

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

SOMMAIRE

Introduction	143
Partie 1 : Le « mal-logement » : ses formes et ses manifestations	145
1^{re} dimension du mal-logement : l'absence de logement personnel	146
- De la figure du « sans-abri » aux personnes sans domicile fixe.	
- Abris de fortune, campings à l'année... l'extension du « non-logement ».	
- La réapparition des bidonvilles que l'on croyait disparus.	
- Les « squats » dans l'angle mort de la statistique publique.	
- Hébergement chez des tiers : une solution palliative invisible dans l'espace public.	
- Les chambres d'hôtel : une « soupape » en période de crise du logement.	
- Habitat mobile et Gens du voyage : entre conditions d'accueil précaires et exclusion.	
2^e dimension du mal-logement : les difficultés d'accès au logement	155
- La progression inquiétante de la demande Hlm.	
- Discriminations dans l'accès au logement : des pratiques encore difficiles à appréhender.	
- FSL, Locapass, GRL : une forte sollicitation des aides à l'accès au logement.	
- Le Droit au logement opposable, procédure de dernier recours pour l'accès au logement.	
3^e dimension du mal-logement : les mauvaises conditions d'habitat	160
- De l'inconfort sanitaire à la mauvaise qualité des logements.	
- 11 millions de personnes en « précarité énergétique », un ménage sur cinq touché.	
- L'habitat indigne et ses conséquences sanitaires.	
- Le développement inquiétant des copropriétés en difficulté.	
- La persistance du surpeuplement et ses conséquences.	
- Locataires de « meublés » : un statut plus vulnérable.	
4^e dimension du mal-logement : les difficultés pour se maintenir dans son logement	171
- L'explosion des dépenses de logement dans le budget des ménages.	
- La hausse inquiétante des ménages en impayés.	
- Des dispositifs d'aide de plus en plus sollicités.	
- L'expulsion locative : conséquence extrême de la fragilité des ménages.	
5^e dimension du mal-logement : parcours résidentiels, des blocages de la mobilité à l'« assignation à résidence »	179
- Propriétaires ou locataires : des destins résidentiels de plus en plus inégalitaires.	
- Mobilité résidentielle : des perspectives réduites pour les ménages modestes.	
- Quartiers d'habitat populaire : des territoires de relégation.	

2^e partie : Le suivi des politiques du logement dans un contexte de crise du logement sans précédent 185

1. La production de logements :

une offre insuffisante et inadaptée aux besoins des ménages 185

- Construction de logements : des chiffres en berne.
- Une progression toujours insuffisante du parc Hlm.
- Logements sociaux financés : toujours loin des objectifs.

2. Une mobilisation insuffisante du parc existant

au profit des ménages pauvres et modestes 191

- L'intensification de la lutte contre la vacance.
- Conventionnement du parc privé : des niveaux d'intervention extrêmement bas.
- Amélioration du parc existant : un bilan en demi-teinte.
- Rénovation urbaine : le PNRU 1 à l'heure du bilan.

3. Une hausse non régulée du coût du logement 198

4. Aides personnelles au logement :

les effets limités des mécanismes de solvabilisation 201

- Une distribution restreinte des aides personnelles au logement.
- Des aides qui ne couvrent plus les dépenses réelles des ménages.
- Des taux d'effort élevés malgré le bénéfice des aides.

5. Un effort insuffisant de la collectivité en faveur du logement 206

- Dépenses de la collectivité : une augmentation en trompe-l'œil.
- Application des lois : quand la puissance publique s'affranchit de ses obligations.
 - Loi SRU pour la production de logements sociaux dans les communes.
 - Loi Besson pour la création d'aires d'accueil pour les Gens du voyage.
 - Loi Dalo : une mise en application toujours insuffisante.
 - D'un secteur de l'hébergement sous pression à la mise en œuvre du « Logement d'abord ».

Chaque année, le tableau de bord 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, qui vise à rendre compte de la diversité des situations, de leur ampleur et de leur évolution 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, données administratives, travaux de chercheurs...). Certaines de ces données peuvent être actualisées chaque année, d'autres proviennent d'enquêtes plus ponctuelles ou réalisées à des intervalles de temps plus longs : 11 ans auront séparé l'enquête « Sans-domicile 2001 » de celle de 2012 ; et les résultats de « l'enquête nationale Logement 2013-2014 » qui doivent permettre d'actualiser des données datant de 2006 (voire 2002 pour un indicateur fondamental comme le nombre de personnes hébergées chez des tiers) ne sont toujours pas disponibles à l'heure où nous finalisons ce rapport. 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 par exemple des données sur les expulsions locatives), ou pour les suivre dans le temps (quand évoluent les systèmes d'information et 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, cabanes, campings à l'année...) ou encore les trajectoires résidentielles des ménages (par exemple lorsqu'ils sont sous la menace d'une expulsion). À cet égard, le Conseil national de l'information statistique (CNIS) a formulé des préconisations importantes dans son rapport de 2011¹ sur le mal-logement, mais une grande vigilance s'impose pour qu'elles soient suivies d'effets. La connaissance statistique du mal-logement à l'échelle des territoires reste par ailleurs à développer, et les diagnostics territoriaux à « 360 degrés »², voués à se généraliser dans

¹ *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.

² 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. Ces diagnostics 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. Ils doivent également contribuer à une meilleure coordination des différents acteurs sur le terrain.

Le tableau de bord du mal-logement

le cadre du plan de lutte contre la pauvreté, doivent y contribuer. Se pose enfin la question de l'accessibilité des données publiques aux citoyens, notamment lorsqu'elle renvoie à l'évaluation des politiques publiques ou au respect des engagements des communes, comme par exemple sur l'application de la loi SRU.

L'amélioration de la statistique publique sur le mal-logement constitue un enjeu de première importance pour pouvoir agir efficacement sur ses causes. Et les moyens dont se dotent (ou non) les pouvoirs publics en ce domaine constituent déjà un premier indicateur de la volonté d'agir...

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 hausse 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, s'y maintenir, ou 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)³.

La Fondation Abbé Pierre estime à 3,5 millions le nombre de personnes aujourd'hui confrontées au mal-logement ; si l'on considère aussi tous les ménages fragilisés à court ou moyen terme, ce sont au total plus de 10 millions de personnes qui sont touchées à des degrés divers par la crise du logement. Si ces estimations⁴ s'appuient sur les données statistiques existantes (qui ne sont pas toujours actualisées à intervalles réguliers), l'évolution du contexte socio-économique, notamment depuis 2008, indique qu'il y a tout lieu de craindre une aggravation de la situation des ménages modestes par rapport au logement sur une période récente.

³ 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".

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

Le contexte socio-économique : état des lieux⁵

Pauvreté⁶ : 8,5 millions de personnes en 2012, soit 13,9 % de la population (+ 367 000 personnes par rapport à 2009). L'intensité de la pauvreté a augmenté entre 2011 et 2012, passant de 19,1 % à 20,5 %. La moitié des personnes pauvres vit avec moins de 784 € par mois.

Chômage : près de 5,5 millions de personnes inscrites à Pôle Emploi fin novembre 2014 (catégories A-B-C, France entière).

Sous-emploi : 1,6 million de personnes en sous-emploi au 3^e trimestre 2014 (soit 6,2 % des personnes en emploi, contre 5 % en 2012). Témoinnant de la précarisation du marché du travail et de parcours professionnels « de plus en plus flous et fractionnés », comme le souligne le rapport d'activité 2013 de l'UNEDIC. Ainsi, près de la moitié des allocataires de l'assurance chômage étaient en activité réduite en 2013 et 1 allocataire sur 2 s'est inscrit à Pôle emploi à la fin d'un CDD ou d'une mission d'intérim.

Minima sociaux : près de 2,3 millions de ménages bénéficiaires du RSA au 31 décembre 2013 (soit une augmentation de 7,2 % en un an).

Demandes d'aide des ménages : augmentation des demandes dans plus de 2/3 des CCAS/CIAS (68 % en 2014). 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 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 » renvoie aussi à 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 logement ne concerne plus seulement les ménages les plus démunis, mais aussi tous ceux qui se retrouvent fragilisés à un moment de leur vie et risquent de basculer alors dans des situations de grande précarité. Moins visibles dans l'espace public, et donc plus difficilement quantifiables et qualifiables, ces situations sont insuffisamment prises en compte par les pouvoirs publics. Sur une période récente, l'exclusion du logement est devenue un phénomène massif qui touche près de 700 000 personnes.

⁵ Sources : Insee, Dares, Caf, UNCCAS.

⁶ Pauvreté monétaire, seuil à 60 % du niveau de vie médian, soit 987 € par mois (Source : Insee Première « Les niveaux de vie en 2012 », n° 1513 – Septembre 2014).

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

La situation des personnes contraintes de dormir dans la rue constitue sans doute la manifestation la plus criante de l'absence de logement personnel. Le dernier recensement de la population en 2006 a établi à 14 600 le nombre de personnes « sans-abri », 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 dans un lieu non prévu pour l'habitation (cave, cage d'escalier, chantier, parking, centre commercial, grotte, tente, métro, gare...). Un chiffre en forte hausse par rapport au recensement de 1999, qui n'en comptait que 9 000.

Les personnes « sans abri » subissent des conditions de vie particulièrement difficiles, dont les conséquences sont dramatiques sur le plan sanitaire et social. Le collectif Les Morts de la Rue rappelle chaque année que des personnes SDF décèdent à la rue (elles étaient 440 en 2014). Majoritairement des hommes (91 %), ils avaient passé en moyenne 10 ans à la rue. L'âge moyen de décès à la rue est de 48 ans contre 77 ans dans la population générale.

