PDALPD ; protocoles et plans départementaux d'éradication de l'habitat indigne dans de nombreux départements ; 324 PIG et MOUS en cours ; 204 procédures contraignantes (ORI ou RHI) en cours, mise en place des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne dans près de 80 % des départements, etc. L'intervention publique, dans ce domaine, reste en revanche peu efficace, voire inexistante, là où aucun dispositif interministériel et partenarial avec les acteurs locaux n'a été mis en place.

Du côté des logements subventionnés par l'Anah au titre de la lutte contre l'habitat indigne, les efforts se sont intensifiés entre 2005 et 2010, passant de 6 300 à 17 700 logements subventionnés (sachant que le périmètre des logements traités a été élargi à partir de 2010 et intègre désormais l'habitat « dégradé » et « très dégradé »⁵⁹ aux côtés de l'habitat indigne au sens strict)⁶⁰. Cette progression s'est toutefois tassée depuis, et elle retombe en 2012 à un peu plus de 11 000 logements subventionnés soit 86 % de l'objectif fixé pour 2012.

Tableau 6 : Logements subventionnés dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne (propriétaires bailleurs, propriétaires occupants et syndicats de copropriétaires)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011	2012
Nombre de logements subventionnés	6 293	5 853	7 181	10 369	13 358	17 746	15 256	11 573
Objectifs	7 500	13 000	13 500	13 500	15 000	20 000	15 000	13 500
Taux de réalisation	84 %	45 %	53 %	77 %	89 %	89 %	101 %	86 %

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.

⁵⁸ Enquête nationale annuelle 2012 relative à la lutte contre l'habitat indigne et étude du Centre d'Études Techniques de l'Équipement (CETE) Méditerranée, sur le fonctionnement des Pôles départementaux de Lutte contre l'habitat indigne (PDLHI).

⁵⁹ Le nouveau régime des aides de l'Anah a été calibré pour cibler davantage (et mieux financer) les travaux portant sur les logements les plus dégradés, nécessitant la mise en œuvre de travaux lourds, et visant à résoudre une situation d'habitat indigne particulièrement grave, ou de dégradation très importante, avec des interventions renforcées en faveur des propriétaires et des aides aux propriétaires bailleurs recentrées sur l'habitat dégradé dans une optique de prévention de l'insalubrité.

⁶⁰ L'Anah a mis en place une importante réforme du régime de ses aides dans trois directions :

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

Depuis 2008, l'Anah gère également le dispositif de Résorption de l'habitat insalubre (RHI) visant à l'éradication des logements, îlots ou immeubles en situation d'insalubrité « irrémédiable » ou dangereux. Si ce dispositif apparaît pertinent pour résorber des situations nécessitant une forte intervention des pouvoirs publics, il peine à monter en charge : en 2012, seulement 32 dossiers ont été examinés en commission, dont 25 portant sur l'éligibilité de l'opération.

Les conséquences de l'habitat indigne peuvent être très lourdes sur la santé des personnes et de nombreuses pathologies sont liées à ces conditions de vie dégradées. Le saturnisme figure au rang des maladies les plus connues et fait l'objet d'une attention des pouvoirs publics depuis de nombreuses années : cette maladie, liée à l'intoxication par le plomb, touche principalement les enfants et entraîne chez eux des troubles irréversibles du système nerveux (retards de croissance, retards intellectuels, troubles du langage et, dans les cas les plus graves, retards psychomoteurs pouvant handicaper les enfants à vie). Dans une récente étude, l'Institut de veille sanitaire (InVS)⁶¹ estime à 5 333 le nombre d'enfants entre 1 et 6 ans qui seraient touchés par cette maladie, dont 4 361 en France métropolitaine. Des chiffres en diminution mais qui montrent bien que le fléau n'a pas encore disparu, alors que l'on assiste à un tassement du dépistage sur une période récente⁶².

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 CREP⁶³ (Constat de risque d'exposition au plomb) en cas de vente d'un logement ancien. Les mesures préventives ont chuté de façon inquiétante, tombant à 5 220 en 2011 contre 37 000 en 2006. Les premières informations disponibles pour l'année 2012 confirment cette diminution, avec environ 4 500 mesures préventives ;
- Des mesures d'urgence⁶⁴ : 201 nouveaux cas de saturnisme infantile ont été enregistrés par les services de santé en 2010, et 1 443 logements ont été signalés aux services de l'État pour leur risque d'exposition au plomb. 2 136 diagnostics ont été réalisés dans les logements, ce qui correspond à une diminution régulière qui s'explique en partie par la réorganisation des services déconcentrés avec la création des ARS et DDT⁶⁵.

⁶¹ INVS, Imprégnation des enfants par le plomb en France en 2008-09, avril 2010.

⁶² Un rapport de l'INVS 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).

⁶³ 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.

⁶⁴ Après signalement au préfet de cas de saturnisme infantile ou de risque d'accessibilité au plomb pour les occupants d'un immeuble, le préfet peut faire réaliser un diagnostic pour évaluer plus précisément les risques, notamment sur les enfants mineurs. Si le diagnostic est positif, le préfet peut imposer au propriétaire la réalisation de travaux pour éliminer ce risque, et en cas de carence du propriétaire, s'y substituer.

⁶⁵ ARS : Agence régionale de Santé ; DDT : Direction départementale des territoires.

En 2010, les régions Ile-de-France et Nord-Pas-de-Calais sont les plus concernées par le saturnisme (avec respectivement 62 % et 13 % des cas). Paris, la Seine-Saint-Denis et les Hauts-de-Seine figurent, depuis au moins 3 ans, parmi les départements qui comptent le plus de cas⁶⁶.

Tableau 7 : Signalements et traitement du saturnisme

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Signalements										
- Cas de saturnisme chez enfants mineurs	492	459	495	nr	375	316	323	198	201	nr
- Logements présentant des risques	1 366	1 134	1 284	nr	-	1 212	1 818	1 621	1 443	nr
Mesures préventives CREP (1)	58 744	74 115	86 856*	nr	37 278	13 440	10 240	8 140	5 603	5 220
Diagnostics réalisés dans les logements (2)	3 172	3 639	4 296	nr	3 512	2 825	2 899	2 500	2 136	1 918
Travaux	2 207	2 145	1 930		1 660	1 459			1 365	
- dans des logements	2 051	1 784	1 617		1 440	1 266			726	
dont par propriétaires	1 920	1 534	1 367	nr	1 224	1 076	1 704	1 000**	nd	nr
dont travaux d'office	131	250	250		216	190			145(e)	
- sur parties communes	156	313	313		220	193			nd	
Nombre de contrôle de conformité après travaux	803	1 040	1 513	nr	1 261	1 607	1 405	1 290	742	nr

Source : ministère du Logement.

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

** Sur 1 699 notifications de travaux.

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

(2) Près de 2 diagnostics sur 3 dans les logements sont positifs (1 268 en 2011).

(e) estimation.

Au-delà du saturnisme, de nombreuses autres pathologies trouvent leur origine dans des conditions d'habitat dégradé et insalubre, souvent liées à la présence d'humidité dans le logement : asthme, infections dermatologiques et respiratoires, allergies, etc. Pour un enfant, l'existence d'humidité et/ou de moisissures à la maison augmente de 1,5 à 3,5 fois le risque de présenter des symptômes d'affections respiratoires. Notons que ces impacts restent aujourd'hui trop méconnus et ne font pas l'objet de travaux de recherche suffisants en termes de santé publique⁶⁷.

⁶⁶ Restitution des résultats de l'enquête LHI de juillet 2011 portant sur les données 2010 DIHAL/PNLHIDHUP/PH₃DGS/EA2.

⁶⁷ D'où l'implication de la Fondation Abbé Pierre qui a initié l'étude citée précédemment.

Le développement inquiétant des copropriétés en difficulté

Accédants surendettés, propriétaires captifs d'un bien inrevendable, locataires de propriétaires indécents, voire de marchands de sommeil, primo-arrivants devenus (co)propriétaires dans des immeubles très dégradés faute d'autre solution de logement... de nombreux ménages sont aujourd'hui en situation de grande fragilité dans des copropriétés en difficulté qui se referment parfois comme des pièges sur leurs occupants. Alors qu'un quart des ménages en France vit dans un logement en copropriété⁶⁸, certains se retrouvent confrontés à de graves difficultés qui peuvent se cumuler : sur le plan technique (dégradation du bâti, des espaces extérieurs et des équipements, dépréciation sur le marché du logement), sur le plan financier (endettement élevé de la copropriété, impayés de charges) ou sur le plan social (paupérisation des occupants).

Comme le souligne le rapport Braye de janvier 2012⁶⁹, la quantification des copropriétés potentiellement fragiles ou en difficulté n'est pas aisée et une amélioration des sources statistiques serait indispensable, mais la quantification opérée rend compte de données significatives : si on peut estimer à 300 000 le nombre de résidences principales situées dans des copropriétés rencontrant des difficultés financières ou de fonctionnement, ce chiffre atteint 800 000 à 1 000 000 si l'on se réfère à des critères portant sur la dégradation du bâti ou l'occupation sociale (soit environ 15 % du parc de résidences principales en copropriétés).

Une étude réalisée en 2012 pour l'Anah⁷⁰ a permis de préciser les caractéristiques des copropriétés présentant un fort potentiel de fragilité, relevant de la classe D (sur-occupation, vacance, pauvreté des ménages, etc.). Parmi ces copropriétés les plus fragiles (qui représentent environ 20 % de l'ensemble des copropriétés étudiées), on constate une surreprésentation de copropriétés de petite taille (42 % ont moins de 20 lots) ainsi qu'une forte ancienneté du bâti (plus de la moitié a été construit avant 1949). Elles se concentrent par ailleurs, pour 65 % d'entre elles, dans quatre régions : Languedoc-Roussillon (8 %), Rhône-Alpes (10 %), PACA (22 %) et Ile-de-France (24 %).

La persistance du surpeuplement et ses conséquences

Au-delà de la qualité du logement, de son confort et sa décence, le mal-logement renvoie également aux problèmes de sur-occupation auxquels sont confrontés les ménages quand ils n'ont pas les moyens d'accéder à

⁶⁸ Filocom, 2007.

⁶⁹ « Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés, Une priorité des politiques de l'habitat », rapport présenté par Dominique Braye, Président de l'Agence nationale de l'habitat, janvier 2012.

⁷⁰ Étude sur les copropriétés présentant des facteurs de fragilité, réalisée par le CETE Nord-Picardie pour le compte de la DGALN et de l'Anah, en partenariat avec le CGDD (décembre 2012). L'étude porte en 2009 sur 514 659 copropriétés comprenant au moins une résidence principale privée collective ou un logement collectif privé vacant. Hors résidences secondaires, elles comprennent 7 035 164 logements.

un logement suffisamment grand par rapport à la taille de leur famille. Pour les familles en sur-occupation et notamment pour les enfants, les conséquences au quotidien peuvent être très lourdes et pénalisantes : bruit, stress, promiscuité, manque d'intimité, difficultés à faire ses devoirs...

Un logement est considéré en « surpeuplement accentué » si le nombre de pièces nécessaires au ménage (voir normes ci-dessous) est égal ou supérieur de plus de deux unités à celui constaté. D'après les résultats de l'enquête Logement de 2006, près de 800 000 personnes sont dans cette situation (vivant dans 183 000 logements dont 87 % se situent dans des immeubles collectifs). Et si l'on se réfère à toutes celles 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), 6,9 millions de personnes étaient concernées en 2006.

Tableau 8 - Surpeuplement des logements

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

Source : Insee, enquêtes nationales Logement.

NB : La mesure du surpeuplement (norme Insee) est basée sur la comparaison du nombre effectif de pièces composant le logement et d'un nombre normatif de pièces dites « nécessaires » au ménage calculé en fonction de sa taille, de l'âge et de la situation familiale de ses membres. On compte une pièce pour le ménage, une pièce pour chaque couple composant le ménage, une pièce pour chaque adulte ne vivant pas en couple (19 ans et plus), une pièce pour deux jeunes enfants (moins de 7 ans) et une pièce par grand enfant ou pour deux grands enfants s'ils sont du même sexe.

(1) S'il manque deux pièces ou plus au logement, on parle de surpeuplement accentué.

(2) S'il manque une pièce au logement, on parle de surpeuplement modéré. 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.

À partir des données du recensement de la population de 2010 sur la base de 5,1 millions de personnes en surpeuplement modéré⁷¹, ces situations apparaissent plus présentes en milieu urbain (9 %) que dans les zones rurales (2 %) et en particulier dans les régions Ile-de-France (18 % de

⁷¹ Insee, « Cinq millions de personnes vivent dans un logement sur occupé » juin 2013. L'enquête RGP de 2010 repose sur une base de sondage plus limitée, ne prenant pas en compte les ménages d'une seule personne. Le taux de sur-occupation est ici calculé à partir du recensement de la population 2010 (exploitation complémentaire) en rapportant le nombre de logements sur-occupés à l'ensemble des résidences principales. Un logement est sur-occupé quand il lui manque au moins une pièce par rapport à la norme d'« occupation normale » définie ainsi : une pièce de séjour pour le ménage, une pièce pour chaque personne de référence d'une famille, une pièce pour les personnes hors famille non célibataires ou les célibataires de 19 ans ou plus. Pour les célibataires de moins de 19 ans, on compte une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou ont moins de 7 ans ; sinon, une pièce par enfant.

ménages concernés)⁷² et PACA (11 %). Le surpeuplement touche davantage les ménages à bas revenus et affecte plus fortement les ménages dont la personne de référence est ouvrier ou employé (respectivement 10 % et 15 %), plutôt que les catégories socioprofessionnelles supérieures (5 % chez les cadres). D'après une autre enquête de l'Insee (SRCV 2010), les logements surpeuplés sont massivement, et de plus en plus, occupés par des ménages modestes (ils occupent 59 % des logements surpeuplés en 2010, contre 46 % en 2005)⁷³. La sur-occupation touche davantage les locataires (privé et Hlm) que les propriétaires (16 % contre 3 %) ainsi que les familles ayant au moins trois enfants : près de la moitié des habitants vivant dans des logements sur-occupés appartiennent à des ménages de cinq personnes ou plus.