Au-delà des personnes « sans abri » au sens strict, l'Insee estime à 141 500 le nombre de personnes sans domicile en France métropolitaine, dans sa dernière enquête « Sans-domicile » de 2012⁷ soit une progression de près de 50 % par rapport à 2001⁸. L'enquête distingue 81 000 adultes sans domicile accompagnés de 30 000 enfants dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, auxquels 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 demandeurs d'asile. Malgré les améliorations apportées dans la réalisation de cette enquête au regard de celle de 2001, ce recensement reste une estimation *a minima*. 39 % des sans-domicile déclarent n'avoir jamais eu de logement à eux. D'après l'Insee en 2012, près de la moitié des sans-domicile avaient bénéficié d'un hébergement collectif la veille de l'enquête (11 % d'un hébergement qu'il faut quitter le matin, et 35 % d'un hébergement où l'on peut rester dans la journée) ; 12 % des sans-domicile étaient hébergés en hôtel et 33 % dans un logement par une association ou un organisme d'aide.

Les personnes sans domicile ne constituent pas un groupe homogène ; on retrouve parmi elles des personnes aux profils très divers : jeunes à faible niveau de qualification, personnes au chômage (les deux cinquièmes des sans-domicile sont au chômage et 37 % sont inactifs⁹), travailleurs pauvres et personnes en emplois précaires (selon une étude de l'Insee, publiée en avril

⁷ Insee Première n° 1455, *L'hébergement des sans-domicile en 2012*, juillet 2013.

⁸ 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 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 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.

⁹ Insee première n°1494, « Les sans-domicile et l'emploi : des emplois aussi fragiles que leurs conditions de vie », avril 2014.

2014, un quart des sans-domicile francophones travaillent, occupant le plus souvent des emplois précaires¹⁰), 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 une part importante et croissante de femmes (38 %) parmi les personnes sans domicile, parfois victimes de violences conjugales, et de très nombreux jeunes (les 18-29 ans représentent 26 % de cette population), notamment des jeunes en rupture familiale¹¹. Les femmes sans domicile et les personnes accompagnées d'enfants bénéficient en général de conditions d'hébergement plus stables. Les personnes sans domicile disposent de ressources financières très faibles : un tiers d'entre elles vit avec moins de 300 € par mois¹².

Soulignons enfin l'augmentation de la part des étrangers parmi les sans-domicile, passée de 38 % en 2001 à 53 % en 2012, soit une part neuf fois plus importante que dans la population de France métropolitaine. Cette catégorie de sans-domicile ne dispose que de très faibles ressources, fragilisant fortement leur quotidien : un étranger sur quatre ne dispose d'aucun revenu et la moitié d'entre eux dispose de moins de 300 € par mois¹³. La hausse de la part des étrangers s'explique en partie par l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile qui ne trouvent pas de places dans les CADA et s'orientent donc vers les services d'aide aux sans-domicile. Sans compter les personnes déboutées qui se retrouvent bien souvent sans aucune possibilité de se loger. L'augmentation de ce public avec des situations administratives complexes¹⁴, est pointée dans le rapport annuel de performance Ville et Logement de 2012, qui témoigne de la difficulté du dispositif d'hébergement généraliste à y faire face, en particulier en Ile-de-France, dans le Centre, la Bourgogne, le Nord-Pas-de-Calais et en Rhône-Alpes.

D'après des données de sources administratives¹⁵, l'ensemble du secteur de l'hébergement et de l'habitat temporaire compte près de 345 000 places en 2014¹⁶, dont :

- 56 600 places d'accueil d'urgence (en CHU et autres places d'urgence, chambres d'hôtel, lits halte soins santé¹⁷, résidences hôtelières à vocation sociale),
- 44 250 places d'hébergement d'insertion (CHRS, centres maternels) ;
- 46 270 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 ;

¹⁰ 22 % n'ont aucun contrat de travail, la moitié travaillent à temps partiel.

¹¹ 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.

¹² Insee « Les Sans-domicile en 2012 : une grande diversité de situation ». *Portrait social - 2014*.

¹³ Ibid.

¹⁴ Demandes de titre de séjour en cours, déboutés de la demande d'asile ou de leur demande de titre de séjour.

¹⁵ En raison de difficultés de la part de l'administration à transmettre les données sur les capacités d'hébergement actualisées pour 2014, les informations présentées ci-dessous reposent en partie sur d'autres sources et rapports, et ne peuvent donc pas être comparées avec les données recueillies par la Fondation Abbé Pierre dans ses précédents rapports.

¹⁶ Sont prises en compte ici les capacités d'hébergement en service à l'année. Ne sont en revanche pas prises en compte les capacités supplémentaires mises en service l'hiver, ni les personnes hébergées aux frais des collectivités territoriales faute de recueil national d'informations.

¹⁷ 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.

- 198 000 places en logements d'insertion (résidences sociales, foyers de travailleurs migrants¹⁸ ou foyers de jeunes travailleurs, places financées par l'ALT ou en intermédiation locative).

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

Tableau 1 : Capacités d'accueil en hébergement et logement temporaire (en nombre de places)

	au 1.01.2014
Hébergement d'urgence et de stabilisation	56 611
Places en centres d'hébergement d'urgence (CHU), stabilisation ou insertion (hors CHRS) (1)	28 692
Hôtels (1)	25 496
Places d'accueil d'urgence dans les CHRS	1 171
Lits halte soin santé (LHSS) (2)	1 000
Résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) à la disposition de l'Etat (2)	252
Hébergement d'insertion	44 245
CHRS (1)	39 145
Centres maternels (3)	5 100
Dispositif d'accueil pour demandeurs d'asile (DNA)	46 267
CADA (4)	23 369
Accueil d'urgence des demandeurs d'asile : FTM, structures collectives ou chambres d'hôtels (4)	21 898
Centres provisoires d'hébergement pour réfugiés statutaires (5)	1 000
Logement accompagné et d'insertion	197 865
Places financées par l'ALT hors structures d'hébergement (2)	27 662
Intermédiation locative (6)	15 657
Résidences sociales « classiques » (7)	97 425
Foyers (FJT, FTM) voués à être transformés en résidences sociales (8)*	57 121
Total général	344 988

Sources :

(1) Ministère du logement, à fin 2013.

(2) DGCS, au 1.01.2013.

(3) Enquête Établissements sociaux, fin 2008.

(4) OFII et ministère de l'Intérieur (à fin 2013 pour les CADA ; au 30.06.2013 pour les accueils d'urgence)¹⁹.

(5) Ministère du logement, 2012.

(6) Rapport annuel de performance Ville et Logement, au 30.06.2013.

(7) DGCS, à fin 2013.

(8) PLR 2015 (BOP 177) à fin 2013.

* en nombre de logements. Les logements en foyer étant occupés majoritairement par des personnes seules, nous pouvons considérer le chiffre de 57 121 comme une estimation a minima des places disponibles en foyers.

Ne sont pas comptabilisées ici les 12 311 places en pensions de famille disponibles au 31.12.2013 qui correspondent à des formules de logement durable, même si leur vocation a parfois été déviée.

¹⁸ Dans son 16^e rapport, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées souligne combien, dans certains vieux FTM non transformés, les conditions de confort sont archaïques, sans même évoquer la sur-occupation que certains connaissent.

¹⁹ Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur « l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile des députés », J. Dubié et A. Richard, avril 2014.

Sous pression depuis plusieurs années, le dispositif d'hébergement doit faire face à une augmentation continue de la demande, qui s'est encore confirmée en 2013. Témoinnant de l'exacerbation des situations de précarité et d'exclusion, le « Baromètre 115 » de la FNARS²⁰ signale l'augmentation de 10 % du nombre de demandes d'hébergement enregistrées par le 115, dans les 37 départements enquêtés, entre l'hiver 2013 et 2014, ce qui représente environ 200 demandes supplémentaires par jour. Au total, plus de 386 000 demandes au 115 ont été faites à l'hiver 2013-2014 dans les 37 départements du baromètre, contre 354 000 à l'hiver précédent, cette hausse s'expliquant principalement par le fait que les personnes doivent réitérer davantage leurs appels, pour pouvoir obtenir une réponse positive (7,2 demandes par personne en moyenne, contre 6,3 l'année dernière).

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 d'habitat très précaire, aux marges de l'hébergement et du logement. Parmi elles, on trouve les habitations de fortune dans lesquelles vivent 85 000 personnes²¹ (caravanes immobilisées, baraques de chantier, logements en cours de construction, locaux agricoles aménagés, mobil-homes immobilisés dans des campings, etc.). Ces solutions, souvent peu visibles dans l'espace public, gagnent des territoires de plus en plus éloignés des villes.

Sur le territoire francilien, une étude réalisée par l'IAURIF en 2011²² signale le développement de l'occupation comme résidence principale de garages, caves, greniers, cabanes. Qu'il s'agisse d'annexes louées par des propriétaires occupants en recherche de revenus complémentaires ou par des marchands de sommeil, ces situations seraient en nombre croissant selon les acteurs locaux, comme en témoigne la progression des arrêtés pris pour « locaux impropres à l'habitation ».

Le recours aux terrains de camping pour se loger toute l'année fait partie des formes d'habitat précaire qui se sont développées de façon préoccupante au cours des vingt dernières années. Les professionnels du secteur notent une nette augmentation de cette « clientèle » permanente (personnes sans domicile fixe, mais aussi retraités, salariés précaires, etc.). Le phénomène n'est appréhendé aujourd'hui essentiellement que par des enquêtes de terrain auprès des gestionnaires – souvent compliquées en raison du caractère illégal de la location d'emplacements à l'année²³. Les seules estimations nationales pour appréhender ce phénomène aujourd'hui sont

²⁰ « Baromètre 115, synthèse hivernale 2013-2014 ». Enquête réalisée par la Fnars auprès des « 115 » de 37 départements, et Paris, à partir des données du Samu social.

²¹ D'après Insee, recensement rénové de la population de 2006.

²² Note rapide IAURIF « l'habitat indigne en Ile-de-France : processus et enjeux », n° 548 – mai 2011.