Locataires de « meublés » : un statut plus vulnérable

Plus souple qu'une location classique (avec une durée de bail plus courte⁷⁴, un préavis de départ réduit...), la location meublée peut être une solution pour de nombreuses personnes en situation de mobilité (notamment des étudiants qui représentent un quart des locataires de meublés), mais elle apparaît également très souvent comme une solution « par défaut » dans un marché du logement tendu⁷⁵. D'après l'enquête nationale Logement, ce sont environ 400 000 personnes (hors étudiants) qui avaient recours aux meublés en 2006 : des personnes seules (à plus de 70 %), jeunes et au début de leur parcours résidentiel et professionnel, qui accèdent ainsi à un premier logement autonome mais se retrouvent confrontées plus souvent à une offre de moindre qualité (10 % de logements indécents, contre 6 % en moyenne) ou surpeuplée (9 % au lieu de 2 %)⁷⁶. Pour ces ménages, la location de meublés se traduit également par des taux d'effort supérieurs à la moyenne⁷⁷, ce qui s'explique à la fois par leurs plus faibles ressources (près de 40 % de locataires modestes) et par des niveaux de loyer plus élevés (liés à la fourniture de meubles).

De nombreuses dérives et pratiques abusives ont été mises en évidence dans le parc de logements meublés, traduisant une certaine précarité et vulnérabilité des locataires vis-à-vis de leur bailleur : logements déclarés « meublés » alors qu'ils ne présentent pas le minimum des équipements nécessaires à la vie courante⁷⁸, clauses abusives dans les contrats de

⁷² Avec une forte concentration à Paris et en Seine-Saint-Denis : dans ces départements, plus d'un ménage sur quatre est concerné.

⁷³ Sur la base de 5,1 millions de personnes vivant en situation de surpeuplement accentué ou modéré en 2010.

⁷⁴ Bail d'une durée de 1 an, au lieu de 3 ans (de 9 mois pour les étudiants).

⁷⁵ Une récente étude de l'ADIL 75 a notamment mis en lumière la figure du locataire jeune, célibataire et sans enfant, qui choisit la location meublée à cause de la difficulté à trouver un autre type de logement, et y reste généralement pour une durée plus longue que celle initialement souhaitée.

⁷⁶ Insee, n°F1002, cité précédemment, p.160.

⁷⁷ Taux d'effort net des aides à 28 %, contre 24 % en moyenne.

⁷⁸ Le projet de loi ALUR prévoit une définition légale du meublé et que ce logement soit « équipé d'un mobilier en nombre et en qualité suffisants pour permettre au locataire d'y dormir, manger et vivre convenablement au regard des exigences de la vie courante ». Le projet de loi liste notamment un mobilier minimum (lit, table, chaises, cuisine équipée), et la nécessité de réaliser un inventaire détaillé du mobilier à l'entrée et à la sortie de la location.

location comme l'a révélé une récente enquête de la Commission des clauses abusives⁷⁹ (dérives lors de la rédaction de l'état des lieux, du dépôt de garantie, interdiction faite au locataire de recevoir ou d'héberger des proches dans l'habitation louée, obligation de réaliser des réparations qui incombent normalement au propriétaire, contrainte faite au locataire de payer des taxes et impôts que le propriétaire devrait payer...).

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

Perte d'emploi, diminution des ressources, séparation conjugale, rupture familiale... face aux aléas de la vie, des milliers de personnes sont fragilisées et se retrouvent en difficulté pour se maintenir dans leur logement. De l'impayé au surendettement, ces situations peuvent conduire dans les cas les plus graves à l'expulsion du domicile. Sur une période récente, ces difficultés ont pris une ampleur considérable, sous l'effet de la flambée des coûts du logement et d'une plus grande fragilité des ressources (liées notamment aux effets de la crise économique). Les dépenses liées au logement sont désormais à l'origine de difficultés nouvelles pour des ménages de plus en plus nombreux. Parmi eux, les catégories pauvres et modestes sont les plus touchées, et les classes moyennes ne sont plus épargnées. Les conséquences peuvent être très lourdes dans d'autres domaines que le logement : arbitrages, voire privations, concernant des dépenses de santé, d'alimentation, d'éducation, etc.

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

Alors que les prix de l'immobilier et les niveaux de loyer ont flambé depuis plus d'une dizaine d'années (Cf. tableau 28), la part des dépenses des ménages consacrées au logement n'a cessé de croître : elle se situe désormais au-dessus de 25 %, loin devant l'alimentation (13 %), alors que la situation était inverse au début des années quatre-vingts).

Le dernier Portrait social publié par l'Insee indique qu'entre 2005 et 2011, « les taux d'effort des locataires se sont accrus ». En effet, alors que les dépenses de logement supportées par les ménages⁸⁰ ont augmenté de 17 % en moyenne, leurs revenus ont évolué plus lentement notamment chez les locataires : les locataires du parc privé, par exemple, ont vu leurs dépenses de logement augmenter de 18 % sur la période contre 7,5 % pour leurs revenus. D'où une progression sensible des taux d'effort, dans le parc privé (+ 2,5 points) comme dans le parc social (+ 2,3 points).

⁷⁹ Placée auprès du ministre chargé de la consommation, la Commission des clauses abusives (CCA) a examiné plus de 150 contrats de location de logements meublés, parmi lesquels elle a détecté 43 clauses abusives.

⁸⁰ Avant déduction des éventuelles aides au logement.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 9 : Évolution de la dépense de logement, du revenu et du taux d'effort entre 2005 et 2011

	Évolution de la dépense nette de logement	Évolution du revenu avant impôt	Évolution du taux d'effort (en points)
Locataires secteur privé	+ 18,4 %	+ 7,5 %	+ 2,5
Locataires secteur social	+ 16,2 %	+ 4,8 %	+ 2,3
Accédants à la propriété	+ 18,7 %	+ 18,1 %	- 0,3
Propriétaires non accédants	+ 22,3 %	+ 18,4 %	+ 0,2

Source : Insee, ERFS 2005 et 2011, SRCV 2005, Budget de famille 2011, SOeS, Comptes du logement.

Par ailleurs, l'enquête Budget de familles de 2011 permet de mesurer la part des ménages qui subissent des taux d'effort supérieurs à 40 % : ils sont 15 % dans ce cas parmi les locataires du secteur Hlm, 18 % parmi les propriétaires accédants et 22 % parmi les locataires du secteur privé. Sachant que pour une grande partie d'entre eux, les taux d'effort dépassent les 50 %.

Tableau 10 : Ménages concernés par un taux d'effort supérieur à 40 %, suivant le statut d'occupation

	Part des ménages concernés
Propriétaires accédants	18 %
Locataires du secteur Hlm	15 %
Locataires du secteur libre	22 %

Source : Insee, enquête Budget de famille, 2011.

Selon une récente étude du Crédoc⁸¹, 44 % des ménages en France considèrent aujourd'hui que le coût du logement pèse lourdement sur leur budget (contre 36 % il y a trente ans). Cette proportion atteint 54 % parmi les locataires et 55 % chez les ménages gagnant moins de 900 €. La hausse de dépenses en logement peut conduire à certains sacrifices et empiéter sur d'autres postes de consommation. L'alimentation est l'un des postes qui subit la plus forte augmentation du sentiment de privation : 44 % des foyers ayant de lourdes charges de logement déclarent ainsi devoir se restreindre en la matière. Les dépenses d'alimentation diminuent de 378 à 258 € par mois en moyenne lorsque le taux d'effort en matière de logement passe de moins de 10 % à plus de 30 %. Les sacrifices faits pour se loger peuvent également impacter la santé : 44 % des personnes éprouvant des difficultés à faire face à leurs dépenses de logement déclarent devoir s'imposer des restrictions en matière de soins (cette proportion s'est accrue de 23 points en l'espace de 30 ans).

⁸¹ Crédoc, Les dommages collatéraux de la crise du logement sur les conditions de vie de la population, 2011.

La hausse inquiétante des ménages en impayés

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

Tableau 11 : Nombre de ménages en impayés de loyers dans le secteur locatif

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

Source : enquêtes Logement, Insee.

Parmi les ménages ayant connu des accidents de paiement en 2006 figure un nombre non négligeable de propriétaires ou accédants : dans les deux années précédant l'enquête, ils étaient 565 000 à avoir eu des difficultés à payer leurs charges ou leurs remboursements d'emprunts immobiliers et parmi eux 70 000 étaient en situation d'impayés au moment de l'enquête⁸². Au total, si l'on considère l'ensemble des locataires et propriétaires, ce sont près de 2,4 millions de ménages qui avaient rencontré des difficultés de paiement dans les deux années précédant l'enquête, dont environ 550 000 qui étaient en situation d'impayé au moment de l'enquête.

En attendant les résultats de l'enquête Logement de 2013, plusieurs indicateurs récents montrent que les difficultés financières des ménages se sont aggravées sur une période récente : explosion des dossiers de surendettement (+ 19 % entre 2006 et 2012⁸³), augmentation des procédures de rétablissement personnel dans le parc Hlm (qui concernent 58 000 ménages en 2011, contre 28 000 en 2007)...

⁸² Insee, *Portrait social 2008*, « Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages ».

⁸³ Le nombre de dossiers est passé de 184 800 à 220 800 entre 2006 et 2012.

Le tableau de bord du mal-logement

Des dispositifs d'aide de plus en plus sollicités

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

En 2009, plus de 455 000 ménages ont bénéficié d'une aide des FSL pour se maintenir dans leur logement (contre 333 000 en 2005). En parallèle de l'aide pour le maintien locatif, l'intégration dans les FSL des aides aux impayés de fluides (eau, énergie, téléphone) permet de rendre compte du poids croissant de ces charges dans les budgets des ménages.

L'absence de données stabilisées pour 2010 et 2011 ne permet pas aujourd'hui d'actualiser le nombre d'aides distribuées par les FSL pour les ménages fragilisés dans leur logement. Concernant les ménages aidés au titre des dépenses d'énergie, certaines estimations indiquent toutefois une légère diminution pour 2010 des montants d'aides distribuées, et particulièrement des aides au paiement des fluides, ce qui ne s'expliquerait ni par la baisse du coût de l'énergie, ni par un enrichissement des ménages, mais bien par des décisions des Départements de maîtriser davantage leurs dépenses, qui étaient en forte hausse depuis 2008. La baisse des ménages aidés en 2010 pour le paiement des fournitures d'énergie ne se confirmerait pas en 2011.

Tableau 12 : Evolution des aides distribuées par les FSL au titre des impayés (voir aussi tableau 2)

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

Source : ministère du Logement.

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

Depuis 1999, la garantie Loca-pass a été mise en place par les collecteurs d'Action Logement pour éviter les risques d'impayés de loyers et de charges, et sécuriser les propriétaires bailleurs dans la location de leur logement. Après une montée en puissance régulière (jusqu'à atteindre près de 72 000 ménages bénéficiaires en 2009), elle est en déclin depuis 2010 (avec 44 000 ménages bénéficiaires), sa distribution ayant été stoppée dans le parc locatif privé⁸⁴ au bénéfice de la Garantie des risques locatifs.

Tableau 13 - Mises en jeu de la garantie des loyers et charges (Loca-Pass)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de nouveaux bénéficiaires	5 891	13 963	19 779	22 375	23 780	29 111	36 448	43 265	45 055	41 837	29 775	25 748
Nombre total de mises en jeu en cours	6 166	16 802	27 703	34 514	36 460	43 175	54 016	64 265	71 917	67 594	53 211	44 229
Montants versés en milliers d'€	7 225	25 385	44 662	56 276	61 180	75 043	97 211	114 147	133 312	125 824	90 266	65 005

Source : Anpeec.

Fin 2012, 224 000 logements du parc privé sont couverts par le dispositif de Garantie des risques locatifs (contre 109 000 à fin 2010). Un chiffre en progression, mais qui est resté très loin des objectifs fixés (400 000 en 2012). Si la loi ALUR prévoit la mise en place d'une Garantie Universelle des Loyers pour prévenir la constitution d'impayés, les modalités précises de sa mise en œuvre restent encore à définir.⁸⁵

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

Première étape d'une procédure qui peut aller jusqu'à l'expulsion du domicile, les contentieux locatifs liés aux impayés poursuivent leur mouvement de hausse continu et régulier : plus de 147 000 ménages ont été assignés en justice pour impayés de loyer en 2012 (contre 145 000 en 2011), et plus de 120 000 décisions d'expulsion ont été prononcées, dont 115 000 pour impayés locatifs⁸⁶. Si l'on se place sur une période de dix ans, la hausse des procédures pour cause d'impayés locatifs est de 37 % depuis 2002.

Concernant la mise en œuvre des procédures (du commandement de quitter les lieux à l'expulsion du domicile avec concours de la force publique), nous

⁸⁴ La garantie Locapass continue à être distribuée dans ce parc exclusivement pour les logements appartenant à des personnes morales conventionnés APL (ces logements n'entrant pas dans le champ du dispositif de la GRL). Elle se poursuit également dans le parc social.

⁸⁵ Le dispositif viserait à favoriser une meilleure détection des impayés, et donc une prévention plus rapide et plus efficace des expulsions locatives ; son entrée en vigueur n'est envisagée que pour 2016.

⁸⁶ Par manque d'information et d'accompagnement, de nombreux ménages ne se présentent pas au tribunal à cette étape, ce qui joue généralement en leur défaveur lors de l'audience (refus d'échéanciers, etc.). Le taux de présence ou de représentation à l'audience est de moins de 40 %.

n'avons pu obtenir de données actualisées de la part du ministère de l'Intérieur pour 2012, ce que nous regrettons vivement compte tenu de l'importance de ces informations, sur un sujet aussi crucial. Entre 2001 et 2011, ces procédures ont connu une hausse régulière, traduisant un durcissement très net : les autorisations d'accorder le concours de la force publique ont augmenté de 66 % et les expulsions effectives avec intervention des forces de l'ordre ont doublé, dépassant en 2011 la barre des 12 000.

Alors que l'on sait que le travail préventif auprès des ménages dès les premiers impayés contribue à contenir ces chiffres, les politiques de prévention mises en place ces dernières années restent très insuffisantes. Les Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX) — qui ont été rendues obligatoires dans tous les départements depuis 2009 — sont opérationnelles depuis 2011 mais le total de situations examinées reste faible (30 000 en 2011). Les bons résultats de certaines commissions montrent pourtant l'importance de la coordination entre acteurs et de l'articulation entre les différents dispositifs ; sans cela, et sans de réels moyens pour assurer leur fonctionnement, ces commissions risquent de rester des « coquilles vides »⁸⁷ sur de nombreux territoires.

⁸⁷ Constatant leur difficile montée en charge, la loi ALUR prévoit une amélioration de leur fonctionnement, et une saisine des CCAPEX obligatoire à compter du 1er janvier 2015, au moins 2 mois avant l'assignation (pour les personnes morales, essentiellement les bailleurs publics).