²³ 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 campings, risque de réponses fausses, voire décision de mettre fin à ces locations dans la crainte de contrôles.

celles produites par la chercheuse France Poulain²⁴ (CNRS) en 2005, qui portaient sur 100 000 personnes vivant à l'année en camping ou dans un mobil-home (hors marinières et Gens du voyage).

La réapparition des bidonvilles que l'on croyait disparus

L'exclusion du logement se manifeste également à travers la réapparition de bidonvilles que l'on croyait éradiqués depuis les années 1970 : ils se développent aujourd'hui à la périphérie des centres urbains, dans des terrains vagues, des friches industrielles, sous des échangeurs autoroutiers, et constituent une solution de dernier repli pour des populations très marginalisées. 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.

Selon un état des lieux réalisé à la fin du mois de janvier 2014 par la Délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL)²⁵, environ 19 000 personnes vivent dans près de 429 bidonvilles en France²⁶ (en 2013, 17 000 personnes avaient été recensées dans 400 sites). Un quart de ces occupants sont des enfants, contraints de grandir dans une extrême précarité et des conditions de vie très difficiles. Sur la base des données disponibles, la DIHAL estime que 47 % de ces bidonvilles ne disposeraient d'aucune forme de traitement des déchets, deux tiers n'auraient aucun accès à un point d'eau et trois quarts fonctionneraient sans alimentation en électricité. Ce phénomène semble bien plus aigu sur certains territoires, notamment en Ile-de-France (région qui concentre 36 % de ces bidonvilles mais 47 % de leur population)²⁷, ainsi que dans le Nord-Pas-de-Calais, les Pays de la Loire et en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Il reste difficile de prendre la mesure du phénomène des bidonvilles, les populations qui y vivent étant soumises à une importante mobilité, sous la menace permanente d'expulsions des terrains. Ces expulsions ne font d'ailleurs qu'aggraver la situation des familles, repoussées toujours plus loin des villes et de leurs services (possibilités de prise en charge et d'accompagnement, écoles, 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

²⁴ France Poulain, *Le camping aujourd'hui en France*, entre loisir et précarité. Éditions de la DDEA de l'Oise, septembre 2009, 172 p.

²⁵ Dans le cadre du suivi de la circulaire du 26 août 2012 sur l'évacuation des campements illicites.

²⁶ Les données présentées dans cette étude portent sur les campements illicites et leurs occupants, indépendamment de leur origine ethnique.

²⁷ À lui seul, le département de Seine-Saint-Denis abrite 26 % des habitants de bidonvilles à l'échelle nationale, soit une augmentation de 6 points par rapport à 2013.

ordinaires mais sans titre d'occupation. 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. De plus, si les squats « politiques » ou « culturels » sont relativement connus (étant plus visibles et revendicatifs), ce sont bien les « squats de pauvreté » qui sont majoritaires et préoccupants. 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 enfermées dans une spirale d'exclusion et de précarité, qui les éloigne toujours plus de leurs droits et d'un minimum matériel²⁸.

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

D'après les résultats de l'enquête Logement de 2002, l'Insee²⁹ estime qu'un noyau dur de 79 000 personnes est contraint d'être hébergé 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.

Ces statistiques sur l'hébergement sont particulièrement anciennes et datées : 13 ans se seront écoulés jusqu'à leur prochaine actualisation avec l'enquête Logement de 2013-2014 dont les résultats ne seront pas disponibles avant 2015³⁰, alors que de nombreux indicateurs montrent l'ampleur prise par ce phénomène. En Seine-Saint-Denis, 40 % des appelants au 115 en 2009 étaient hébergés chez un tiers³¹.

L'hébergement chez des tiers pose de nombreux problèmes de cohabitation au quotidien, tant pour les hébergés que pour ceux qui les accueillent : surpeuplement, occupation précaire, bruit, promiscuité, manque d'intimité... ces conditions de vie sont particulièrement préjudiciables pour les enfants (stress, problèmes de concentration, difficultés à faire ses devoirs...). Solution de dépannage et d'attente, l'hébergement chez un proche peut se révéler très pénalisant lorsqu'il se prolonge. Amortisseur de la crise du logement, il rend

²⁸ Marc Uhry, « Frottements ignorants : l'institution et les squats » in *Revue française des affaires sociales*, 2002.

²⁹ *Insee première* n°1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », Pierrette Briant, Nathalie Donzeau, janvier 2011.

³⁰ 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.

³¹ 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 ».

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

Compensant la saturation des dispositifs d'hébergement d'urgence et notamment des dispositifs d'accueil des migrants, l'hôtel apparaît de plus en plus comme une solution de dernier recours pour assurer l'accueil d'urgence des personnes privées de domicile, et notamment de nombreuses familles. Le recours aux nuitées d'hôtel a continué de progresser fortement : entre 2010 et 2013, le nombre de places en hébergement hôtelier est passé de 13 900 à 25 500³² (sans compter les places mobilisées par les collectivités locales). Si l'essentiel des places se situe en Ile-de-France (19 078 places, soit 79 %), d'autres territoires voient leurs capacités d'hébergement hôtelier s'accroître fortement, comme l'Alsace (de 47 places mobilisées fin 2012 à 168 en juin 2013) ou encore l'Auvergne (de 115 à 265 places sur la même période)³³.

Si le recours à l'hébergement en hôtel est de plus en plus fréquent pour mettre à l'abri des familles, ce mode d'hébergement s'avère particulièrement inadapté à la vie familiale, d'autant plus lorsqu'il se prolonge dans le temps. L'étude « Enfants et famille sans logement en Ile-de-France » réalisée en octobre 2014³⁴ par l'Observatoire du Samu Social de Paris, met au jour la médiocrité des conditions de confort de ces chambres : absence de lieux où cuisiner (21 % des situations), absence de toilettes ou de douches dans la chambre (29 %), un seul lit pour parents et enfants (41 %), etc. Ces familles sont également contraintes à une mobilité forcée (rupture dans l'hébergement, changement d'hôtel, etc.) qui a des répercussions multiples, notamment sur la scolarité des enfants, et l'accès aux services (services sociaux, administrations, etc.). La situation sanitaire de ces familles est également préoccupante : non-recours, difficultés pour accéder aux soins et à un accompagnement social...

Alors qu'il apparaît très insatisfaisant pour les familles, le recours aux nuitées d'hôtel coûte extrêmement cher. Le budget de l'État affecté aux nuitées d'hôtel, qui représentait déjà 43 % des dépenses d'hébergement d'urgence en 2011 – alors qu'il devait être réduit à 25 % – a encore augmenté de 39 % entre 2012 et 2013 pour atteindre 159 millions d'euros³⁵.

³² Bleu budgétaire PLF 2015, programme 177.

³³ Rapport annuel de performance, programme 177, PLR 2013, d'après l'enquête DGCS au 30/06/2013.

³⁴ Enquête ENFAMS (enfants et famille sans logement), réalisée par l'observatoire du Samu social de Paris, octobre 2014. Méthodologie d'enquête : au premier semestre 2013, un échantillon aléatoire de 801 familles hébergées en Ile-de-France, a été investigué. Ces familles résidaient en hôtel social, en centre d'hébergement d'urgence (CHU), de réinsertion sociale (CHRS) ou pour demandeurs d'asile (CADA). Elles devaient compter un enfant de moins de 13 ans et parler une des seize langues de l'étude, outre le français. Chaque famille a été rencontrée successivement par un binôme d'enquêteurs et une infirmière.

³⁵ Selon le Rapport annuel de performance Ville et Logement 2013 : 148 M€ en CP pour les nuitées d'hôtel (107,5 M€ en 2012), auxquels il convient d'ajouter 11 M€ consommés au niveau de la sous-activité « Nuits d'hôtel – campagne hivernale », soit un montant global de 159 M€ et une hausse de 39 % par rapport à 2012.

Le tableau de bord du mal-logement

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 2006³⁶ 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).

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 contrainte³⁷, les conditions d'accueil réservées aux populations en habitat mobile sont souvent très difficiles. Dans certains territoires, un véritable « régime d'exclusion » s'est instauré à l'encontre de ces personnes, comme l'a montré en 2012 une enquête de l'Association nationale des Gens du voyage catholiques (ANGVC)³⁸.

Du côté des Gens du voyage, de nombreuses familles éprouvent des difficultés importantes pour s'arrêter temporairement ou s'installer durablement sur un territoire, alors qu'elles souhaitent continuer à vivre en caravane. Beaucoup sont contraintes de passer de terrain en terrain pour trouver un espace disponible ; de nombreuses aires souffrent de sur-occupation³⁹ ; d'autres groupes préfèrent ne pas reprendre la route pour conserver une place adaptée, et certains finissent par s'arrêter dans les seuls interstices urbains laissés libres au stationnement spontané (abords d'autoroute, proximité d'une voie de chemin de fer, d'une déchetterie, etc.). Compte tenu de la non-réalisation de 33 % des aires d'accueil prévues par les schémas départementaux, on peut estimer que plus de 12 900⁴⁰ familles ne trouvent pas de places aujourd'hui dans ces territoires. 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

³⁶ Insee, *Le dispositif statistique de l'Insee dans le domaine du logement*, n°F1002, p.142.

³⁷ 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.).

³⁸ 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.

³⁹ Sachant par ailleurs que les aires d'accueil sont régies par des règles contraignantes : heures de visite, accès aux sanitaires...

⁴⁰ 25 886 places en aires d'accueil disponibles sur 38 794 prévues dans les schémas départementaux, soit 12 908 places manquantes.

par les communes (Cf. tableau 37) conduit, elle, à des conditions d'habitat inacceptables. Par ailleurs, alors que de nombreuses familles de Gens du voyage aspirent à un ancrage territorial durable, le nombre de terrains familiaux que les communes mettent à leur disposition est particulièrement faible (871 terrains au niveau national, à fin 2013).

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

D'après un sondage réalisé en 2013, 8 Français sur 10 estiment qu'il est difficile de trouver un logement⁴¹. Ce chiffre donne bien la mesure du problème de l'accès au logement, et révèle le niveau de pessimisme de la population dans ce domaine. Les difficultés sont particulièrement aiguës 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 elles le sont aussi 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.