Tableau 14 - Évolution du contentieux lié à l'expulsion locative.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire (1)	125 706	127 544	137 564	145 158	140 587	143 356	149 412	147 484	150 107	155 874	155 004	157 183
Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance (1)	107 639	111 395	125 078	133 305	128 782	131 674	138 490	137 047	139 663	145 384	145 828	147 627
Décisions de justice prononçant l'expulsion (1)	nd	nd	nd	nd	nd	nd	109 993	110 434	112 195	115 205	118 711	120 363
Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance (1)	81 080	84 138	94 743	103 285	99 768	102 967	105 838	105 150	106 488	109 160	113 669	115 086
Nombre de commandements de quitter les lieux (2)	47 473	52 551	53 628	58 926	53 976	55 392	56 461	58 904	57 336	58 739	55 957	nd
Nombre de demandes de concours de la force publique (2)	36 400	38 151	40 417	41 570	40 476	38 910	41 627	41 054	41 878	42 917	41 466	nd
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique (2)	16 844	20 087	23 227	18 751	23 054	25 302	26 741	25 652	23 995	26 502	27 998	nd
Nombre d'interventions effectives de la force publique (2)	6 337	7 534	9 763	7 588	10 182	10 824	10 637	11 294	10 652	11 670	12 759	nd

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

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

La différence entre le nombre de décisions de justice prononçant l'expulsion (plus de 120 000) et le nombre d'interventions effectives du concours de la force publique (plus de 12 000) doit être interprétée avec précaution. Car si un certain nombre de personnes parvient à rétablir sa situation et à éviter l'expulsion, bon nombre de ménages décident de quitter leur domicile avant que les forces de l'ordre n'interviennent (contraints par la procédure ou sur pression du propriétaire ou de l'huissier), pour rechercher un autre logement ou une solution 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'entre 2009 et 2011, plus de 90 000 ménages⁸⁸ 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 procédure⁸⁹). Le nombre de ménages expulsés est donc en réalité bien plus important que le simple chiffre des interventions effectives de la force publique.

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

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

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

Les perspectives résidentielles ne sont pas les mêmes selon que l'on est riche ou pauvre. Le constat n'étonne pas, mais les écarts sont considérables. Entre 2003 et 2006, 60 % des ménages les plus riches (appartenant au dernier quintile des ménages les plus riches) ayant 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.

⁸⁸ Soit 91 180 ménages. Ce qui correspond à l'ensemble des ménages ayant fait l'objet d'une demande de concours de la force publique entre 2009 et 2011 (126 261 ménages) auxquels on a retiré les ménages ayant été expulsés avec le concours de la force publique au cours de ces trois années (35 081) (126 261 - 35 081 = 91 180).

⁸⁹ 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 ».

Tableau 15 - Destination résidentielle des ménages ayant changé de logement entre 2003 et 2006

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

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

Les inégalités de destins résidentiels se sont fortement accrues au cours des deux dernières décennies : les ménages les plus modestes sont plus souvent locataires aujourd'hui qu'il y a quinze ans, et cette tendance s'est renforcée au cours des cinq dernières années (67 % de ménages modestes sont locataires en 2010 contre 61 % en 2006), et les plus riches sont plus souvent propriétaires (81 % en 2010 contre 72 % en 1996)⁹⁰.

Si le statut de propriétaire s'est nettement refermé en 20 ans pour les ménages les plus modestes (en 2006, 10 % des accédants étaient des ménages modestes contre 13 % en 1996)⁹¹, ceux d'entre eux qui parviennent, malgré tout, à accéder à la propriété aujourd'hui le font dans des conditions de plus en plus difficiles : les apports personnels sont d'autant plus conséquents que les ménages sont modestes, les niveaux d'endettement d'autant plus lourds, sur des périodes d'autant plus longues⁹²... Le patrimoine⁹³ acquis par les ménages (dans lequel figurent les biens immobiliers) contribue à renforcer les inégalités entre ceux qui ont pu devenir propriétaires (dans de bonnes conditions) et les autres. Mais aussi entre ceux qui ont pu choisir le lieu d'acquisition de leur bien et les ménages pauvres qui ont été contraints de s'éloigner toujours plus des centres-villes⁹⁴, s'installant davantage dans les petites communes ou en milieu rural au prix de trajets domicile-travail plus longs et coûteux. L'enquête Patrimoine de l'Insee montre à quel point les inégalités de patrimoine se sont renforcées sur une période récente : en 2010, les 1 % des ménages les plus riches possèdent 17 % du patrimoine (contre 13 % en 2004), les 10 % les plus riches en possèdent 48 % (46 % en 2004)... alors que les 50 % les moins riches n'en détiennent toujours que 7 % (sachant que le patrimoine immobilier représente environ les 2/3 du patrimoine total des ménages).

⁹⁰ Insee première, n°1395, « La part du logement dans le budget des ménages », mars 2012.

⁹¹ Insee Première n°1395, op. cit.

⁹² D'après une enquête de l'ONPES, en 2010, le coût relatif des opérations réalisées représente 7,9 années pour les ménages pauvres (contre 5,2 années pour les ménages moyens et aisés). Le taux d'apport personnel est de 19 % pour les ménages pauvres et modestes contre 23 % pour les plus aisés, ce qui conduit les premiers à des crédits d'une durée plus longue (de l'ordre de deux années supplémentaires depuis 2002). En 2010, le taux d'effort des ménages pauvres était de 41,4 % en moyenne, contre 31 % pour les autres catégories de ménages. Source : *Lettre de l'ONPES* n°3, « L'accession à la propriété des ménages pauvres et modestes », mai 2012.

⁹³ Source : *Insee première* n°1380, « Les inégalités de patrimoine s'accroissent entre 2004 et 2010 », novembre 2011.

⁹⁴ La récente étude de l'ONPES (op.cit.) montre que, entre 2000 et 2010, les marchés les plus convoités (marchés urbains dont Paris) se sont progressivement fermés aux ménages pauvres ou modestes : en 2010, ils sont 0,2 % à acheter leur logement à Paris et 6,4 % dans l'agglomération parisienne, alors que c'est le cas à Paris pour 3,6 % des ménages moyens et aisés, et en agglomération parisienne pour 20,8 % d'entre eux.

Le tableau de bord du mal-logement

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

Le blocage des parcours résidentiels pour les ménages modestes se manifeste également au travers de perspectives d'évolution plus limitées. Au sein du parc locatif, la marche à franchir pour passer du secteur Hlm au secteur privé apparaît bien trop haute pour de nombreux ménages : un locataire du parc Hlm qui souhaite évoluer vers le parc privé devra s'acquitter d'un loyer 1,5 fois supérieur en moyenne à celui du parc Hlm. Sachant que l'effort à consentir pour passer du secteur Hlm au secteur privé est d'autant plus important que l'agglomération est grande : de 32 % dans une agglomération de moins de 20 000 habitants et jusqu'à 120 % en agglomération parisienne — et bien plus encore sur Paris et la petite couronne⁹⁵. On ne peut que regretter le caractère daté de ces données (issues de la dernière enquête Logement de 2006) qui ne permettent pas de rendre compte de la flambée des loyers privés qui s'est prolongée au-delà de 2006, et donc d'un écart avec les loyers Hlm qui s'est probablement creusé au cours des dernières années.

Tableau 16 - Les écarts de loyers entre le secteur Hlm et le secteur locatif privé en 2006

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

Source : Insee - enquête nationale Logement, 2006.

Pour les ménages pauvres et modestes, les perspectives de mobilité se réduisent également au sein du parc Hlm, où les demandes de mutation sont de plus en plus importantes (elles représentaient 550 000 demandes d'après l'enquête Logement de 2006, contre 390 000 en 1996) et se heurtent à un taux de rotation en net recul. Alors que la mobilité dans le parc locatif privé s'établit à 26,3 % en 2013⁹⁶, celle du parc Hlm atteint aujourd'hui un niveau historiquement bas de 9,6 % (contre 12 % en 2000). Cette baisse de la rotation se traduit par une diminution considérable de l'offre Hlm libérée pour de nouveaux ménages en attente. Favoriser la mobilité dans le parc Hlm constitue donc un enjeu déterminant, à la fois pour accompagner les ménages dans leurs parcours de vie (naissances, séparations conjugales, départ des enfants majeurs...), et pour libérer des logements pour de nouveaux demandeurs.

⁹⁵ La part du parc privé accessible aux ménages à bas revenu est ainsi passée de 33 % à 16 % du parc total entre 1988 et 2006, principalement en raison de la hausse des loyers, induisant un fort report de la demande sur le parc Hlm. D'après le centre d'analyse stratégique, « L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans », La Note d'analyse, n°221, citée dans le rapport sur la "concertation sur les attributions de logements sociaux" remis à la Ministre de l'Égalité des territoires en mai 2013.

⁹⁶ Source : Clameur, 2013.

Tableau 17 : Évolution de la mobilité dans le parc Hlm

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Taux de mobilité	12,0 %	9,8 %	9,8 %	9,9 %	9,8 %	10,0 %	10,3 %	10,3 %	9,6 %

Source : USH.

Notons enfin que le blocage des parcours pour les plus modestes se manifeste aussi dans les structures d'hébergement où, faute d'une offre de logements adaptée et accessible, de plus en plus de personnes susceptibles d'accéder à un logement autonome restent dans des structures collectives : entre 2009 et 2012, le relogement des personnes hébergées en CHRS est ainsi passé de 63 % à 52 % (voir tableau 41).

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

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

Pour se loger à un coût accessible, les ménages modestes n'ont souvent pas d'autre choix que de se tourner vers les quartiers d'habitat social. L'écart de loyer moyen entre le parc social en ZUS et hors ZUS (4,9 €/m² dans le parc social en ZUS contre 5,5 €/m² dans le reste du parc⁹⁷) participe fortement à la spécialisation de ces quartiers dans l'accueil d'une population très fragile. Le rapport 2013 de l'Observatoire des Zones urbaines sensibles (Onzus) le confirme⁹⁸ : dans les 749 Zus de France, le taux de chômage s'élève à 24,2 % en 2012 (contre 22,7 % en 2011) ; plus de 36 % de la population vit sous le seuil de pauvreté⁹⁹ (soit 2,9 fois plus que sur le reste du territoire), sachant que c'est le cas de la moitié des jeunes de moins de 18 ans qui vivent en Zus ; 31,7 % des allocataires des Zus perçoivent le RSA contre 17,5 % sur l'ensemble du territoire métropolitain ; le taux de couverture de la CMUC est de 21,4 % dans les Zus, contre 7,1 % pour l'ensemble du territoire...

⁹⁷ D'après les données de l'Union sociale pour l'habitat, 2013.

⁹⁸ De son côté, l'Insee pointe à partir des données du Recensement de la population en 2006, une surreprésentation dans les ZUS des familles nombreuses de 5 personnes ou plus (12,7 % des ménages, soit deux fois plus que dans leurs unités urbaines) et des familles monoparentales (25,7 % en Zus contre 15,8 % dans leurs unités urbaines), ainsi que des étrangers (17,5 % des habitants de Zus, contre 8,2 % dans leurs agglomérations) et des Français par acquisition (part deux fois plus importante). Il indique également un creusement des inégalités en termes de formation depuis 1999 (la moitié des habitants de Zus n'a aucun diplôme supérieur au brevet des collèges, contre un tiers dans le reste du territoire ; la part de diplômés universitaires est deux fois plus faible en Zus) – source : Insee première n°1328, « La population en zones urbaines sensibles » décembre 2010.

⁹⁹ Taux de pauvreté en 2011.

Avec un taux de mobilité qui a diminué au cours des dernières années, les ménages modestes vivant en Zus se heurtent ensuite à des perspectives résidentielles très limitées. Et seules les personnes disposant de ressources significatives semblent finalement autorisées à quitter ces quartiers et à poursuivre leur parcours social et résidentiel... tandis que les ménages les plus fragiles sont contraints d'y rester. Notons par ailleurs que la population des Zus est de plus en plus fragile, comme le montre le rapport 2012 de l'Onzus¹⁰⁰ : les nouveaux arrivants dans le parc Hlm des Zus ont des revenus inférieurs de 26 % à ceux des locataires en place et de 18 % pour le parc Hlm hors Zus.

Les quartiers d'habitat populaire sont ainsi devenus de véritables « territoires de relégation » pour certains ménages modestes, qui s'y retrouvent ensuite assignés à résidence. Pour la Fondation Abbé Pierre, ce phénomène renvoie à une forme particulière de mal-logement qui interroge plus largement le fonctionnement sélectif des marchés et la pénurie d'une offre accessible sur l'ensemble du territoire. La situation des personnes en difficulté dans ces quartiers rappelle que le droit au logement ne peut être mis en œuvre de façon satisfaisante sans une exigence forte de mixité sociale¹⁰¹.

¹⁰⁰ Enquête sur les ménages ayant emménagé en Zus entre 2005 et 2009, à partir des données sur les revenus fiscaux localisés, 2009 - revenu par unité de consommation médian des personnes installées depuis moins de cinq ans.

¹⁰¹ Si le PNRU devait promouvoir le développement de la mixité sociale dans les ZUS, une enquête de l'Anru révèle que, sur les relogements réalisés dans le cadre du PNRU à fin 2011, la moitié des ménages relogés sont restés dans la ZUS où ils vivaient initialement, 11 % ont été relogés dans une autre Zus et seulement 39 % ont été relogés hors site et hors Zus.

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

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

Seront abordés successivement dans cette partie :

- la production de l'offre de logements, pour répondre aux besoins des ménages, et notamment des ménages pauvres et modestes (1),
- la mobilisation du parc existant, public et privé (2),
- l'évolution des prix du logement (3),
- le rôle des aides personnelles au logement, et l'évolution de leur pouvoir solvabilisateur (4),
- la volonté des pouvoirs publics dans le domaine du logement, à travers les moyens engagés et l'application des lois (5).

1. La production de logements : une offre insuffisante et inadaptée aux besoins des ménages

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

Construction de logements : des chiffres en berne

D'après une récente étude du CGDD, la France devrait compter en 2050 près de 30 % de ménages supplémentaires par rapport à son niveau actuel (vieillesse de la population, montée des ménages composés d'une personne seule...), générant des besoins en logements de plus en plus élevés¹⁰². La demande potentielle en logements devrait atteindre entre 330 000 et 360 000 logements par an jusqu'en 2020. Ces prévisions ne tiennent pas compte du déficit qui s'était cumulé depuis de nombreuses années (estimé entre 800 000 et 1 million de logements), ni des besoins liés au mal-logement ou au non-logement : différentes estimations¹⁰³ convergent autour de l'objectif de 500 000 logements environ, à construire chaque année. Cet objectif a été repris par le Président de la République et décliné dans la feuille de route de l'actuel Gouvernement pour la période 2013-2017.

Depuis 1975, ce niveau de 500 000 logements n'a jamais été atteint, pas même en 2007, qui avait pourtant été une année record en terme de construction (avec près de 466 000 mises en chantier). Après deux années de chute drastique en 2009 et 2010 (moins de 350 000 logements mis en chantier), l'année 2011 indiquait une progression. Celle-ci a été en fait de courte durée puisqu'en 2012, ce sont seulement 346 000 logements qui ont été mis en chantier, soit un résultat bien inférieur aux 500 000 logements visés. Selon les premières estimations, l'année 2013 serait marquée par une nouvelle diminution avec un peu plus de 330 000 mises en chantier.

¹⁰² Le CGDD estime que le nombre de ménages pourrait croître de 200 000 par an en moyenne d'ici 2050 et de 235 000 par an d'ici 2030 (sur la base des hypothèses d'une fécondité stable à 1,95 enfant par femme, d'un solde migratoire annuel de + 100 000 personnes, et d'une évolution tendancielle de la mortalité et des comportements de cohabitation). En 2050, il estime que près d'un ménage sur deux sera composé d'une personne seule, et que les personnes âgées de soixante ans ou plus représenteront 31,8 % de la population (contre 22,9 % en 2010) – source : CGDD, Observation et statistiques n°135, août 2012.

¹⁰³ Ces estimations tiennent compte à la fois des évolutions démographiques (migrations, évolution de la population, formations des ménages et dissolutions), des évolutions de l'offre du parc (y compris son renouvellement et sa vacance mobilisable), ainsi que des caractéristiques du parc de logement (logements ordinaires, confort, taille, critères de décence, situations d'absence de logement ordinaire) au regard de la population (taux d'effort financier, décohabitation, handicap, taille des ménages, nombre de personnes en hébergement, sans domicile...).

Tableau 18 : Nombre de logements mis en chantier (en milliers)

	2002	2003	2004	2005	2006*	2007	2008	2009**	2010	2011	2012	2013 (p)
Total des logements mis en chantier	303	314	363	410	434	466	400	334,4	346	421,3	346,4	330,0
dont construction neuve								299,9	309,7	378,6	304,2	
dont construction sur bâtiments existants								34,5	36,3	42,7	42,2	
Logements ordinaires	294	305	350	406	414	443	382	316,1	324,9	395	325,2	
dont individuels	192	193	216	229	238	243	212	177,9	180,9	202,3	168,6	
dont collectifs	102	112	134	177	177	201	170	138,2	144	192,7	156,6	
Logements en résidence	8,8	9,3	13,2	17,8	19,5	22,4	18,6	18,3	21,1	26,3	21,2	

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

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

** Depuis avril 2009, les permis de construire et les mises en chantier sont recensés dans une nouvelle base de données nommée Sit@del2, qui inclut les données sur bâtiments existants.

L'évolution du parc Hlm en 2012

Bien que sa progression soit limitée par les ventes de logements, démolitions et changements d'usage, le parc Hlm grossit chaque année. Sa croissance annuelle s'est accélérée en 2008 et 2009, et elle se maintient en 2011 à un niveau de 44 000 logements supplémentaires. Cette amélioration de la production a en partie correspondu à l'action entreprise dans le cadre du Plan de cohésion sociale de 2005-2009¹⁰⁴. Les mises en location consécutives aux financements des logements sociaux, se situent à un niveau élevé (95 100 logements en 2010) — qui ne peut toutefois pas être comparé aux données précédentes en raison de sources différentes — et qui diminue à 83 300 logements en 2011. Si ce plan pluriannuel de financement a eu un impact réel sur le développement de l'offre, on ne peut que regretter sa non-reconduction depuis 2010.

¹⁰⁴ Les résultats du Plan de cohésion sociale 2005-2009 ont été différés, compte tenu du délai qui sépare le financement des logements sociaux de leur mise en location (de 30 mois au minimum).

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 19 : Évolution du parc Hlm en France métropolitaine (en milliers de logements)

	Total du parc (1)	Mises en location annuelles	Logements sortis du parc	dont ventes	dont démolitions annuelles	dont logements ayant changé d'usage	Croissance annuelle du parc
2002	4 077,9	44,0	11,3	3,0	7,5	0,8	32,7
2003	4 113,5	48,9	14,0	3,4	9,7	0,9	34,9
2004	4 152,0	44,5	16,0	3,3	11,1	1,6	28,5
2005	4 180,7	46,4	17,4	3,6	13,1	0,7	29,0
2006	4 199,0	50,5	16,7	2,5	12,9	1,3	33,8
2007	4 244,0	49,1	18,1	2,3	14,4	1,3	31,0
2008	4 329,0	57,3	21,2	2,3	16,5	2,4	36,1
2009	4 373,0	69,1	22,6	2,5	15,7	4,4	46,5
2010	4 425,0	95,1	n.d.*	5,3*	12,3*	n.d.*	n.d.*
2011	4 456,0	83,3	39,4	nd	nd	nd	43,9
2012	4 524,3						

(1) au 1er janvier de chaque année.

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

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

D'après les données de l'Union sociale pour l'habitat (sur un champ plus restreint)¹⁰⁵, la croissance du parc Hlm avait connu en 2010 une accélération importante (de 73 000 logements supplémentaires), qui s'est ralentie en 2011 et 2012 (autour de 49 000 logements supplémentaires). Par ailleurs, la mobilité des locataires Hlm est repassée sous la barre des 10 % (à 9,6 %), provoquant une diminution des mises en location (406 000 logements en 2012, soit 25 000 logements de moins qu'en 2011). Au total, ce sont 455 000 logements sociaux qui ont pu être attribués à des demandeurs en 2012 (contre près de 480 000 en 2011).

¹⁰⁵ Seuls les logements sociaux gérés par les organismes Hlm y sont comptabilisés.

Tableau 20 - Évolution de l'offre Hlm disponible (en milliers de logements)

Année	Parc locatif Hlm	Offre liée à la croissance du parc	Taux de Mobilité	Offre due à la mobilité (1)	Offre totale disponible pour de nouvelles mises en location (2)
2002	3 784	+ 57	10,9 %	412,5	469,5
2003	3 832	+ 48	10,5 %	402,4	450,4
2004	3 867	+ 35	10,2 %	394,4	429,4
2005	3 897	+ 30	9,8 %	381,9	411,9
2006	3 951	+ 54	9,8 %	387,2	441,2
2007	3 982	+ 31	9,9 %	394,2	425,2
2008	4 015	+ 33	9,8 %	393,6	426,6
2009	4 063	+ 48	10,0 %	406,3	454,3
2010	4 136	+ 73	10,3 %	426,0	499,0
2011	4 184	+ 48	10,3 %	431,0	479,0
2012	4 233	+ 49	9,6 %	406,0	455

Source : Union sociale pour l'habitat, 2013.

(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.

En janvier 2013, un dispositif a été instauré pour favoriser la cession du foncier public en faveur de la construction de logements, notamment sociaux. Mais sa mise en œuvre est à ce jour particulièrement limitée : sur 350 propriétés de l'État identifiées comme potentiellement mobilisables d'ici à 2017, seule une vingtaine d'actes ou de protocoles de cessions bénéficiant de la décote a pu être conclue fin 2013. Le processus de recensement destiné à fiabiliser les premières listes et objectifs affichés est encore en cours au niveau local.

Financement des logements sociaux : une production insuffisante et inadaptée

Les financements accordés pour produire des logements sociaux ont également connu une hausse au cours des 10 dernières années. Mais après une progression régulière jusqu'en 2010, c'est à une nette diminution que l'on assiste : en 2012, 102 700 logements sociaux ont été financés, soit presque 30 000 de moins qu'en 2010. Les premières données disponibles pour 2013 indiquent une reprise de la production de logements sociaux qui s'établit à plus de 117 000. Ce niveau plus élevé reste toutefois bien inférieur à l'objectif annuel de 150 000 logements sociaux que s'est fixé le Gouvernement pour la période 2013-2017.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Au regard des objectifs nationaux (33 000 de PLAI, 69 000 de PLUS et 48 000 PLS), le taux de réalisation est de 70 % pour les PLUS et PLAI et de 64 % pour les PLS.

Le tableau de bord du mal-logement

En se penchant sur les types de logements sociaux financés, il apparaît que la hausse enregistrée depuis 2001 tient pour beaucoup à l'augmentation de l'offre locative « intermédiaire » (à hauteur de 39 %). Représentant 28 % des logements sociaux financés en 2013, le nombre de PLS a en effet progressé dans des proportions plus importantes que les véritables logements sociaux (il a été multiplié par 3,8, contre 1,8 pour les PLUS et PLAI¹⁰⁷ entre 2001 et 2013) alors qu'ils sont inaccessibles aux ménages les plus modestes¹⁰⁸. Même s'ils ont augmenté au cours des dernières années, les logements très sociaux (PLAI) ne représentent encore qu'une part modeste de l'ensemble des financements accordés (25 % en 2013), alors qu'une récente étude du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées¹⁰⁹ a montré que 66 % des entrants dans le logement social en remplissent les conditions de ressources¹¹⁰. Enfin, il faut savoir que l'inadéquation est de plus en plus inquiétante entre le niveau de ressources très faibles de nombreux demandeurs et celui des loyers de certains logements neufs, même lorsqu'il s'agit de PLUS, voire de PLAI.

Tableau 21 - Nombre de logements sociaux financés (hors Anru)

	PLAI*	PLA PLUS	PLUS CD (hors ANRU)	Total Log. sociaux	PLS agréés (1)	Total général	Part des PLS
2001	5 427	39 513	2 711	47 651	8 648	56 299	15,4 %
2002	5 188	36 412	2 856	44 456	11 834	56 290	21,0 %
2003	5 034	39 622	4 144	48 800	12 659	61 459	20,6 %
2004	6 037	41 548	4 521	52 106	20 598	72 704	28,3 %
2005	7 538	44 225	1 519	53 282	23 708	76 990	30,8 %
2006	7 672	50 355	747	58 774	37 593	96 367	39,0 %
2007	13 014	45 769	810	59 593	32 896	92 489	35,6 %
2008	17 000	48 500	599	66 099	33 253	99 352	33,5 %
2009	21 634	57 281	573	79 488	40 354	119 842	33,7 %
2010	25 802	58 981	273	86 090	45 016	131 106	34,3 %
2011	23 483	51 412	130	75 025	40 864	115 889	35,3 %
2012	23 409	48 476	244	72 129	30 599	102 728	29,8 %
2013	29 734	54 788		84 522	32 543	117 065	27,8 %

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

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

¹⁰⁷ 62,8 % des ménages ont des niveaux de ressources qui se situent en-dessous des plafonds PLUS ; 28,6 % des ménages ont des ressources inférieures aux plafonds PLAI en 2012.

¹⁰⁸ Un PLS de 65m² en première couronne parisienne est loué, hors charges, à près de 800 €/mois. Cela correspond, dans des conditions financières supportables en considérant un taux d'effort de 30%, à des ressources d'au moins 2 400 €/mois, soit à peu près le revenu médian francilien (ce qui exclut de fait la moitié des ménages et sans doute la quasi totalité des demandeurs de « vrais » logements sociaux, qui perçoivent en moyenne moins de 2 Smic mensuels).

¹⁰⁹ HCLPD, *Loyers Hlm, droit au logement et mixité sociale*, avril 2012.

¹¹⁰ Sur certains territoires comme Paris, l'inadéquation entre le type de logements sociaux construits et les besoins des ménages est bien plus forte encore. En 2012, 70 % des demandeurs sont en dessous des plafonds PLAI alors que 23 % des logements livrés correspondaient à un financement PLAI ; 90 % des demandeurs sont sous les plafonds PLUS, et 52 % de logements construits sont accessibles à ces catégories de demandeurs. A contrario, les ménages ayant des ressources supérieures au plafond PLUS représentent 9,1 % des demandeurs inscrits.

A noter que le tableau ci-dessus rend compte des financements accordés en vue de la production de logement social, et que la mise à disposition effective de ces logements aux ménages intervient avec un certain décalage : en 2012 par exemple, 102 800 logements ont été financés mais seulement 83 300 logements ont été mis en service. Un délai de 30 mois en moyenne sépare le temps du financement, de celui de la mise en location.

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

La construction neuve ne pourra répondre à elle seule à l'ampleur des besoins et de la demande sociale. Pour favoriser l'accès au logement des ménages pauvres et modestes, le parc existant représente un gisement d'offre important qui doit aussi être mobilisé (captation des logements vacants, conventionnement du parc locatif privé, réhabilitation du parc de logements vétustes ou de mauvaise qualité...).

L'intensification de la lutte contre la vacance

Au 1^{er} janvier 2011, 2,3 millions de logements sont vacants selon l'Insee (7,3 % du parc de logements ordinaires, soit une augmentation de 6,9 % depuis 2009). Ce parc vacant renvoie en fait à des réalités très diverses (logements proposés à la vente, logements en attente d'occupation par un locataire, etc.¹¹¹) et un certain taux de vacance est considéré comme « incompressible » (correspondant aux délais de déménagement et d'amélioration, ou au renouvellement du parc).

D'après une récente publication du CGDD¹¹², plus d'un million de logements deviennent vacants chaque année en France métropolitaine. Parmi eux, près de la moitié est réoccupée rapidement et durablement, et un tiers est en situation d'occupation intermittente du fait de changements fréquents d'occupants. Les autres logements, qui restent durablement inoccupés, sont souvent anciens et de moindre qualité. Sur un million de logements observés comme vacants depuis moins d'un an en 2001, le CGDD dénombre plus de 27 000 logements qui le sont restés de façon ininterrompue jusqu'en 2011. S'y ajoutent plus de 80 000 logements qui ont été vacants de façon récurrente sur cette même période.

¹¹¹ 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...).

¹¹² CGDD, *Le point sur*, n°170, « Une fois sur deux, la vacance d'un logement est suivie d'une réoccupation rapide et durable », juillet 2013.

Le tableau de bord du mal-logement

Il convient de noter que les territoires sont inégalement touchés par le phénomène de vacance : si la vacance persistante n'est que de 6 % pour les départements de la région parisienne, elle s'élève jusqu'à 25 % en Haute-Loire ou dans le Cantal. Par ailleurs, dans le parc Hlm, environ 127 000 logements étaient vacants depuis plus de 3 mois au 1^{er} janvier 2012¹¹³.

Afin d'inciter les propriétaires à remettre leurs logements sur le marché de la location, une taxe sur les logements vacants a été instaurée en 1998¹¹⁴. Appliquée dans 8 agglomérations¹¹⁵ en France, elle a contribué à y réduire significativement la vacance¹¹⁶. Depuis 2000, le nombre de logements vacants soumis à cette taxe a diminué fortement et de façon continue, passant de 146 000 en 2000 à 86 000 en 2012. Une diminution qui semble indiquer un net recul de la vacance mais qui doit toutefois être interprétée avec prudence, sachant que de nombreuses réclamations conduisent les services fiscaux¹¹⁷ à exclure du champ d'application de la TLV un certain nombre de logements qui devraient y être soumis. En 2011, cette taxe a permis d'alimenter l'Anah à hauteur de 18 millions d'euros (25 millions en 2006)¹¹⁸.