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 2011⁴² fait à présent état de 1 799 792 demandes actives au 1^{er} juillet 2014 (près de 64 500 demandes de plus par rapport à 2013), dont un peu moins d'un tiers provenant de ménages déjà logés dans le parc Hlm. Entre juillet 2013 et juillet 2014, ce serait 466 990 ménages qui auraient vu leur demande aboutir (soit à peine un quart des demandeurs)⁴³.

En moyenne, l'ancienneté des demandes actives était de 20 mois en France, au 1^{er} juillet 2014, avec des variations importantes selon les territoires : de 8 mois dans des départements tels que l'Aube, l'Ariège ou l'Indre par exemple, à 31 mois en Ile-de-France, dont 42 mois à Paris.

⁴¹ Sondage Ipsos pour Nexity, « Les Français et le logement : lucides ou résignés », octobre 2013.

⁴² 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.

⁴³ Ministère du Logement.

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

Dans un contexte de forte tension du 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 d'Hlm.

Bien qu'en progression depuis 2005, le nombre de saisines relatives au logement déposées auprès du Défenseur des droits⁴⁴ reste plutôt faible (395 réclamations en 2011). Il est toutefois loin de traduire la réalité des pratiques discriminatoires dans le domaine du logement. En 2013, 6,9 % des situations traitées dans le domaine de la lutte contre les discriminations sont liées au logement, soit 2,1 points de plus qu'en 2011.

D'après une enquête réalisée en 2012 pour le compte du Défenseur des droits⁴⁵, les motifs de discriminations les plus fréquents dans le logement, qu'il s'agisse du parc social ou privé, 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 (40 %) ou d'une absence de réponse au dossier (29 %). Parmi les victimes de discriminations, les habitants des ZUS sont surreprésentés⁴⁶.

Contrairement au parc privé, le parc locatif social a fait l'objet d'études plus approfondies sur le sujet des discriminations. Une étude de l'INED, réalisée en 2011 sur les discriminations au logement dans le parc social⁴⁷ a ainsi démontré que les ménages d'origine étrangère hors Union européenne mettent plus de temps à obtenir un logement social que les ménages européens (28 % des demandeurs d'origine étrangère attendent plus de 3 ans, soit 2 fois plus que l'ensemble de la population). Par ailleurs, une étude publiée par l'Insee en 2013⁴⁸ confirme que les durées avant l'accès à un logement social sont plus longues, toutes choses égales par ailleurs, pour les ménages « non-européens » que pour les autres. Si certains facteurs permettent d'expliquer cet écart (en particulier le type de logement demandé, la taille du ménage ou la CSP⁴⁹ du ménage), les résultats de cette étude concluent que « ces bailleurs

⁴⁴ 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...).

⁴⁵ IFOP, *Enquête sur les discriminations dans l'accès au logement locatif*, novembre 2012. 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.

⁴⁶ 35 % des habitants des ZUS disent avoir déjà été confrontés à une discrimination dans l'accès au logement (contre 27 % pour la France entière).

⁴⁷ Jean-Louis Pan Ké Shon, Claire Scodellaro, « Discrimination au logement et ségrégation ethno-raciale en France », in Documents de Travail 171, INED.

⁴⁸ L. Bonnal, R. Bouhmadi, P. Favard « Inégalités d'accès au logement social : peut-on parler de discrimination », Insee, *Économie et société* - Avril 2014 - N°464 66. Etude réalisée à partir de l'enquête Logement (Insee, 2006).

⁴⁹ CSP : catégorie socio-professionnelle.

sociaux feraient, volontairement ou non, de la discrimination statistique en considérant que les ménages non-européens sont plus à risque que les ménages européens. Ce risque pourrait être lié à des problèmes financiers (non-paiement des loyers), culturels (modes de vie différents de celui des Européens) ou d'insécurité (dégradations, violence, etc.) ».

FSL, Locapass, GRL : la sollicitation des aides à l'accès au logement

Les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ont été institués dans chaque département, avec pour vocation d'aider financièrement les ménages en difficulté. Les dernières données disponibles au niveau national et exhaustives datent de 2009 et établissaient à 123 000 le nombre de ménages ayant bénéficié d'une aide financière des FSL pour accéder à un logement (contre plus de 150 000 au début des années 2000).

La décentralisation des FSL a généré des difficultés importantes en termes d'actualisation des données (en l'occurrence des problèmes de collecte statistique et de consolidation nationale)⁵⁰. Pour y remédier, une étude sur les FSL lancée par la DIHAL et l'Association des départements de France est en cours afin de mieux connaître et analyser leur fonctionnement.

Bien que ne concernant qu'un échantillon de 56 départements, de premières données sur la période 2008-2012 indiquent que les aides à l'accès seraient orientées à la hausse ces dernières années (cf. tableau 2). Toutefois, l'activité de ces fonds semble aujourd'hui fragilisée par la recrudescence des sollicitations de ménages en difficulté et l'insuffisance des moyens financiers pour y répondre.

Tableau 2 – Nombre de ménages aidés à l'accès locatif par les FSL

	2008	2009	2010	2011	2012
aides financières à l'accès locatif	64 005	68 176	72 948	78 929	82 879

Source : ministère du Logement. Ne sont prises en compte dans ce tableau que les données transmises par 56 départements, seuls départements à avoir répondu chaque année entre 2008 et 2012.

Distribuées depuis 1999 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 (communément appelée « caution »). Depuis 2007, le nombre d'avances Locapass n'a pas cessé de diminuer, et représente en 2013 environ 171 400 aides (une baisse de 6 % en seulement un an), 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 (54 % des dépôts de garantie distribués) et les étudiants boursiers. Cette diminution est visible sur l'ensemble des aides

⁵⁰ La décentralisation a entraîné d'importants dysfonctionnements dans la transmission statistique, ce qui s'explique en partie par la réforme des services déconcentrés de l'État. Les données disponibles pour 2008 et 2009 constituent des estimations nationales réalisées sur la base de 89 et 86 départements.

Le tableau de bord du mal-logement

Locapass distribuées (- 5 % par rapport à 2012 mais -40 % en 10 ans), qu'il s'agisse de l'avance du dépôt de garantie ou de l'aide au maintien « garantie de loyer » (cf. tableau 3).

Tableau 3 - Les aides Loca-Pass

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre total d'aides Locapass accordées	521 666	476 815	542 686	629 042	726 880	723 062	673 167	467 094	362 181	328 471	311 779
dont dépôts de garantie « avances Locapass »	363 531	311 468	340 869	379 504	420 377	417 226	401 911	310 966	208 160	183 019	171 404
Montant (en M euros)	319	307	348	404	470	348	332	270	176	140	129

Source : Anpeec.

La Garantie des risques locatifs, mise en place début 2010, est censée 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. En 2014, les deux tiers des salariés couverts étaient en situation précaire au regard de l'emploi. Si qualitativement, le dispositif a facilité l'accès au logement de populations fragiles, le bilan est mitigé en termes quantitatifs. En 2012, les 300 000 contrats souscrits en cumulé sont loin de l'objectif initial de 400 000 contrats à la même date.

Au 31 mars 2014, le nombre de logements couverts a chuté à 145 000 logements (contre 223 870 en cours fin 2012). Le manque de visibilité de cette garantie a été mis en cause dans une évaluation de l'APAGL⁵¹, tout comme la sélection des ménages les plus solvables qui se poursuit, notamment en zone tendue, chez la plupart des bailleurs (qui continuent de privilégier le cautionnement).

Par ailleurs, le dispositif « Caution locative étudiante » (Clé) vise à apporter une caution aux étudiants de moins de 28 ans sans solution familiale, amicale ou bancaire. Expérimenté en 2013 dans quatre régions auprès de 2 000 bénéficiaires, il a été généralisé depuis la rentrée 2014.

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 catégories⁵² de ménages non logés ou mal logés de déposer

⁵¹ En application du décret 2009-1621, l'APAGL a réalisé début 2012 une évaluation de l'efficacité économique et sociale du dispositif GRL.

⁵² 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 indécemment ou sur-occupé ; ménages ayant dépassé les délais d'attente anormalement longs pour une demande de logement social.

un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département. Au 30 juin 2014, 146 820 ménages ayant déposé un recours Dalo avaient été déclarés prioritaires et urgents. Parmi eux, 55 500 bénéficiaires restaient à reloger (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 de ces besoins, ceux de ménages appartenant à l'une des catégories définies par la loi, 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 de logement des plus démunis, le nombre de recours Dalo varie fortement selon les départements. Ainsi 86,5 % des recours déposés en 2013 sont concentrés sur 18 départements : les Alpes-Maritimes, les Bouches du Rhône, la Haute Garonne, la Gironde, l'Hérault, l'Isère, la Loire-Atlantique, le Nord, le Rhône, le Var et les 8 départements de l'Île-de-France. À eux seuls, les départements d'Île-de-France concentrent 45 457 recours déposés en 2013 (soit 56 % des recours au plan national). Par ailleurs, deux départements ont connu une augmentation importante (environ 40 %) des recours déposés entre 2012 et 2013 : les Alpes-Maritimes et le Rhône.

À travers le suivi des motifs de recours Dalo apparaissent de nombreuses situations de mal-logement auxquelles aucune réponse n'est apportée. Parmi elles, on recense une grande part de ménages confrontés à l'absence de domicile personnel (26 % des ménages reconnus prioritaires en 2013) ou hébergés dans une structure d'hébergement ou un logement de transition (18 %, + 4 points par rapport à 2012). Le Dalo met également en lumière 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 enfin celles des demandeurs de logement Hlm qui n'ont pas reçu de proposition au-delà de délais d'attente « anormalement longs » (27 %).

Tableau 4 : Motifs retenus par les commissions de médiation en 2013

	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	18 %
Logés dans des locaux impropres à l'habitation ou dangereux	3 %
Familles avec enfant mineur ou personne handicapée dans un logement indécents ou sur-occupé	17 %
Délais d'attente anormalement longs pour une demande de logement social	26 %

Source : Comité de suivi Dalo, résultats de l'année 2013 présentés le 5 mars 2014.

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

Si le parc de logements s'est amélioré depuis les années 1950 du point de vue du confort sanitaire (eau courante, WC intérieurs, 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 profil des personnes fragilisées s'est considérablement diversifié. D'après l'enquête Logement de 2006, plus de 2,7 millions de personnes vivent dans des logements sans confort, de mauvaise qualité ou surpeuplés⁵³. 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 2006⁵⁴. Ces situations concernent encore toutefois 510 000 personnes qui habitent, près de neuf fois sur dix, dans des habitations anciennes, construites avant 1948. Il s'agit dans la moitié des cas de personnes seules, retraitées, en majorité propriétaires et vivant dans des zones rurales. Le niveau d'inconfort sanitaire reste plus élevé dans les départements d'Outre-mer⁵⁵, où il concerne encore 6,5 % des logements, et où près de 3 ménages sur 10 n'ont pas accès à l'eau chaude.

Tableau 5 - Évolution du confort sanitaire des logements (en milliers de logements)

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

Source : Insee - enquêtes Logement.

(1) Sont qualifiés de logements « sans confort sanitaire », les logements n'ayant 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.

⁵³ Exploitation DHUP.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Insee première n°1202, « Les logements en 2006 - Le confort s'améliore mais pas pour tous », juillet 2008.

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 personnes⁵⁶.

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 logement⁵⁷. Parmi ces ménages sont surreprésentés les ménages pauvres et modestes, les ouvriers et chômeurs, les locataires, les jeunes de moins de 25 ans et les familles monoparentales. S'appuyant sur l'enquête européenne SILK 2007⁵⁸, le Crédoc souligne qu'un tiers des Français déclarent habiter un logement comportant au moins un défaut majeur de qualité, contre seulement 19 % en Allemagne ou en Belgique.

11 millions de personnes en « précarité énergétique », un ménage sur cinq touché

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 énergétique »⁵⁹. D'après l'enquête Logement de 2006⁶⁰, 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).

⁵⁶ Insee première n°1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », op.cit.

⁵⁷ Crédoc, *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.

⁵⁸ « La précarité énergétique pose la question du coût du logement en France », Consommations et modes de vie, Crédoc N°258, mars 2013.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Insee première n° 1351, « La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer », mai 2011.

Le tableau de bord du mal-logement

En combinant au taux d'effort énergétique d'autres indicateurs, l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) a estimé récemment à 5,1 millions les ménages en situation de précarité énergétique (soit 11,3 millions de personnes), c'est-à-dire un ménage sur cinq⁶¹. 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.

Tableau 6 : Personnes concernées par la précarité énergétique selon les indicateurs de l'ONPE

	Ménages consacrant plus de 10 % de leur revenu aux dépenses énergétiques	Ménages dont le taux d'effort énergétique est supérieur à 10 % et qui appartiennent aux 3 premiers déciles de la population	Ménages ayant déclaré souffrir du froid et habitant leur logement depuis plus d'un an	Ménages ayant exprimé une sensation de froid et appartenant aux 3 premiers déciles de revenu par UC
Nombre de ménages concernés	3 775 731	2 724 293	3 476 633	1 424 631
Nombre d'individus concernés	6 645 450	5 149 137	8 058 490	3 865 554
Part des ménages concernés	14,4 %	10,4 %	14,8 %	6,1 %

Source : Les indicateurs de la précarité énergétique et l'impact de deux dispositifs nationaux sur le phénomène- CNAF (informations sociales n°184, 2014).

Depuis la publication de la dernière enquête Logement en 2006, un nombre toujours plus important de ménages rencontrent des difficultés pour faire face à leurs dépenses d'énergie. D'après le baromètre Énergie-info de 2013⁶², 79 % des foyers déclarent que la consommation d'énergie est pour eux un sujet de préoccupation. Ces difficultés se traduisent de plus en plus par des impayés, des réductions de puissance, voire des résiliations de contrat mais surtout par des privations de chauffage qui peuvent engendrer une dégradation de leurs conditions de vie et de leur santé. En 2013, 15 % des Français reconnaissent avoir des difficultés pour payer certaines factures, contre 11 % en 2012. Si les foyers français ont bénéficié d'une trêve hivernale des coupures instaurée par la loi Brottes de 2013, ce n'est qu'un sursis

⁶¹ Premier rapport de l'Observatoire national de la précarité énergétique, septembre 2014. L'ONPE a mené une réflexion approfondie sur les méthodes pour caractériser et mesurer le phénomène de la précarité énergétique. L'estimation de 5,1 millions de ménages est obtenu en additionnant "les populations en précarité énergétique (liée au logement) suivant les 3 indicateurs TEE réduit aux 3 premiers déciles, BRDE/m² et Froid réduit aux 3 premiers déciles et à 3 motifs (en retranchant les doubles ou triples comptes)". Selon l'ONPE, cette méthode permet d'obtenir une « enveloppe » des ménages en précarité dans ses différentes formes.

⁶² Le 7^e baromètre annuel Énergie-info réalisé par le médiateur national de l'énergie auprès des consommateurs se base sur une enquête réalisée par l'institut CSA en novembre 2013 auprès d'un échantillon représentatif de foyers français.

accordé à ces ménages : dès mars 2014, 300 000 coupures de gaz auraient été demandées par les fournisseurs d'énergie, selon le médiateur de l'énergie. De toute évidence, le renchérissement du coût de l'énergie domestique a amplifié cette problématique. Bien qu'à un rythme ralenti, les dépenses courantes d'énergie des ménages ont continué d'augmenter en 2013 (+1,3 %) et la facture énergétique pour le logement a dépassé 1 800 € en moyenne par logement, soit 100 € de plus qu'en 2012. Cette évolution contraint les ménages à consacrer une part toujours importante de leur budget à ce poste (9,7 % des dépenses totales des ménages français ont été consacrées, en moyenne, aux factures d'énergie en 2013, contre 8 % en 2012)⁶³. Selon un travail de projections de l'ONPE, si le pouvoir d'achat des ménages a stagné entre 2006 et 2012, la facture énergétique moyenne a augmenté de 10 % sur cette même période. Plus de 17 % des ménages seraient en précarité en 2012, soit 20 % de ménages en plus qu'en 2006.

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, surconsommation en carburant liée aux déplacements domicile/travail/école/services) : 33 % des ménages résidant dans un bourg de moins de 20 000 habitants et 37 % des ménages habitant en milieu rural déclarent se restreindre régulièrement sur le chauffage et le carburant.

Des tarifs sociaux existent pour l'électricité et le gaz de ville, qui ont été étendus en 2013 : si le nombre de ménages bénéficiant de ces tarifs sociaux est passé de 963 000 fin 2011 à 1,629 million fin 2013⁶⁴, l'objectif de 4 millions de foyers aidés, fixé dans la loi Brottes d'avril 2013, est loin d'être atteint. Par ailleurs, les aides apportées⁶⁵ restent insuffisantes au regard des coûts et, surtout, elles ne touchent pas les ménages qui se chauffent au fioul, propane, bois, etc., en secteur rural notamment.

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 en situation de 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

⁶³ 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 2013 ».

⁶⁴ Source : délibération de la Commission de Régulation de l'énergie du 15/10/ octobre 2014, annexe 2 « Charges de service public de l'électricité constatées-au titre de 2013 ». (Le chiffre concerne le Tarif de première nécessité mais on ne doit pas y cumuler les bénéficiaires du TSS pour le gaz dans la mesure où tout ménages bénéficiaire du TSS a aussi le TPN pour l'électricité)

⁶⁵ À titre d'exemple, selon le médiateur de l'énergie, le Tarif de Première Nécessité ne représenterait que 94 € en moyenne par ménage bénéficiaire, soit autant que la hausse des prix sur 18 mois.

Le tableau de bord du mal-logement

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)⁶⁶.

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 dégradés, d'agissement de marchands de sommeil... Ces différents visages de l'habitat indigne⁶⁷ renvoient à un phénomène massif qui concerne 420 000 logements, d'après de récentes estimations ministérielles et la dernière exploitation de Filocom 2011, dont environ la moitié seraient occupés par leur propriétaire. Une meilleure connaissance du phénomène et des populations concernées devrait être favorisée par la création des observatoires des logements indignes (obligatoire dans le cadre des PDALHPD), et le déploiement du système d'information ORTHI⁶⁸.

Au-delà de ces données globales, les éléments dépendent pour beaucoup des dispositifs et politiques mis en œuvre pour y répondre. Une enquête nationale menée en 2012⁶⁹ met en évidence la montée en charge significative de la lutte contre l'habitat indigne au niveau local, 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 ; mise en place des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne dans près de 88 % des départements, 109 études LHI initiées en 2013 ; 2 817 arrêtés préfectoraux pris, etc. Là où aucun dispositif interministériel et partenarial avec les acteurs locaux n'a été mis en place, l'intervention publique dans ce domaine reste en revanche peu efficace, voire inexistante.

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

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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 ».

⁶⁸ Outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne.

⁶⁹ 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).

« très dégradé »⁷⁰ aux côtés de l'habitat indigne au sens strict)⁷¹. Après avoir chuté à moins de 12 000 logements en 2012, l'intervention en matière de lutte contre l'habitat indigne est repartie légèrement à la hausse en 2013 avec 12 650 logements subventionnés, mais elle n'atteint que 56 % de l'objectif assigné.

Tableau 7 : Logements subventionnés dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne (propriétaires bailleurs, propriétaires occupants et syndicats de copropriétaires)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011	2012	2013
Nombre de logements subventionnés	6 293	5 853	7 181	10 369	13 358	17 746	15 256	11 573	12 650
Objectifs	7 500	13 000	13 500	13 500	15 000	20 000	15 000	13 500	22 400
Taux de réalisation	84 %	45 %	53 %	77 %	89 %	89 %	101 %	86 %	56 %

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.