Tableau 22 : Nombre de logements soumis à la taxe sur les logements vacants

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
En nombre de logements	146 388	144 400	127 213	127 213	118 693	102 711	100 926	96 837	86 507	94 991	91 693	87 817	86 368

Source : Direction générale des Finances publiques.

Depuis le 1^{er} janvier 2013, la taxe sur les logements vacants a été renforcée. Son périmètre a été étendu à une trentaine d'agglomérations de 50 000 habitants et plus (contre initialement 8 de plus de 200 000 habitants). Cette mesure s'applique désormais aux logements vacants depuis un an (contre deux auparavant) et le taux de la taxe a été augmenté¹¹⁹. D'après les données Filocom, le nombre de logements vacants du parc privé soumis à cette taxe en

¹¹³ Données USH 2013, taux de vacance de plus de 3 mois en fin d'année.

¹¹⁴ Sont concernés par cette taxe les logements laissés volontairement inoccupés par leur propriétaire depuis plus de 2 ans et situés dans des zones où la demande de logements est particulièrement forte. Sont exclus de la TLV : le parc locatif social, les résidences secondaires, les locaux dont la mise en état d'habitation nécessiterait des travaux importants, les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur ou ceux qui ont été occupés plus de 30 jours consécutifs au cours de l'une des deux années de référence. Il est bon de noter que la loi ENL de 2006 a par ailleurs créé une taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), qui permet aux communes non soumises à la TLV de prendre une délibération pour taxer tous les logements laissés volontairement vacants depuis plus de 5 ans.

¹¹⁵ Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice et Cannes-Grasse-Antibes (ces deux dernières agglomérations ayant fusionné).

¹¹⁶ De - 21 % à - 48 % entre 1999 et 2005, alors que celle-ci diminuait de 8,5 % pendant la même période dans la France entière.

¹¹⁷ 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...).

¹¹⁸ Il s'agit des versements effectifs à l'Anah. La LFI de 2013 a fixé à 21 millions d'euros le plafond des versements dont pourra bénéficier l'Anah.

¹¹⁹ Le taux de cette taxe s'élève à 12,5 % de la valeur locative du bien la première année d'imposition, puis à 25 % à compter de la deuxième année (précédemment, ce taux s'élevait à 10 % la 1^{re} année, 12,5 % la 2^e année et 15 % à compter de la 3^e année).

2013 serait désormais de 736 000 logements (8,2 % du parc privé). Cependant le nombre de logements effectivement soumis sera inférieur¹²⁰.

Par ailleurs depuis fin 2012, le Gouvernement a affiché la volonté de recourir de façon plus importante à la réquisition des logements vacants afin de les mettre à disposition des ménages en situation de fragilité. Des procédures de réquisition ont été lancées dans les territoires en forte pénurie de logements (Île-de-France et certaines zones de Paca, Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées). En Ile-de-France, sur 7 500 logements identifiés, 5 050 logements ont été effectivement évalués et seulement 412 font l'objet d'une intervention de mobilisation par l'État (soit 8 %). Sachant qu'aucune de ces procédures n'a encore pu aboutir. Dans les autres régions, les visites et repérage des logements potentiellement vacants et pouvant être réquisitionnés sont en cours. Constatant la longueur et la complexité de ces procédures, le gouvernement a souhaité renforcer les dispositions applicables en matière de réquisition de logements à travers la loi du 18 janvier 2013.

Conventionnement du parc privé : un déclin sans précédent

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

Alors que 1,5 million de nouvelles locations ont lieu chaque année dans le parc locatif privé¹²¹, le nombre annuel de logements conventionnés à des niveaux de loyer maîtrisés apparaît particulièrement faible, plafonnant autour de 38 000 dans les meilleures années¹²². Or, cette part n'a cessé de diminuer depuis 4 ans et ne représente plus que 6 200 logements en 2012, après une chute inédite en 2011 (de - 44% en un an). Cette chute s'explique notamment par la réorientation des aides de l'Anah (entrée en vigueur en 2011) au détriment du conventionnement à loyer maîtrisé dans le parc locatif. À noter que l'offre « très sociale » demeure extrêmement limitée (665 logements en 2012) parmi l'ensemble des logements conventionnés.

¹²⁰ Les logements dont la vacance ne peut être imputable à la volonté du bailleur et est inférieure à une année, ne peuvent être soumis à la taxe : en 2011 par exemple, sur 533 600 logements vacants identifiés par Filocom, 87 800 logements étaient effectivement soumis à la TLV.

¹²¹ *La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence*, CGEDD, juin 2013.

¹²² Notons un déficit de connaissance concernant le stock des logements conventionnés (en cumul) avec prise en compte des sorties de conventionnements (à l'issue d'une période de 9 ans). Il n'existe par ailleurs pas de suivi des attributions du point de vue des ressources des ménages, au-delà de la première mise en location.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 23 : Logements conventionnés par l'Anah à « loyers maîtrisés »

	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012
Logements privés à « loyers maîtrisés »	38 682	33 696	25 997	37 722	29 692	11 112	6 201
dont logements conventionnés très sociaux (LCTS)	2 024	2 459	2 932	3 338	2 845	1 741	665
dont logements conventionnés (LC)	11 609	12 668	12 056	14 153	11 073	7 174	4 549
dont logements à loyers intermédiaires	25 049	18 569	11 009	20 231	15 774	2 197	772

Source : Anah.

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

Amélioration du parc existant : entre chute libre et réorientation des priorités

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

Dans le parc locatif public, l'amélioration de l'offre de logements apparaît en net déclin, avec 33 300 logements réhabilités en 2012, contre plus de 120 000 en 2000. Une diminution qui s'explique principalement par la suppression de la Palulos depuis 2009. Désormais, l'amélioration du parc Hlm, réalisée principalement à travers la rénovation thermique des bâtiments¹²³, ne bénéficie plus d'aucune aide directe de la part de l'État (ce désengagement ayant été compensé par des prêts bonifiés de la Caisse des Dépôts). Par ailleurs, l'effort d'amélioration est porté essentiellement vers les zones urbaines sensibles dans le cadre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU). Sachant que cette intervention publique relève, elle aussi, de moins en moins du budget de l'État pour reposer quasi exclusivement sur le budget d'Action Logement.

Tableau 24 : Logements réhabilités dans le parc locatif public

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PALULOS	123 248	88 102	75 737	80 398	34 974	57 628	47 880	47 808	50 090	12 736	5 450	1 209	386
PNRU	-	-	-	-	23 469	34 035	27 340	30 255	47 640	77 563	46 474	38 944	32 930
Total	123 248	88 102	75 737	80 398	58 443	91 663	75 220	78 063	97 730	90 299	51 924	40 153	33 316

Source : ministère du Logement, bilan DGALN/DHUP.

Avec la mise en œuvre d'éco-prêts pour la rénovation thermique du logement social, la loi Grenelle prévoit la rénovation de 100 000 logements sociaux en 2009/2010 puis un rythme annuel de 70 000 logements à rénover à partir de 2011. Si les 100 000 logements sociaux de la première génération des éco-PLS ont été réalisés, le bilan de la mise en œuvre de la seconde génération de prêts met en évidence une chute du rythme de rénovation : seuls 25 000 logements ont été rénovés en 2012, ce qui s'explique notamment par des taux et des critères d'éligibilité plus contraignants.

¹²³ L'éco-prêt logement social est un dispositif issu du Grenelle de l'environnement destiné à la réhabilitation thermique du parc de logements sociaux les plus consommateurs en énergie (prêts bonifiés de la Caisse des dépôts, accessibles aux organismes Hlm, SEM et communes possédant des logements sociaux).

Du côté du parc locatif privé, l'amélioration de l'offre est elle aussi en baisse régulière depuis plus de 10 ans (à l'exception de l'année 2009 qui a été une année exceptionnelle, marquée par des crédits supplémentaires dans le cadre du Plan de relance). En 2012, le nombre de logements privés réhabilités atteint son niveau le plus bas avec moins de 61 000 logements améliorés, contre 72 800 en 2011 et près de 200 000 en 2001. La diminution est sensible parmi les propriétaires occupants (- 9 % en un an, mais - 45 % depuis 10 ans) et plus encore parmi les propriétaires bailleurs (- 47 % par rapport à 2011).

Tableau 25 : Logements améliorés dans le parc locatif privé

2014

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Propriétaires occupants*	72 046	63 380	70 778	58 630	54 434	53 797	57 937	53 710	67 048	53 432	38 559	34 979
Propriétaires bailleurs	127 682	115 005	87 291	84 761	77 610	59 773	49 174	35 747	44 383	33 140	11 609	6 201
Aides au syndicat						19 991	24 251	23 287	49 060	20 484	22 314	19 528
Total	199 728	178 385	158 069	143 391	132 044	133 461	131 362	112 744	160 491	107 056	72 844	60 708

Source : Anah.

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

Avec le programme Habiter Mieux, l'Anah s'est engagée dans la lutte contre la précarité énergétique. Les subventions accordées dans le cadre du programme sont conditionnées à une amélioration de la performance énergétique du logement supérieure à 25 %. Si le nombre de logements aidés ainsi que le montant des subventions accordées ont doublé par rapport à 2011 (12 786 ménages aidés en 2012 et 20 161 ménages qui se sont engagés dans un projet de travaux depuis le début de 2013), l'objectif de 30 000 logements aidés n'est pas atteint. Par ailleurs, l'évolution des plafonds de ressources induit un risque d'éviction des ménages les plus modestes parmi l'ensemble des ménages bénéficiant du dispositif. Si l'on s'en tient aux ménages considérés comme « très modestes » par l'Anah jusqu'au 1^{er} juin 2013¹²⁴, cette catégorie n'a augmenté que de 30 % entre 2012 et 2013, contre 101 % pour l'ensemble des ménages. Ainsi, si les ménages modestes restent concernés par ce dispositif, la montée en charge du programme se fait majoritairement sur les ménages les moins pauvres.

Sur le volet des copropriétés dégradées, l'Anah a contribué en 2012 à la réhabilitation de 18 745 logements, dans le cadre d'OPAH copropriété (pour les copropriétés dont la situation est fragile ou qui sont au début d'un processus de dévalorisation), de plans de sauvegarde (pour restaurer le cadre de vie des copropriétés en très grande difficulté, engagées dans une spirale de déqualification-paupérisation) ou des volets « copropriété » des dispositifs programmés.

¹²⁴ Parmi les 12 786 ménages aidés en 2012, 61 % sont des propriétaires occupants très modestes.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 26 : Logements en copropriété traités par l'Anah dans le cadre des programmes OPAH, plans de sauvegarde et volets « copropriétés » des dispositifs programmés

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Logements subventionnés dans le cadre d'un programme de copropriété	19 961	23 974	22 755	46 270	19 668	20 853	18 745
dont OPAH copropriété	8 955	10 764	7 285	15 209	8 720	6 887	5 894
dont plans de sauvegarde	10 306	12 029	10 291	24 748	6 207	10 733	10 114
dont volet copropriétés des dispositifs programmés (OPAH, OPAH-RU, OPAH-RR et PIG)	700	1181	5 179	6 313	4 741	3 233	2 737

Source : Anah.

NB : Les 18 745 logements en copropriété traités par l'Anah en 2012 sont comptabilisés dans le total des 60 708 logements réhabilités par l'Anah (tableau 25).

La mise en œuvre des plans de sauvegarde et Opah se heurte souvent à l'incapacité des acteurs à aborder le phénomène des copropriétés fragilisées dans toutes ses dimensions, ainsi qu'à la difficulté à mobiliser les acteurs privés (copropriétaires, syndicats, banquiers, fournisseurs d'énergie, etc.) et à reloger les occupants¹²⁵.

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 : 397 projets sont aujourd'hui signés dans 595 zones urbaines sensibles (ZUS), dans lesquelles résident 4 millions d'habitants. Si le taux de réalisation pour les opérations relatives à l'habitat atteint en moyenne 44 % à la fin décembre 2012, des variations existent entre les démolitions (réalisées à hauteur de 68 %), les reconstructions (à un peu moins de 55 %) les réhabilitations (à 62 %) et les résidentialisations (à 44 %).

¹²⁵ Voir sur ce point le rapport « Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés, une priorité des politiques de l'habitat » de D. Braye en 2012 qui présente 144 mesures pour améliorer le traitement des copropriétés en difficulté.

Tableau 27 : État d'avancement du Programme national de rénovation urbaine, à fin 2012

	Nombre de logements démolis	Nombre de logements reconstruits	Nombre de logements réhabilités	Nombre de logements résidentialisés
Total de la programmation	145 200	139 100	326 100	351 400
Opérations engagées (2004-2012)	120 523	111 682	287 487	272 620
Opérations livrées (2004-2012)	98 876	72 797	207 098	158 241
Taux d'engagement des opérations	83 %	80 %	88 %	78 %
Taux de réalisation des opérations	68 %	52 %	64 %	45 %

Source : Anru.

Si l'offre reconstruite devrait être à la hauteur des démolitions (avec le respect de la règle du « 1 pour 1 »¹²⁶), les nouveaux logements sociaux mis en service sont parfois en décalage avec les besoins des ménages à reloger : niveaux de loyer plus élevés que ceux des logements démolis (seulement 12 % de PLAI parmi les reconstructions¹²⁷), augmentant les restes-à-charge pour plus de la moitié des ménages relogés (52 %) ; diminution importante de la part des grands logements (T5 et plus) qui est passée de 13 % à 8 %, avec des conséquences négatives sur le relogement des grandes familles et en termes de sur-occupation.

3. Une hausse non régulée du coût du logement

La progression des prix de l'immobilier et des niveaux de loyer, qui s'est accélérée au cours des 15 dernières années, a considérablement aggravé la situation des ménages les plus modestes et fragilisé de nouveaux pans de la population qui étaient auparavant épargnés par la crise du logement. La déconnexion entre le coût du logement et les revenus des ménages a ainsi contribué à élargir le spectre des personnes fragilisées, qui se comptent aussi parmi les classes moyennes. La flambée des prix constitue désormais une nouvelle dimension fondamentale de la crise du logement qui en explique la vigueur et l'ampleur actuelles.

D'après les données de l'Insee, les prix d'acquisition des logements (parc immobilier ancien) ont plus que doublé entre 2000 et 2013 (+ 120 %), tandis que les niveaux de loyers moyens du parc privé augmentaient de 55 % dans les grandes agglomérations, d'après les données fournies par l'Olap¹²⁸. Des hausses considérables donc, et qui ont été bien supérieures à l'évolution des

¹²⁶ Le principe de reconstitution de l'offre démolie a été adapté au contexte de chaque quartier, permettant aux territoires en déprise démographique avérée et présentant de la vacance dans le logement social de ne pas reconstruire la totalité des logements démolis. Seuls 96 % des logements démolis seront reconstruits avec des taux de reconstitution de l'offre plus importants dans les zones tendues.

¹²⁷ L'offre financée en PLUS-CD (63 % de la reconstitution) aboutit parfois à des loyers équivalents aux PLAI.

¹²⁸ D'après les données fournies par l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP) sur 11 agglomérations de province.

prix à la consommation sur la même période (+ 24 %). Sachant par ailleurs que le prix des énergies (électricité, fioul, gaz, GPL) a lui aussi connu une véritable flambée, avec plus de 60 % d'augmentation entre 2001 et 2011. D'où le besoin impérieux d'instaurer des mécanismes de régulation et d'encadrement des prix sur les marchés immobiliers.

Tableau 28 : Évolution des prix des logements, des loyers et des prix à la consommation (2000-2013)

	2000-2013
Prix des logements anciens (1)	+ 120 %
Loyers moyens du parc privé (2)	+ 55 %
Prix à la consommation (3)	+ 24 %

Sources :

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

(2) OLAP, *loyers moyens dans 11 agglomérations de province*.

(3) Insee, *Indice des prix à la consommation, France métropolitaine*.

Concernant le parc locatif privé, il convient de pointer l'absence d'encadrement de toute hausse pendant de nombreuses années, lors des premières mises en location et des changements de locataire¹²⁹. Ce qui conduit à des augmentations significatives¹³⁰ lors des relocations, sur des loyers qui sont déjà parmi les plus élevés (de 10,0 €/m² en province, 17,2 €/m² en banlieue parisienne et 23,4 €/m² à Paris, en 2011)¹³¹. Sur la période 2000-2010, les loyers de relocation ont progressé de 50 % à Paris et 39 % dans les 11 agglomérations de province¹³² enquêtées par l'Olap. Bien que ces augmentations à la relocation ne concernent qu'une partie du parc privé (de 19 % des loyers à Paris à 28 % en province en 2011), elles ont contribué largement à l'augmentation générale des loyers (à hauteur respectivement de 61 % et 40 % en 2011). D'après l'Olap, cette forte hausse pourrait avoir un impact direct sur la progression des loyers en renouvellement de bail, puisqu'elle a contribué à créer de nouvelles références de loyer de voisinage, à la hausse.

¹²⁹ Un décret a été adopté en juillet 2012 (reconduit en 2013) pour limiter les hausses de loyer dans le parc privé de 39 agglomérations. Cette possibilité, inscrite dans la loi du 6 juillet 1989 régulant les rapports locatifs, n'était jusque là mise en œuvre que dans l'agglomération parisienne et ne visait pas les relocations. Le projet de loi « Alur » vise à systématiser la prise d'un tel décret et à donner une base légale à un dispositif de modération des loyers plus large (voir chapitre 4 de ce rapport).

¹³⁰ Les loyers à la relocation augmentant dans des proportions plus importantes que les loyers moyens du parc privé : + 5,5 % en région parisienne et + 2,3 % en province en 2011 (contre 2,5 % et 1,5 % pour la moyenne des loyers dans le parc privé).

¹³¹ D'après l'Olap, le loyer moyen pratiqué au m² en relocation est de 23,4 € à Paris (20,8 € pour l'ensemble du parc locatif privé), 17,2 € en proche banlieue (contre 15,7 € pour l'ensemble du parc) et 10 € en province (9,1 € pour l'ensemble du parc).

¹³² Aix en Provence, Besançon, Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Lyon, Nancy, Rennes, Strasbourg, Toulouse.

Tableau 29 : Contribution des différents facteurs de hausse à l'augmentation générale des loyers en 2011

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

Source : Olap, 2012.

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

La hausse globale des loyers dans le parc privé est aussi influencée par l'évolution de l'Indice de référence des loyers (IRL), du fait de la masse importante de logements sur laquelle il est appliqué (61 % des loyers en agglomération parisienne, 39 % en province en 2011)¹³³. Notons que des « hausses empiriques » de loyers, supérieures à l'IRL¹³⁴ et pratiquées en-dehors de tout cadre légal, peuvent aussi avoir un impact non négligeable sur la hausse générale des loyers, même si elles ne concernent qu'une faible partie d'entre eux¹³⁵ : elles ont contribué par exemple pour 20 % à la hausse des loyers en province en 2011.

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

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

¹³³ Après avoir augmenté de 1,6 % en moyenne en 2011 (contre + 0,6 % en 2010), l'IRL connaît dans les premiers trimestres de 2012 un net mouvement à la hausse (avec des indices supérieurs à 2 %) qui, d'après l'Olap, impacte déjà la révision des loyers en 2012.

¹³⁴ 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.

¹³⁵ Entre 8 % et 10 % de l'ensemble des loyers en 2011.

Le tableau de bord du mal-logement

La distribution des aides personnelles au logement restreinte

Fin 2012, 6,2 millions de foyers (soit un ménage sur cinq) perçoivent une aide au logement. Après une nette diminution entre 2001 et 2006, le nombre de bénéficiaires d'une aide personnelle au logement (APL, ALF, ALS) est à nouveau en progression pour l'année 2012¹³⁶ retrouvant son niveau du début des années 2000. Une progression qui s'explique principalement par la fragilisation d'un grand nombre de ménages sous l'effet de la crise économique et sociale qui sévit depuis 2008-2009.

Toutefois, le taux de diffusion des aides personnelles a reculé sur la période : alors que 22,5 % des ménages étaient aidés en 2001, ce sont seulement 19,7 % qui le sont aujourd'hui. Une baisse qui s'explique essentiellement par le recul de la part des accédants aidés (9,8 % contre 16,5 % en 2001)¹³⁷. Si la part des locataires aidés est restée relativement stable sur la période (autour de 43 %), cette stabilité doit nous interroger sachant que la précarité a fortement progressé dans la société, fragilisant des pans de la population qui étaient jusqu'alors à l'abri des difficultés de logement, y compris parmi les classes moyennes et catégories intermédiaires.

Tableau 30 : Bénéficiaires des aides personnelles au logement (APL et AL)

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de bénéficiaires*		6 216	6 167	6 101	6 050	6 005	5 959	5 986	6 187	6 096	6 113	6 120	6 219
Part des bénéficiaires (%)	parmi les accédants	16,5	15,7	14,7	13,6	12,4	11,6	11,3	11,5	10,8	10,7	10,6	9,8
	parmi les locataires (hors foyer)	43,2	42,8	42,4	42,2	42,1	41,8	41,9	43,3	42,5	42,8	42,8	43,4
	parmi l'ensemble des ménages**	22,5	22	21,4	21	20,6	20,2	20	20,6	20,1	19,9	19,7	19,7

Source : *comptes du Logement*.

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

** locataires hors foyer + accédants + propriétaires.

¹³⁶ Parmi eux, 2,66 millions perçoivent l'APL, 2,26 millions l'ALS, et 1,29 million l'ALF. Un bénéficiaire d'aide perçoit en moyenne 224 € par mois. Le montant des allocations logement est en hausse de 2,3 % entre 2011 et 2012 (atteignant 16,7 milliards d'euros). Source : *Comptes du Logement 2013*.

¹³⁷ La diminution de la part des accédants bénéficiaires d'aides au logement s'explique en partie par la moindre proportion de ménages modestes en capacité d'accéder à la propriété (difficulté pour obtenir un prêt, augmentation des prix des biens en accession etc.).

L'évolution des revenus d'exclusion des aides (c'est-à-dire des plafonds de revenus au-delà desquels aucune aide n'est accordée aux ménages) depuis 2002 a confirmé un resserrement des aides sur les ménages disposant de faibles ressources (en 2010, plus de la moitié des ménages allocataires avait des revenus les plaçant sous le seuil de pauvreté). Si l'année 2006 a été marquée par un taux d'exclusion particulièrement bas, les seuils d'exclusion ont légèrement progressé depuis. En 2012, étaient exclus de l'APL :

- Une personne isolée dès qu'elle perçoit 1,10 Smic net,
- Un ménage mono-actif avec 2 enfants dès qu'il perçoit 2,02 Smic net,
- Un ménage mono-actif avec 3 enfants dès qu'il perçoit 2,46 Smic net.

Tableau 31 : Évolution des revenus d'exclusion de l'aide personnelle au logement dans le secteur locatif (en Smic, zone 2)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Isolé	1,11	1,11	1,06	1,07	1,04	1,07	1,07	1,06	1,07	1,08	1,10
Ménages mono-actif avec 2 enfants	2,06	2,07	2,00	2,00	1,94	1,98	1,98	1,96	1,99	2,00	2,02
Ménages mono-actif avec 3 enfants	2,53	2,53	2,45	2,45	2,39	2,43	2,43	2,40	2,44	2,44	2,46

Source : ministère du Logement.

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

Des aides qui ne couvrent plus les dépenses réelles des ménages

Depuis 10 ans, on assiste à un net décrochage entre les aides personnelles au logement et les dépenses réellement supportées par les ménages, qui s'explique principalement par des actualisations de barème insuffisantes¹³⁸. D'après un récent rapport de l'IGAS¹³⁹, les loyers moyens des bénéficiaires des aides ont progressé de 32 % entre 2000 et 2010, tandis que les loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides n'ont été revalorisés que de 15 %. Le phénomène est le même en ce qui concerne les charges : les dépenses d'énergie et d'eau des ménages ont progressé de 39 % en 10 ans mais le forfait-charges des aides personnelles n'a été revalorisé que de 11 %¹⁴⁰. D'où un effort financier croissant des ménages, d'autant plus fort qu'ils disposent de revenus modestes.

¹³⁸ Absence de revalorisation des loyers-plafonds en 2004 puis 2006 et du forfait charges entre 2002 et 2007.

¹³⁹ IGAS, *Rapport thématique n°1 « L'efficacité sociale des aides personnelles au logement »*, mai 2012.

¹⁴⁰ D'après une étude récente de la DREES à partir de l'ENL 2006, 30 % des bénéficiaires supportent des dépenses de charge supérieures de plus de 100 € à leur forfait charges. Notons par ailleurs que le poids des charges pèse plus fortement sur les ménages à faibles revenus (puisque le forfait charges n'est pas lié aux revenus des ménages, mais calculé en fonction de la configuration familiale).

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 32 : Évolution des dépenses des ménages et des barèmes des aides personnelles au logement (2000-2010)

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

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

Le tableau suivant indique qu'en 2010, près de 3 allocataires sur 4 (72 %) devaient supporter des niveaux de loyers supérieurs ou équivalents aux loyers-plafonds pris en compte par les aides au logement. Cette proportion a fortement augmenté en 10 ans, puisqu'ils étaient seulement 58 % dans ce cas en 2001. D'après des données récentes, ce décrochage s'accroît encore en 2011, avec 94 % d'allocataires qui supportent des loyers supérieurs aux loyers-plafonds dans le parc privé (contre 86 % en 2010). La situation reste également préoccupante dans le parc public où environ la moitié des allocataires est concernée, sachant que cette part a également augmenté en 2011 (+ 4 %).

Tableau 33 : Loyers supérieurs aux loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides personnelles au logement (%)

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

Source : IGAS à partir des données de la CNAF.

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

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

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

L'évolution des taux d'effort moyens des locataires montre que le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement s'est affaibli au cours des dix dernières années. Après avoir atteint des records historiques en 2010, ces taux d'effort nets ont légèrement baissé tout en se maintenant à des niveaux très élevés : en 2012, pour un couple monoactif avec 2 enfants (revenu équivalent à 2 Smic), le taux d'effort est de 24,3 % (contre 22,5 % en 2002), et il atteint 28,4 % pour un ménage isolé disposant d'un revenu équivalent à 1 Smic (contre 26,2 % en 2002).

Tableau 34 : Évolution du taux d'effort¹⁴¹ dans le secteur locatif – zone 2

2014

APL/AL	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Isolé Revenus : 1 Smic	26,2 %	26,6 %	27,0 %	28,1 %	28,3 %	28,7 %	28,5 %	28,1 %	29,3 %	28,9 %	28,4 %
Couple monoactif 2 enfants Revenus : 2 Smic	22,5 %	23,0 %	23,4 %	25,3 %	25,2 %	25,3 %	25,1 %	24,1 %	25,6 %	24,7 %	24,3 %

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

Les taux d'effort ci-dessus ne s'appuient pas sur des loyers réels, mais sur les loyers-plafonds de 2002 actualisés à partir de l'IRL (calcul CNAF)¹⁴². Pour approcher la réalité des dépenses supportées par les ménages aujourd'hui, la Fondation Abbé Pierre a donc décidé de calculer chaque année les taux d'effort des ménages, en distinguant la situation de ménages types dans le parc locatif privé (à partir des loyers moyens pratiqués dans onze agglomérations de province¹⁴³) et dans le parc social (à partir des loyers-plafonds définis chaque année par circulaire).

En 2013, le taux d'effort après déduction de l'aide au logement pour une personne isolée (avec un salaire équivalent à 1 Smic) atteint 36,5 % dans le parc privé (36,4 % en 2012) et 26,9 % dans le parc social (26,5 % en 2012).

¹⁴¹ Le taux d'effort présenté ici correspond au calcul suivant : (loyer + charges – aide au logement) / revenu du ménage.

¹⁴² Pour un ménage avec deux enfants disposant d'un revenu de 2 Smic en zone 1, le taux d'effort est de 22,5 % lorsque le loyer réel est égal au loyer-plafond pris en compte dans le calcul de l'APL ; il passe à 26,5 % quand le loyer réel dépasse de 20 % ce loyer-plafond ; il est à 32,4 % quand il le dépasse de 50 %. Source IGAS.

¹⁴³ La Fondation Abbé Pierre s'appuie ici sur les données de l'Olap (l'Olap servant de base à la mise en œuvre des observatoires de loyers prévus par la loi Alur) et non plus sur Clameur comme c'était le cas dans les années précédentes.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 35 : 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)	335	195
Charges estimées (3)	106	106
Aide au logement en 2013	32	0
Revenu mensuel (1 Smic net)	1 120	1 120
Taux d'effort (4)	36,5 %	26,9 %

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 35,8 % dans le parc privé (comme en 2012) et 23,6 % dans le parc social (23,1 % en 2012).