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 dangereuse. Ce dispositif, en fonctionnement depuis 2010, peine à monter en charge : seules 78 opérations ont été déclarées éligibles depuis 2010, représentant 1 300 logements insalubres éradiqués. En 2013, 48 dossiers ont été examinés en commission (32 en 2012), dont seulement 31 portant sur l'éligibilité de l'opération. À partir de 2015, l'entrée dans le dispositif RHI d'opérations concernant des centres-bourgs de petites communes en secteur détendu devrait être facilitée.

De trop nombreuses personnes et familles résident encore aujourd'hui dans des logements qui offrent de mauvaises conditions de vie (logements trop petits, sans chauffage, sans lumière, très dégradés...). De tels logements peuvent présenter des risques pour leur sécurité (risques de chute, d'électrocution, d'incendie, d'intoxication au monoxyde de carbone,...) mais également pour leur santé. De nombreuses 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.

⁷⁰ 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.

⁷¹ 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).

Le tableau de bord du mal-logement

Les effets d'un habitat insalubre sur le bien-être et l'état psychologique des ménages ne doivent également pas être sous-estimés. Notons que l'ensemble de ces impacts reste aujourd'hui trop méconnu et ne fait pas l'objet de travaux de recherche suffisants en termes de santé publique⁷².

Parmi les pathologies 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. En 2010, l'Institut de veille sanitaire (InVS)⁷³ estimait à 5 333 le nombre d'enfants entre 1 et 6 ans qui seraient touchés par cette maladie, dont 4 361 en France métropolitaine. Si ces chiffres sont en diminution, le fléau n'a pas encore disparu, alors que l'on assiste à un tassement du dépistage sur une période récente⁷⁴. En 2010, les régions Ile-de-France (et plus précisément Paris et la Seine-Saint-Denis) et Nord-Pas-de-Calais sont les plus concernées par le saturnisme (avec respectivement 62 % et 13 % des cas)⁷⁵.

Qu'il s'agisse des mesures préventives ou des mesures d'urgence, les indicateurs témoignent d'une diminution du nombre d'interventions en matière de lutte contre le saturnisme infantile :

- Les mesures préventives, reposant sur l'obligation d'effectuer un CREP⁷⁶ (constat de risque d'exposition au plomb) en cas de vente d'un logement ancien, ont fortement chuté, tombant à 3 086 en 2013 (contre 37 000 en 2006), ce qui peut être à la fois le signe d'une amélioration de la situation ou d'une baisse de la vigilance ;
- suite à un signalement des services de l'État⁷⁷, 1 918 diagnostics ont été réalisés dans les logements (contre 3 500 en 2006)⁷⁸.

Le développement inquiétant des copropriétés en difficulté

Accédants surendettés, propriétaires captifs d'un bien invendable, locataires de propriétaires indécents, voire de marchands de sommeil, primo-arrivants

⁷² D'où l'implication de la Fondation Abbé Pierre qui a initié une étude sur les liens entre précarité énergétique et santé en 2013.

⁷³ INVS, Imprégnation des enfants par le plomb en France en 2008-09, avril 2010.

⁷⁴ 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).

⁷⁵ Résultats de l'enquête LHI de juillet 2011 portant sur les données 2010 DIHAL/PNLHIDHUP/PH3DGS/EA2.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ Cette diminution régulière qui s'explique en partie par la réorganisation des services déconcentrés avec la création des Agences régionales de santé et des Directions départementales des territoires.

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 copropriété⁷⁹, 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), sur le plan de la gestion (difficultés de gestion et d'administration de la copropriété) ou sur le plan social (paupérisation et spécialisation de l'occupation).

Comme le souligne le rapport Braye de janvier 2012⁸⁰, 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).

Souhaitant accéder à une meilleure connaissance des copropriétés fragiles, la DGALN et l'Anah ont mis en place en 2013 un nouvel outil statistique⁸¹. Basée sur les données Filocom 2011, l'estimation par cet outil du nombre de logements situés en copropriétés fragiles est supérieure à celles des précédentes études : 100 900 copropriétés, comprenant 1 132 900 logements, soit 18,9 % des copropriétés seraient identifiés comme fragiles. Si une certaine stabilité du nombre de copropriétés très fragiles est observée à l'échelle nationale entre 2009 et 2011 (+0,2 %), la situation s'est détériorée sur certains territoires : dans le Languedoc-Roussillon par exemple, une augmentation très importante a été constatée ainsi que sur certains territoires à dominante rurale.

Une étude réalisée par le CETE Nord-Picardie en 2012 (pour le compte de la DGALN et de l'Anah)⁸² 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),

⁷⁹ Filocom, 2007.

⁸⁰ « 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.

⁸¹ Se basant notamment sur les données Filocom 2011, cet outil statistique croise divers indicateurs relatifs aux caractéristiques des logements et des ménages les occupant, indicateurs comparés eux-mêmes à un parc local de référence (aires urbaines, pôles d'emploi dans le rural, etc.)

⁸² 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.

Le tableau de bord du mal-logement

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 construite avant 1949). Elles se concentrent par ailleurs, pour 65 % d'entre elles, dans quatre régions : Languedoc-Roussillon (8 %), Rhône-Alpes (10 %), Provence Alpes Côte d'Azur (22 %) et Ile-de-France (24 %).

Un des volets de la loi ALUR étant consacré aux copropriétés et plus précisément à l'amélioration de la connaissance des copropriétés en difficultés, les territoires devraient être plus fortement incités à développer leurs observatoires et outils de connaissance, en vue de faciliter le repérage des difficultés des copropriétés et de les prévenir.

La persistance du surpeuplement et ses conséquences

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

Un logement est considéré en « surpeuplement accentué » si le nombre de pièces nécessaires au ménage (voir normes ci-dessous) est égal ou supérieur de plus de deux unités à celui constaté. D'après 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 penche sur les situations de « surpeuplement modéré » (dans lesquelles le nombre de pièces nécessaire est supérieur d'une unité à celui constaté), ce sont 6,9 millions de personnes qui 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 modéré⁸³, 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 ménages concernés)⁸⁴ 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). 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. Une étude publiée par la DREES en février 2014⁸⁵ démontre que les bénéficiaires des minima sociaux sont particulièrement

⁸³ 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.

⁸⁴ Avec une forte concentration à Paris et en Seine-Saint-Denis : dans ces départements, plus d'un ménage sur quatre est concerné.

⁸⁵ DREES *Études et résultats* « Les conditions de logement des bénéficiaires de minima sociaux en 2012 : difficultés d'accès, surpeuplement et contraintes financières », n°872, février 2014.

touchés par le surpeuplement : fin 2012, un allocataire sur cinq vit dans un logement surpeuplé, soit trois fois plus que dans la population générale.

Locataires de « meublés » : un statut plus vulnérable

Plus souple qu'une location classique (avec une durée de bail plus courte⁸⁶, 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 peut aussi constituer une solution « par défaut » pour des ménages disposant de faibles ressources dans un marché du logement tendu⁸⁷. D'après l'enquête nationale Logement, environ 400 000 personnes (hors étudiants) vivaient dans un logement meublé en 2006 (soit une augmentation de 14 % par rapport à 2002). Si certains de ces meublés répondent à une réelle demande sociale, 173 000 meublés sont comptabilisés⁸⁸ comme étant en situation d'occupation précaire. Ces situations concernent principalement 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 %)⁸⁹. Pour ces ménages, la location de meublés se traduit également par des taux d'effort supérieurs à la moyenne⁹⁰, 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 courante⁹¹, clauses abusives dans les contrats de location comme l'a révélé une enquête de la Commission des clauses abusives⁹² (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...).

⁸⁶ Bail d'une durée de 1 an, au lieu de 3 ans (de 9 mois pour les étudiants).

⁸⁷ 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.

⁸⁸ Source : ministère du Logement.

⁸⁹ Insee, n°F1002, cité précédemment, p.160.

⁹⁰ Taux d'effort net de 28 %, contre 24 % en moyenne.

⁹¹ 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.

⁹² 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.

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.

D'après l'Insee, les dépenses de logement supportées par les ménages⁹³ ont augmenté de 17 % en moyenne entre 2005 et 2011, alors que 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)⁹⁴. En 2013, les dépenses pré-engagées représentaient 29% du revenu disponible brut du ménage, soit une hausse de 0,3 point en un an, s'expliquant principalement par la hausse des dépenses liées au logement (qui représentent 79 % des dépenses pré-engagées)⁹⁵.

⁹³ Avant déduction des éventuelles aides au logement.

⁹⁴ Insee Première « Les niveaux de vie en 2012 » - septembre 2014 - N° 1513.

⁹⁵ Insee Première n° 1502, «La consommation des ménages se stabilise en 2013 », juin 2014.

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.

Alors qu'en 1985, pour un même type de ménage, le coût d'une pièce d'habitation rapporté au budget était quasi identique pour toutes les catégories de revenus, il est devenu aujourd'hui beaucoup plus cher de se loger pour un ménage au revenu modeste que pour un ménage aisé. Ainsi, en proportion des budgets, ce coût a doublé de 1985 à 2005 pour les 10 % des foyers les plus pauvres (de 6 à 13 % pour une pièce et un adulte seul) pendant qu'il restait stable chez les plus favorisés.

Dans une autre étude, la DREES⁹⁶ indique que les dépenses de logement absorbent en moyenne 20 % des revenus des ménages : charges comprises, les taux d'effort nets sont en moyenne de 26 % pour les locataires du parc privé et 22 % pour ceux du parc social. Du fait de l'augmentation des niveaux de loyers dans le parc privé, le taux d'effort des locataires du parc privé (charges comprises) est non seulement plus élevé que dans le parc social, mais il s'en écarte depuis plus de 20 ans (de 2 points en 1984 la différence est passée à 4,4 points en 2006).

À ce titre, l'enquête Budget de familles de 2011 indique que 15 % des locataires du secteur Hlm, 18 % des propriétaires accédants et 22 % des locataires du secteur privé subissent des taux d'effort supérieurs à 40 %. 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.

⁹⁶ « Trente ans d'évolution des dépenses de logement des locataires du parc social et du parc privé » - Dossier *solidarité et santé* – DREES – juillet 2014 – N°55.

La DREES précise que certaines catégories de ménages sont confrontées à des taux d'effort particulièrement élevés :

- Bien que fortement solvabilisées par les allocations logement, les familles monoparentales doivent faire face à un taux d'effort de 31,8 % dans le parc privé et 22,5 % dans le parc social,
- Le taux d'effort des locataires du parc privé en attente d'un logement social est de 28 %,
- Les personnes ayant emménagé récemment dans le parc privé sont soumises à des taux d'effort plus élevés que la moyenne (27 % contre 20 %).

Bien que l'aide au logement améliore la capacité des ménages à faire face aux dépenses relatives au logement, une partie considérable d'allocataires, une fois le logement payé (et les allocations déduites), ne disposent que de très faibles ressources pour faire face aux dépenses courantes : chaque mois la moitié des allocataires disposent de moins de 609 euros par unité de consommation (UC) pour vivre, et 20 % des ménages conservent moins de 335 euros (par UC)⁹⁷.

Selon une étude du Crédoc de 2011⁹⁸, 44 % des ménages en France considèrent aujourd'hui que le coût du logement pèse lourdement sur leur budget (contre 36 % il y a 30 ans). Cette proportion atteint 54 % parmi les locataires et 55 % chez les ménages gagnant moins de 900 euros. 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 devoir se restreindre en la matière. Les dépenses d'alimentation diminuent de 378 à 258 euros 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).

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).

⁹⁷ "Les dépenses de logement : allégées par les aides personnelles au logement, mais qui demeurent une charge très forte pour une partie des foyers allocataires" - *L'essentiel* - CNAF - mars 2014.

⁹⁸ Crédoc, Les dommages collatéraux de la crise du logement sur les conditions de vie de la population, 2011.

Le tableau de bord du mal-logement

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'enquête⁹⁹. 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 2013-2014, plusieurs indicateurs montrent que les difficultés financières des ménages se sont aggravées sur une période récente. La Banque de France a vu le nombre de dossiers de surendettement exploser : 223 012 dossiers de surendettement ont été déposés en 2013, soit une augmentation de +21 % depuis 2006¹⁰⁰. Les bailleurs sociaux sont également témoins de ces difficultés au sein de leur parc : fin 2012, 17 % de leurs locataires étaient en retard de paiement (soit 712 000 ménages) et 6 % présentaient des impayés de 3 mois et plus (255 300 ménages)¹⁰¹. Sur l'année 2012, les bailleurs sociaux ont signé avec leurs locataires 310 000 plans d'apurement amiables. Soulignons enfin que les allocataires d'une aide au logement ne sont pas épargnés par ces difficultés financières : en augmentation de 10 % par rapport à 2012, ils seraient près de 197 000 à être en situation d'impayés en 2013¹⁰².

⁹⁹ Insee, *Portrait social 2008*, « Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages ».

¹⁰⁰ Le nombre de dossiers est passé de 184 800 à 223 012 entre 2006 et 2013. En 2013, 68 253 mesures de rétablissement personnel ont été prises (et déjà plus de 60 260 de janvier à octobre 2014).

¹⁰¹ Source : USH (enquête réalisée fin 2012 auprès des organismes, 418 répondants, couvrant 79 % du parc).

¹⁰² "Prestations légales, aides au logement, revenu de solidarité active au 31/12/2013" – Direction des statistiques, des études et de la recherche de la CNAF – août 2014.

Des dispositifs d'aide de plus en plus sollicités

La hausse préoccupante des 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 (date des dernières données consolidées au niveau national), plus de 455 000 ménages avaient bénéficié d'une aide des FSL pour se maintenir dans leur logement, contre 333 000 en 2005.

Le caractère parcellaire des données disponibles à partir de 2010, ne permet pas aujourd'hui d'actualiser le nombre d'aides distribuées par les FSL. Dans l'attente des résultats d'une étude initiée par l'ADF et la DIHAL, une analyse sur 56 départements ayant transmis leurs bilans d'activité chaque année (cf. tableau 12) permet de constater une nette diminution entre 2011 et 2012 des montants des aides distribuées au titre des impayés. Seulement 218 569 ménages ont été aidés à ce titre, contre 239 354 en 2011. Une évolution qui ne peut s'expliquer ni par la baisse du coût de l'énergie ni par un enrichissement des ménages, mais bien par des décisions des conseils généraux de maîtriser davantage leurs dépenses (en hausse depuis 2008), et qui se sont accentuées en 2012.

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

	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de ménages aidés au titre du maintien locatif	34 154	35 626	39 500	48 040	41 799
Nombre de copropriétaires occupants aidés au titre des copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'OPAH	18	232	292	273	297
Nombre de ménages aidés au titre du paiement des fournitures :					
- dont impayés de gaz	140 696	163 032	162 235	166 868	152 297
- dont impayés d'eau	35 850	41 770	44 285	44 156	44 562
- dont impayés de téléphone	832	879	649	556	226
Nombre global des ménages aidés financièrement au titre des impayés – sans doubles comptes	204 152	229 339	232 313	239 354	218 569
Montant des prestations financées par les FSL pour l'Accompagnement social lié au logement (ASLL) - (en euros)	32 172 920	31 461 364	34 372 168	38 813 359	35 909 437

Source : ministère du Logement.

*Les données présentées dans ce tableau ne reposent que sur l'échantillon des 56 départements ayant répondu à l'enquête nationale sur les FSL pour chaque année de 2008 à 2012.

NB : Des ménages pouvant être aidés concomitamment à plusieurs titres, par exemple au titre d'un maintien locatif et au titre du paiement des fournitures d'énergie, le total cumulé des ménages aidés au titre du maintien locatif, des copropriétés dégradées et des fournitures d'énergies est supérieur au nombre global de ménages aidés au maintien.

Le tableau de bord du mal-logement

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 bénéficiaires en 2009), elle est en déclin depuis 2010 (sa distribution ayant été stoppée dans le parc locatif privé¹⁰³ au bénéfice de la Garantie des risques locatifs) et se situe en 2013 à un peu moins de 43 000 ménages couverts.

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	2013
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	26 030	25 608
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	44 781	42 829
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	65 445	57 755

Source : Anpeec.

Au 31 mars 2014, 145 000 logements du parc privé sont couverts par le dispositif de Garantie des risques locatifs, soit une nette baisse au regard des 224 000 logements couverts par le dispositif fin 2012. Prévu par l'article 23 de la loi « ALUR », un nouveau dispositif de Garantie universelle locative (GUL) avait été annoncé pour 2016¹⁰⁴. Toutefois, le Gouvernement ayant abandonné ce projet en raison de son coût jugé trop élevé, une nouvelle version de la GRL est en cours d'élaboration entre l'État et Action Logement.

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 : 152 035 ménages ont été assignés en justice pour impayés de loyers en 2013 (contre 147 627 en 2012), et 125 923 décisions d'expulsion ont été prononcées, dont 120 533 pour impayés locatifs¹⁰⁵.

¹⁰³ La garantie Locapass continue à être distribuée dans ce parc exclusivement pour les logements appartenant à des personnes morales et conventionnés APL (ces logements n'entrant pas dans le champ du dispositif de la GRL). Elle se poursuit également dans le parc social.

¹⁰⁴ Prévu comme un système d'aides visant à couvrir les bailleurs contre les impayés de loyers, ce dispositif a pour objectif de favoriser une détection des impayés et donc une prévention rapide des expulsions. Les conditions de mise en œuvre de la GUL prévoient selon la loi « ALUR » que les impayés de loyer fassent l'objet d'un recouvrement auprès du locataire par les instruments du Trésor public, mais également que les locataires en impayés disposent de mesures d'accompagnement social.

¹⁰⁵ 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 %.

La hausse des décisions d'expulsion pour cause d'impayés locatifs est de 49 % depuis 2001 (et de 5 % en un an).

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 n'avons pu obtenir de données actualisées de la part du ministère de l'Intérieur pour 2012 et 2013, 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 augmenté de 101 % en dix ans.

Notons toutefois que le nombre de ménages expulsés et qui sont contraints de quitter leur logement est beaucoup plus important que ce qu'indiquent les données relatives aux seules expulsions manu militari. En effet, bon nombre de ménages décident de quitter leur domicile sous la contrainte de la procédure ou la pression du propriétaire ou de l'huissier (à l'étape du commandement de quitter les lieux, de la demande du concours de la force publique...), sans que l'on puisse aujourd'hui appréhender ces situations d'un point de vue statistique. La réalité des parcours des ménages reste trop méconnue au niveau national, et les solutions auxquelles ils accèdent après leur expulsion constituent une importante zone d'ombre¹⁰⁶. Beaucoup de ménages par ailleurs restent « sans droit ni titre » dans leur logement, et donc en situation de grande fragilité et expulsables à tout moment.

¹⁰⁶ Selon une étude réalisée par l'ADIL du Gard en 2011 sur les expulsions locatives, environ 42 % des ménages seraient partis par eux-mêmes avant même la demande de concours de la force publique.

Le tableau de bord du mal-logement

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

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
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	155 004	161 776
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	152 035
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	125 923
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	120 533
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	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	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	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	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. On ne peut que regretter que les données n'aient pas été diffusées en 2012 et 2013.