Tableau 35 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)	605	354
Charges estimées (3)	154	154
Aide au logement en 2013	157	112
Revenu mensuel (1,5 Smic net)	1 680	1 680
Taux d'effort (4)	35,8 %	23,6 %

(1) Niveau moyen des loyers de marché dans le parc privé de onze agglomérations de province, au 01/01/2013, soit 9,3 €/m² (source : OLAP 2013).

(2) Loyer Hlm PLUS maximal fixé par la circulaire du 24 janvier 2013, 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 5,44 €/m² (en surface utile).

(3) Les charges prises en compte ici correspondent au double du montant forfaitaire des charges pris en compte pour le calcul de l'aide au logement, selon les situations familiales décrites (mode de calcul pouvant être considéré comme se rapprochant du montant moyen des charges réelles dans le logement social).

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

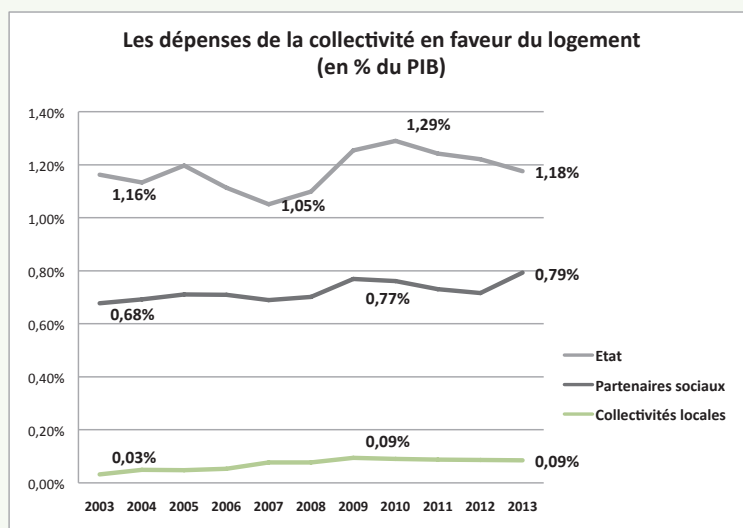
5. Un effort insuffisant de la collectivité en faveur du logement

Insuffisance de la production et de la mobilisation du parc existant, absence de maîtrise des prix, affaiblissement du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles... sont autant d'indicateurs d'une faiblesse chronique des politiques du logement depuis de nombreuses années. Cette faiblesse est

plus manifeste encore quand elle se traduit par un désengagement financier de l'État dans le domaine du logement ou par la trop faible application des lois (loi SRU, loi Dalo, loi relative à la création d'aires d'accueil pour les Gens du voyage...). Des carences inadmissibles au regard des souffrances que suscite la crise du logement dans notre pays et de l'ampleur du mal-logement qui touche 3,5 millions de nos concitoyens.

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

Entre 2003 et 2013, la part des dépenses de la collectivité publique consacrée au logement¹⁴⁴ a globalement progressé, passant de 1,87 % du PIB à 2,06 % (soit 42 milliards d'€). Toutefois, on remarque que cette progression est supportée essentiellement par les partenaires sociaux (+ 53 %), et les collectivités locales (+ 242 %), tandis que la part de l'État se situe en 2013 quasiment au même niveau qu'en 2003 après 3 années de baisses significatives. Sachant qu'au-delà du volume global des dépenses de logement, se pose la question des priorités budgétaires que se fixent les responsables politiques : pour la Fondation Abbé Pierre, celles-ci doivent être tournées avant tout vers la recherche de réponses pour les plus fragiles (ce qui n'est pas le cas par exemple lorsque le soutien apporté à l'investissement locatif se traduit par des engagements financiers très coûteux et sur des périodes très longues, sans toujours répondre aux besoins des ménages modestes).



Source : ministère du Logement : dépenses ordinaires et crédits de paiement mandatés jusqu' en 2005, CP mandatés jusqu' en 2012, CP en LFI pour 2013.

¹⁴⁴ 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.

Il convient d'insister ici sur le fait que les dépenses publiques de logement ne doivent pas être considérées uniquement comme un coût, mais aussi comme un investissement. Une politique volontariste dans ce domaine permet en effet de dynamiser d'autres secteurs (préservation du pouvoir d'achat des ménages et relance de la consommation, emploi dans le secteur du bâtiment, lutte contre la précarité énergétique et le tarissement des ressources énergétiques...) et d'éviter des « coûts sociaux et économiques » importants liés au mal-logement lorsque sont mises en place de réelles politiques de prévention (cf. coût pour la collectivité des nuitées d'hôtel, conséquences du mal-logement sur la santé, mais aussi la réussite scolaire, l'insertion sociale et professionnelle...). À l'instar de certains pays européens, des travaux de recherche importants devraient être menés en France pour appréhender l'impact de l'investissement dans le logement sur les autres postes de dépenses de la collectivité.

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

• Loi SRU sur le financement des logements sociaux

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

Sur la période triennale 2008-2010, 977 communes étaient concernées par cette obligation¹⁴⁵ et 63 % d'entre elles avaient atteint leur objectif (contre 55 % en 2005-2007 et 49 % en 2002-2004). Au total, les communes soumises à cette obligation ont contribué au financement de 115 321 logements sociaux sur la période (soit 37 % de la production nationale), ce qui confirme le rôle déterminant de la loi SRU dans le développement de l'offre sociale. Pourtant, l'effort des communes reste toujours trop inégal, puisqu'elles étaient encore 364 à s'affranchir — entièrement ou en partie — de leurs obligations (54 % d'entre elles avaient réalisé moins de la moitié de leur objectif de rattrapage¹⁴⁶), tandis que de nombreuses autres communes choisissaient de financer essentiellement des PLS, inaccessibles aux ménages pauvres et modestes¹⁴⁷.

¹⁴⁵ 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 1er janvier 2010). Bénéficiant d'une mesure de transition, ces communes ne seront soumises à prélèvement qu'à partir du 1er janvier 2014.

¹⁴⁶ À cet égard, ce sont les communes les plus déficitaires (dotées de moins de 5 % de logements sociaux) qui s'affranchissent le plus de leurs obligations : elles représentent plus d'un tiers des communes n'ayant pas satisfait leur objectif et n'ont réalisé que 65 % de leur objectifs.

¹⁴⁷ Une étude de la Fondation Abbé Pierre réalisée en 2011 a montré que, sur l'ensemble de l'offre produite en 8 ans par les communes soumises à la loi SRU, un tiers des logements correspondait à une offre « intermédiaire » (PLS), tandis que la part des logements « très sociaux » (PLAI) plafonnait à 14 %. Source : *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.

À l'issue de la période triennale 2008-2010, 54 % des communes qui n'avaient pas respecté leur objectif (soit 197 communes) ont fait l'objet d'un constat de carence. Ce taux est nettement inférieur à celui de la période 2005-2007 (où il était de 73 %).

Dans l'attente du bilan triennal de la période 2011-2013, nous disposons de certaines données sur les communes soumises à la loi en 2012 : au nombre de 1 022, elles sont 779 à être soumises à des prélèvements financiers, et parmi elles, 190 sont en constats de carence.

Tableau 36 : Bilan d'application de la loi SRU en 2012

	Nombre de communes concernées
Communes soumises à l'art.55	1022
Communes n'ayant pas atteint leurs objectifs	779*
Constats de carence (arrêté applicable en 2013)	190

Source : ministère du Logement.

* Parmi ces 779 communes :

- 70 sont exonérées de prélèvements (car bénéficiant de la DSU et disposant de 15 % de logements sociaux),
- 240 communes sont non prélevées (le montant des dépenses réalisées en faveur du logement social couvre celui du prélèvement ou bien le prélèvement est inférieur à 4000 €),
- 460 communes sont prélevées.

La loi du 18 janvier 2013 a élargi le champ des communes soumises à cet effort de rattrapage (elles seront 1 294, soit 272 de plus qu'en 2013)¹⁴⁸ ; elle a aussi revu à la hausse les exigences de production (le taux de logements sociaux à atteindre étant porté à 25 % en 2014), et prévu la possibilité d'un quintuplement des prélèvements sur les communes en état de carence.

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

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

¹⁴⁸ Cela concerne les communes de 3 500 habitants appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants (sauf pour les territoires ne justifiant pas d'un effort supplémentaire pour répondre aux besoins en logement des plus précaires) ainsi que les communes de plus de 15 000 habitants en croissance démographique ne relevant ni d'une agglomération ni d'une intercommunalité. Les 1294 communes seront ainsi soumises à l'obligation de disposer de 20 % ou 25 % de logements sociaux, et auront jusqu'à 2025 pour atteindre cet objectif.

Les schémas départementaux ont récemment fait l'objet d'une révision¹⁴⁹ revoyant à la baisse les prescriptions en matière d'accueil : de 41 400 places prescrites, l'objectif est passé à 37 466. Si ces schémas insistent davantage que les précédents sur la nécessité de développer des solutions pour des familles ayant amorcé un processus d'ancrage territorial (installation durable sur des terrains familiaux ou en logements adaptés), il convient de rester vigilant face à cette diminution affichée des besoins en aires d'accueil. En effet le développement d'une offre en logement adaptée doit s'accompagner d'un développement des places en aires d'accueil suffisant pour répondre aux besoins de mobilité des familles vivant en habitat mobile.

Le cumul à fin 2012 porte à 27 674 le nombre de places en aires d'accueil ayant fait l'objet d'un engagement financier (soit 76 % des 37 466 places prescrites dans les schémas départementaux). Sachant qu'il existe des disparités importantes entre les territoires (en 2011, 31 départements avaient encore un taux de réalisation inférieur à 50 % !). Ce retard est encore plus prononcé si l'on considère les places en aires d'accueil aménagées effectivement disponibles, soit 24 354. De ce point de vue, ce sont seulement 65 % des prescriptions des schémas qui ont été réalisées.

Pour 2012, le bilan des réalisations est bien inférieur à celui des années précédentes (à l'exception de 2011 qui était particulièrement dramatique) : ont été financées 205 places en aires d'accueil, et aucune aire de passage. Une baisse qui s'explique en partie par la limitation drastique des financements de l'État, désormais accordés à un nombre de communes très limité¹⁵⁰ et surtout par le refus d'appliquer la loi de la part d'un trop grand nombre de maires. Concernant les terrains familiaux, seulement 58 places ont été financées malgré les besoins d'ancrage importants qui se manifestent sur l'ensemble des territoires.

¹⁴⁹ Sur les 93 départements concernés par les schémas départementaux d'accueil, 69 disposent d'un schéma révisé et approuvé. Le nouvel objectif de 37 466 places prend en compte les obligations totales des communes ou EPCI inscrites aux schémas révisés et non révisés des 93 départements concernés.

¹⁵⁰ Depuis la circulaire du 28 août 2010 sur la révision des schémas départementaux, les financements du programme 135 pour la création d'aires d'accueil ou de grand passage concernent seulement les communes qui ont franchi le seuil des 5 000 habitants lors du dernier recensement de la population. Nul crédit de l'État n'est plus apporté à toutes les autres communes soumises à cette obligation.

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	2011	2012	Total 2000-2012
Aires nouvelles	nc	835	1 851	2 528	3 528	3 038	5 518	4 210	2 963	359	4	205	25 039
Aires existantes réhabilitées (mises aux normes)	nc	497	611	260	229	376	526	100	24	12	-	-	2 635
Total places en aires d'accueil	1 500	1 332	2 462	2 788	3 757	3 414	6 044	4 310	2 987	371	4	205	27 674
Aires de grand passage *	10	4	13	12	20	9	16	21	17	-	1	-	123
Aires de petit passage	71	18	49	254	151	153	48	33	-	-	-	-	777
Terrains familiaux	-	-	-	17	92	89	76	83	163	80	133	58	791

Source : ministère du Logement.

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

Le désengagement programmé de l'État a donc considérablement freiné la réalisation des nouvelles aires. Sachant que le relais n'a pas été pris par une grande majorité des communes soumises à la loi malgré l'obligation qui pèse sur elles. Le désengagement de l'État se manifeste également à travers la non-utilisation par les préfets du pouvoir de substitution que leur confère la loi en cas de défaillance des communes : celui-ci n'a jamais été utilisé, alors qu'au 1^{er} janvier 2012, 246 communes et 195 EPCI n'avaient toujours pas respecté leurs obligations. Notons que des rapports récents ont mis en évidence la faiblesse de l'intervention publique en faveur des Gens du voyage : la Cour des comptes a ainsi dénoncé la faible mobilisation des acteurs publics, les carences de pilotage et l'insuffisance des mesures d'accompagnement social, de scolarisation et d'accès aux droits pour favoriser l'accueil des Gens du voyage¹⁵¹. Le rapport du Préfet Derache¹⁵² insiste par ailleurs sur le besoin de renforcer le pouvoir de substitution du préfet.

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

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la loi sur le Droit au logement opposable permet à six catégories¹⁵³ de ménages de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département pour un accès au logement ou à une place d'hébergement. Les ménages reconnus prioritaires doivent alors recevoir une proposition de la part du préfet et peuvent, le cas échéant, déposer un recours contentieux contre l'État défaillant auprès du Tribunal administratif. À la fin 2011, plus de 282 000 recours (logement et

¹⁵¹ Rapport thématique de la Cour des Comptes, « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage », octobre 2012.

¹⁵² Hubert Derache, « Appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des gens du voyage », juillet 2013.

¹⁵³ Cf. tableau 5.

Le tableau de bord du mal-logement

hébergement) avaient été déposés auprès des commissions de médiation, dont 82 % avaient été examinés. Alors que 96 000 décisions favorables avaient été prononcées, seulement 38 000 personnes avaient pu obtenir une réponse de logement ou d'hébergement dans le cadre de la procédure Dalò.

Tableau 38 : Mise en œuvre du Droit au logement opposable (recours « logement » et « hébergement »)

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

Source : Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalò.

À partir du logiciel de suivi ComDalo récemment entré en vigueur, de nouvelles données indiquent que 84 500 recours logement et hébergement ont été déposés en 2012, ce qui porte le cumul à 372 000 recours pour la période 2008-2012¹⁵⁴. Si l'activité des commissions de médiation a progressé, avec 84 200 décisions rendues en 2012, la majorité de ces décisions correspond à des rejets (53 %) alors que la part des décisions favorables n'est que de 38 %¹⁵⁵.

Concernant les relogements, le tableau ci-dessous rend compte des nouveaux indicateurs retenus¹⁵⁶ : ainsi sur la période 2008-2012, ce sont près de 64 000 bénéficiaires qui ont été logés, ont refusé l'offre qui leur était faite, ou n'étaient plus à reloger (décès, non-réponse, déménagements...) ; un total qui, contrairement aux années précédentes, ne permet plus de distinguer la part de ceux qui ont été effectivement relogés au titre du Dalò. Par ailleurs, plus de 35 000 bénéficiaires étaient encore à reloger à l'issue de cette période de cinq ans (soit 36% des ménages ayant obtenu une décision favorable).

¹⁵⁴ Données au 22 février 2013, diffusées par le comité de suivi Dalò.

¹⁵⁵ Sans compter les décisions de réorientation (recours logement réorientés vers de l'hébergement), et les demandes devenues sans objet (solution logement trouvée avant le passage en commission, décès, départ du territoire...).

¹⁵⁶ Ces données concernent uniquement les recours « logement », avec une intégration manuelle des données relatives aux Bouches-du-Rhône (ce département n'étant pas doté du logiciel ComDalo en 2012).

Tableau 39 : Bilan des relogements (recours logement uniquement)

	2008	2009	2010	2011	2012	Cumul 2008-2012
Décisions favorables	14 848	19 350	19 952	20 254	24 054	98 458
Total des bénéficiaires logés ou ayant refusé ou n'étant plus à reloger	12 594	14 196	13 132	12 952	10 978	63 852
Bénéficiaires restant à loger	2 280	5 154	6 820	7 302	13 526	35 082

Source : InfoDalo, données arrêtées au 30 août 2013, hors département des Bouches-du-Rhône.

Les données issues du Rapport annuel de performance Ville et Logement indiquent par ailleurs que 62 % des ménages prioritaires ont été relogés, contre 77 % en 2010¹⁵⁸ (cf. tableau ci-dessous). Les retards de relogement s'accumulent donc, notamment en Ile-de-France et PACA où, pour l'année 2012, seulement 43,5 % et 43,1 % des ménages reconnus prioritaires ont été relogés.

Tableau 40 : Part des personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires au titre du Droit au logement opposable

	2009	2010	2011	2012
Part des personnes relogées	52 %	77 %	62 %	62 %

Source : ComDalo / Rapport annuel de performance 2012 du programme « Ville et Logement ».

Le nombre de ménages prioritaires auxquels les préfets n'ont proposé aucune solution de relogement au-delà des délais réglementaires, demeure très élevé : d'après les dernières données disponibles au 30 juin 2012, 27 500 ménages étaient dans cette situation en Ile-de-France et environ 5 000 sur le reste du territoire national. Dans ce contexte, l'activité contentieuse liée aux non-relogements¹⁵⁸ continue de se développer : en 2012, 5 794 recours spécifiques Dalo ont été déposés auprès des tribunaux administratifs, et parmi les jugements rendus, 79 % ont donné satisfaction aux requérants. Cela s'est traduit en 2012 par le paiement de 12,9 millions d'euros d'astreintes par l'État.

• Le secteur de l'hébergement sous pression

Accueil inconditionnel dans les structures d'hébergement, continuité de la prise en charge, fin de la gestion saisonnière du dispositif, humanisation des conditions d'accueil dans les centres, mise en œuvre du « logement d'abord »... ces dernières années ont été marquées par l'affirmation de principes forts, et l'annonce de réformes majeures pour le secteur de l'hébergement. Pourtant la situation sur le front de l'hébergement et de l'accueil d'urgence est plus préoccupante que jamais.

¹⁵⁷ Part des personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires par les commissions de médiation et n'ayant pas refusé l'offre (en année civile). Pour améliorer la fiabilité des données (non prise en compte des données du département des Bouches-du-Rhône et de l'Ile-de-France), les résultats ont été redressés à partir d'une enquête d'ajustement.

¹⁵⁸ Depuis le 1^{er} janvier 2012, les ménages ont désormais la possibilité de déposer un recours contentieux devant les tribunaux administratifs en cas de non relogement par les préfets dans les temps impartis.

Le tableau de bord du mal-logement

Le bilan des 115 sur l'hiver 2012-2013 en témoigne : avec plus de 3 appels sur 4 au « 115 » qui restent sans réponse, le principe de l'accueil inconditionnel continue d'être mis à mal dans certains territoires, faute de places suffisantes¹⁵⁹. En novembre 2013, le dernier baromètre du 115 confirme cette situation, indiquant une augmentation de 15 % des demandes en un an. Par ailleurs, malgré l'engagement du Gouvernement d'en finir avec la « gestion au thermomètre » de l'hébergement, c'est encore une mise à l'abri temporaire des personnes qui est entreprise pendant les mois d'hiver (utilisation de bâtiments vacants, mobil-homes, gymnases...). À l'hiver 2012-2013, 12 606 places supplémentaires¹⁶⁰ ont été ouvertes dans le cadre du plan hivernal (+ 33 % par rapport à l'hiver 2011-2012), sans que cela soit suffisant au regard de l'explosion des demandes d'hébergement. Le bilan des SIAO à fin 2012 le montre également : sur 874 000 demandes traitées au niveau national, seules 433 000 réponses positives ont été apportées aux personnes en attente d'une solution.

Impulsée en 2009, la logique du « Logement d'abord » vise à accorder une priorité à l'accès direct au logement pour les personnes sans domicile, avec un accompagnement adapté le cas échéant, en fonction des besoins. Saluée sur le principe par l'ensemble des acteurs, sa mise en œuvre est toutefois loin d'être effective aujourd'hui, en l'absence notamment d'une offre suffisante de logements à loyers accessibles (cf. tableau 19 à 21).

En 2012, à peine plus de la moitié des hébergés en CHRS a accédé à un logement (logement ordinaire, logement adapté, résidence sociale, maison-relais) soit 52 % contre 63 % en 2009. Par ailleurs, on compte aujourd'hui seulement 16 % de places en maisons-relais et résidences-accueil par rapport à l'ensemble de l'offre d'hébergement (insertion et stabilisation).

Tableau 41 : Quelques indicateurs de la priorité faite au logement

	2009	2010	2011	2012
Part des hébergés en CHRS qui accèdent à un logement (1)	63 %	49 %	49 %	52 %*
Proportion de places en logement adapté (maisons-relais et résidences-accueil) par rapport au nombre de places en hébergement d'insertion et de stabilisation	20 %	24 %	27 %	16 %

Source : ministère du Logement, rapport annuel de performance 2012 / (1) CHORUS, enquête DGCS.

* part des personnes sortant de CHRS qui accèdent à un logement accompagné

¹⁵⁹ Selon le baromètre du 115, les 115 sont contraints de pratiquer l'alternance de l'aide pour héberger plus de personnes mais pour des séjours de plus courtes durées, mettant à mal le principe de continuité de la prise en charge et de l'accompagnement (source : bilan hivernal 2012/2013 du baromètre 115).

¹⁶⁰ Parmi les 12 606 places supplémentaires ouvertes dans le cadre du plan hivernal, les places en hôtels représentent 23% de l'offre.

La mise en œuvre du « Logement d'abord » doit être poursuivie en parallèle du développement de solutions d'accueil dignes pour les situations d'urgence et autres situations spécifiques. À cet égard, un important plan d'humanisation¹⁶¹ a été engagé en 2008, pour améliorer les structures offrant de mauvaises conditions d'accueil (manque d'hygiène, d'intimité, de sécurité). D'après un premier bilan d'action de l'Anah pour la période 2009-2012, plus de 400 structures ont bénéficié de travaux de rénovation, ce qui correspond à plus de 10 000 places, sur un total d'environ 64 000 places. Si l'on tient compte des travaux de rénovation et de sécurisation financés par l'Anah en 2008, ce sont 13 000 places au total qui auront été rénovées. Cet effort d'adaptation important doit être impérativement poursuivi dans la durée, et devra également tenir compte de l'évolution actuelle des publics en demande, notamment de l'augmentation du nombre de familles pour lesquelles le dispositif n'est pas adapté.

¹⁶¹ Le programme d'humanisation des centres d'hébergement a été lancé en 2008, et la circulaire du 5 mars 2009 indique que ses objectifs visent notamment à rapprocher les structures d'hébergement des normes du logement et à développer dans la mesure du possible la référence à la chambre individuelle.

Le tableau de bord du mal-logement

Annexes : Données régionales

Tableau 42 : Bilan 2012 des logements sociaux financés (hors Anru)

Régions	PLAI*	PLUS**	Total PLUS PLAI	PLS	Total PLAI PLUS - PLS
Ile-de-France	5 760	8 987	14 747	12 324	27 071
Alsace	870	1 146	2 016	193	2 209
Aquitaine	1 638	3 762	5 400	1 207	6 607
Auvergne	263	678	941	632	1 573
Bourgogne	440	709	1 149	536	1 685
Bretagne	1 109	2 797	3 906	1 512	5 418
Centre	424	1 165	1 589	616	2 205
Champagne-Ardenne	255	655	910	707	1 617
Franche-Comté	117	290	407	219	626
Languedoc-Roussillon	1 265	3 205	4 470	982	5 452
Limousin	97	266	363	65	428
Lorraine	420	1 049	1 469	556	2 025
Midi-Pyrénées	1 479	2 871	4 350	662	5 012
Nord-Pas-de-Calais	1 514	3 785	5 299	836	6 135
Basse-Normandie	248	780	1 028	770	1 798
Haute-Normandie	449	1 577	2 026	450	2 476
Pays de la Loire	1 533	3 152	4 685	1 750	6 435
Picardie	430	821	1 251	1 110	2 361
Poitou-Charentes	367	782	1 149	1 032	2 181
PACA	1 565	3 204	4 769	1 558	6 327
Rhône-Alpes	3 050	6 845	9 895	2 880	12 775
Corse	116	194	310	2	312
Total	23 409	48 720	72 129	30 599	102 728

* yc produit spécifique hébergement.

** yc PLUS-CD et palulos communale.

*** objectifs notifiés aux régions par la DHUP.

Source : DGALN/DHUP, infocentre Sisal.

Tableau 43 : Bilan 2011 des logements financés par l'Anah

Régions	Nbre de logts PO	Nbre de logts PB	Niveaux de loyers			Habitat indigne et très dégradé				Loyers conven- tionnés sans travaux	Adaptation aux situations de handicap	
			dont sortie de vacance	dont loyers maîtrisés	dont loyers conven- tionnés APL	dont loyers conven- tionnés APL très sociaux	PO sortie d'habitat indigne	PB sortie d'habitat indigne	PO sortie d'habitat dégradé			PB sortie d'habitat dégradé
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l
ILE-DE-FRANCE	3662	327	94	1 313	154	63	411	514	87	210	693	414
ALSACE	839	249	282	405	315	20	48	157	8	133	82	193
AQUITAINE	1 932	354	291	523	458	65	45	66	41	312	221	610
AUVERGNE	2 126	132	103	144	143	25	138	44	33	60	131	465
BOURGOGNE	725	148	87	163	133	42	33	40	14	69	152	364
BRETAGNE	2 620	198	193	353	318	17	75	42	47	230	269	923
CENTRE	1 919	69	71	145	119	25	82	27	9	69	111	778
CHAMPAGNE-ARDENNE	874	96	96	186	163	21	19	41	13	88	122	267
FRANCHE-COMTE	1 526	138	184	285	262	41	16	49	11	123	161	466
LANGUEDOC-ROUSSILLON	1 984	447	311	564	498	113	64	100	57	282	267	567
LIMOUSIN	596	26	41	56	56	2	12	17	4	32	49	149
LORRAINE	1 887	335	166	784	754	2	24	60	31	640	372	546
MIDI-PYRENEES	1 895	297	223	395	353	61	86	91	41	185	250	761
NORD-PAS-DE-CALAIS	2 111	1 329	410	2 200	2 105	352	28	284	45	346	237	535
BASSE-NORMANDIE	1 208	995	156	247	197	53	37	20	34	133	71	400
HAUTE-NORMANDIE	684	158	118	168	121	16	29	80	10	73	179	106
PAYS DE LA LOIRE	2 666	141	158	291	278	47	54	23	30	207	246	1 132
PICARDIE	714	63	62	183	163	99	31	42	31	72	104	318
POITOU-CHARENTES	1 086	149	128	182	174	78	27	18	72	140	102	189
PACA	997	390	467	1 129	908	351	73	465	51	284	305	519
RHONE-ALPES	2 898	561	472	882	762	143	43	209	61	520	487	1 082
CORSE	242	26	32	89	72	36	20	43	11	17	11	85
Total	34 978	6 201	4 145	10 687	8 506	1 672	1 395	2 432	741	4 225	4 622	10 869

Source : Anah, traitement DGALN.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 44 : Centre d'hébergement d'urgence (CHU) et Centre d'hébergement de réinsertion sociale (CHRS) au 1^{er} janvier 2013

Régions	Places d'hébergement d'urgence, de stabilisation et d'insertion hors CHRS	Places d'hébergement en CHRS	Places d'hébergement en hôtel
ALSACE	209	1 040	47
AQUITAINE	191	1 374	23
AUVERGNE	111	413	115
BASSE-NORMANDIE	269	479	394
BOURGOGNE	545	1 059	38
BRETAGNE	473	1 130	79
CENTRE	671	1 060	23
CHAMPAGNE-ARDENNE	293	882	8
CORSE	23	107	7
FRANCHE-COMTE	209	562	9
HAUTE-NORMANDIE	259	1 685	2
ILE-DE-FRANCE	4 020	9 736	17 412
LANGUEDOC-ROUSSILLON	251	1 071	44
LIMOUSIN	22	265	70
LORRAINE	1 552	1 831	1296
MIDI-PYRENEES	338	1 133	90
NORD-PAS DE CALAIS	2 909	3 508	20
PAYS-DE-LA-LOIRE	225	1 678	168
PICARDIE	621	987	256
POITOU-CHARENTES	61	1 000	25
PACA	850	3 478	177
RHÔNE-ALPES	2 018	4 017	414
Sous-total	16 120	38 495	20 717
GUADELOUPE	30	109	2
MARTINIQUE	0	147	3
GUYANE	13	75	0
REUNION	30	316	5
TOTAL	16 193	39 142	20 727

Source : ministère du Logement.

Tableau 45 : Pensions de familles au 31/12/2012

	Nombre de places
ALSACE	432
AQUITAINE	731
AUVERGNE	228
BASSE NORMANDIE	212
BOURGOGNE	338
BRETAGNE	438
CENTRE	554
CHAMPAGNE-ARDENNE	282
CORSE	30
FRANCHE-COMTE	183
HAUTE-NORMANDIE	395
ILE-DE-FRANCE	1888
LANGUEDOC ROUSSILLON	597
LIMOUSIN	106
LORRAINE	454
MIDI-PYRENEES	506
NORD-PAS DE CALAIS	750
PAYS DE LA LOIRE	509
PICARDIE	436
POITOU-CHARENTES	334
PROVENCE- APES-COTE D'AZUR	774
RHÔNE-ALPES	1155
FRANCE METROPOLITAINE	11332
DOM	195
TOTAL GENERAL	11527

Source : ministère du Logement.