En matière de prévention des expulsions, des avancées au cours des dernières années doivent être pointées. Notamment la mise en place effective des CCAPEX (commissions de coordination des actions de prévention des expulsions), même si leur efficacité reste très disparate selon les territoires. Par ailleurs, la circulaire du 26 octobre 2012 enjoint désormais les préfets à ne pas expulser les ménages prioritaires DALO, et la loi ALUR apporte plusieurs dispositions visant une meilleure prévention¹⁰⁷. La création d'un pôle national chargé de suivre la

¹⁰⁷ Parmi elles, on peut citer l'extension des délais de paiement de 24 à 36 mois, des délais pour quitter les lieux de 1 à 3 ans maximum, le maintien des aides au logement aux ménages « de bonne foi » en impayé, etc.

mise en œuvre de la prévention des expulsions, rattaché à la DIHAL, devrait également y contribuer. Si ces avancées doivent être saluées, elles exigent de réels moyens humains (pour le fonctionnement des CCAPEX notamment), une meilleure coordination des acteurs et une articulation plus fluide entre les dispositifs ; elle nécessite également des moyens financiers, pour renforcer l'efficacité des aides aux locataires (FSL, aides à la quittance, etc.), ainsi qu'une réelle volonté politique (des préfets et des départements).

Bien que moins touchés que les occupants du parc privé, les locataires du parc social ne sont pas épargnés par les risques d'expulsions. En 2012, une enquête de l'USH sur une partie importante de son parc indiquait que 58 200 assignations en justice ont été remises, 28 000 commandements de quitter les lieux ont été prononcés et 5 950 concours de la force publique ont été exécutés en 2012 (dont 212 au titre de trouble de jouissance)¹⁰⁸.

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 pour les ménages, la mobilité résidentielle 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

¹⁰⁸ Source : USH (enquête réalisée fin 2012 auprès des organismes, 418 répondants, couvrant 79 % du parc).

Le tableau de bord du mal-logement

les plus pauvres (appartenant au 1^{er} quintile). Ces derniers sont devenus locataires plus de 7 fois sur 10.

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)¹⁰⁹.

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), ceux d'entre eux qui parviennent à accéder à la propriété aujourd'hui le font dans des conditions de plus en plus difficiles : les apports personnels sont d'autant plus un obstacle que les ménages sont modestes, les niveaux d'endettement d'autant plus lourds, sur des périodes d'autant plus longues¹¹⁰...

Le patrimoine¹¹¹ acquis par les ménages (dans lequel figurent les biens immobiliers) contribue également à renforcer les inégalités 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-villes¹¹², 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 10 % les plus riches possèdent 48 % du patrimoine (contre 46 % en 2004)... alors que les 50 % les moins riches n'en détiennent

¹⁰⁹ Insee première, n°1395, « La part du logement dans le budget des ménages », mars 2012.

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ Insee première n°1380, « Les inégalités de patrimoine s'accroissent entre 2004 et 2010 », novembre 2011.

¹¹² 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.

toujours que 7 % (sachant que le patrimoine immobilier représente environ les deux tiers du patrimoine total des ménages).

Les inégalités sociales en termes de parcours résidentiels se traduisent également spatialement. Si les ménages les plus aisés peuvent devenir propriétaires, ils ont également les moyens de choisir le territoire où ils souhaitent vivre. Sur des territoires particulièrement tendus, comme ceux de la région parisienne, la flambée immobilière des années 2000 a renforcé les obstacles à la réalisation des parcours résidentiels des ménages et contraint les plus modestes à partir vivre dans les confins de l'espace périurbain. Une étude réalisée à l'échelle de l'Île-de-France¹¹³ montre que dans deux déménagements sur trois, les ménages de la catégorie des ouvriers partent vers les franges de l'aire urbaine, sachant que leur présence est aussi importante dans la partie périurbaine de la Marne, de l'Aisne, de l'Eure et du Loiret, départements limitrophes de l'Île-de-France.

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 parisienne¹¹⁴. Ces données issues de la dernière enquête Logement de 2006 ne permettent pas de rendre compte de la flambée récente 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.

¹¹³ C. Julliard, « Répondre à l'enjeu de mobilité résidentielle : l'autre pari du Grand Paris » - l'Observateur de l'immobilier du crédit foncier ODI n°85.

¹¹⁴ 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.

Le tableau de bord du mal-logement

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. La hausse des locations de plus longue durée en témoigne (30 % de locataires présents depuis plus de 4 ans en 2002 contre 12 % en 1978), comme le net recul du taux de rotation dans ce parc. Alors que la mobilité dans le parc locatif privé s'établit à 25,9 % en 2014¹¹⁵ (contre 26,7 % en 2013), celle du parc Hlm atteint aujourd'hui un niveau bas de 9,9 % (contre 9,6 % en 2012 mais 12 % en 2000). Selon le rapport annuel de performance de 2014, les territoires plus tendus (classés en zones A et B1) sont plus fortement touchés par un faible taux de mobilité. Par ailleurs, cette baisse de la rotation se traduit par une diminution considérable de l'offre Hlm libérée pour de nouvelles attributions.

Tableau 17 : Évolution de la mobilité dans le parc Hlm

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Taux de mobilité	12,0 %	9,8 %	9,8 %	9,9 %	9,8 %	10,0 %	10,3 %	10,3 %	9,6 %	9,9 %

Source : USH.

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 2013, le relogement des personnes hébergées en CHRS est ainsi passé de 63 % à 44 %, taux le plus faible de ces 5 dernières (voir tableau 40).

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

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

¹¹⁵ Source : Clameur, 2014.

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 (4,99 €/m² dans le parc social en ZUS contre 5,61 €/m² dans le reste du parc¹¹⁶) participe fortement à la spécialisation de ces quartiers dans l'accueil d'une population très fragile. Les données de l'Observatoire des zones urbaines sensibles (Onzus) le confirment¹¹⁷ : dans les 751 ZUS de France, le taux de chômage s'élève à 23,2 % en 2013 (situation stable par rapport à 2012) et plus de 38 % de la population vit sous le seuil de pauvreté en 2011 (soit 3,1 fois plus que sur le reste du territoire) ; par ailleurs, un tiers des allocataires des ZUS perçoivent le RSA en 2013 (contre 18,4 % sur l'ensemble du territoire métropolitain) et le taux de couverture de la CMUC est de 21,7 % dans les ZUS (contre 7,2 % pour l'ensemble du territoire)... Le rapport 2012 de l'Onzus¹¹⁸ indiquait par ailleurs que la population des ZUS était de plus en plus fragile : les nouveaux arrivants dans le parc Hlm des ZUS ont des revenus inférieurs de 26 % à ceux des locataires en place (18 % dans le parc Hlm hors ZUS).

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. Seules les personnes disposant de ressources significatives semblent finalement autorisées à quitter ces quartiers et à poursuivre leur parcours social et résidentiel... Les quartiers d'habitat populaire sont ainsi devenus de véritables « territoires de relégation » pour certains ménages modestes, qui s'y retrouvent 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 sociale¹¹⁹ qui s'appliquerait sur l'agglomération entière.

¹¹⁶ D'après les données de l'Union sociale pour l'habitat, 2014.

¹¹⁷ 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.

¹¹⁸ 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.

¹¹⁹ 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 — décrite 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 de 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 notamment aux besoins des ménages pauvres et modestes (1),
- la mobilisation du parc existant, public et privé (2),
- l'évolution des prix dans le domaine du logement (3),
- l'impact des aides personnelles au logement sur la solvabilisation des ménages (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 encore plus le nombre des ménages ont fortement progressé (vieillessement 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, aggravée par le contexte de crise économique, a 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 étude du CGDD, la France devrait compter en 2050 près de 30 % de ménages supplémentaires par rapport à son niveau actuel (du fait du vieillissement de la population, de l'augmentation du nombre de ménages composés d'une personne seule, du phénomène de décohabitation...), générant des besoins en logements de plus en plus élevés¹²⁰. La demande potentielle en logements devrait atteindre entre 330 000 et 360 000 logements par an d'ici à 2020.

Ces prévisions ne tiennent compte ni du déficit 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, si bien que différentes estimations¹²¹ convergent autour de l'objectif de 500 000 logements environ à construire chaque année pour répondre aux besoins futurs et combler le déficit actuel. C'est l'objectif 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). Depuis 2009, moins de 350 000 logements ont été mis en chantier chaque année, sauf en 2011 (avec un pic à 421 300), soit un résultat bien inférieur aux 500 000 logements visés. En 2013, à peine 332 000 logements ont été mis en chantier, confirmant une détérioration de la situation qui s'est poursuivie en 2014 (298 000 logements mis en chantier).

¹²⁰ Le Commissariat général au développement durable 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*.

¹²¹ 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	2014
Total des logements mis en chantier	303	314	363	410	434	466	400	334,4	346	421,3	346,4	331,9	298,5
dont construction neuve	-	-	-	-	-	-	-	299,9	309,7	378,6	304,2	294,5	-
dont construction sur bâtiments existants	-	-	-	-	-	-	-	34,5	36,3	42,7	42,2	37,4	-
Logements ordinaires	294	305	350	406	414	443	382	316,1	324,9	395	325,2	313,1	-
dont individuels	192	193	216	229	238	243	212	177,9	180,9	202,3	168,6	156,7	-
dont collectifs	102	112	134	177	177	201	170	138,2	144	192,7	156,6	156,4	-
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	18,8	-

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

* Le tableau 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.

Une progression toujours insuffisante du parc Hlm

Bien que sa progression soit limitée par les ventes de logements, démolitions et changements d'usage, le parc Hlm s'accroît 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, notamment du fait de l'action entreprise dans le cadre du Plan de cohésion sociale de 2005-2009. Si ce plan pluriannuel a eu un impact réel sur le développement de l'offre, on ne peut que regretter sa non-reconduction depuis 2010. Le nombre de mises en location avait atteint un niveau élevé en 2010 (95 100 logements)¹²² — qui ne peut toutefois pas être comparé aux données précédentes en raison de sources différentes —, mais il a depuis diminué. En 2012, 84 500 logements ont été mis en service, soit 10 000 logements de moins qu'en 2010. Ces mises en service ont malgré tout permis une certaine augmentation du parc Hlm, estimé à plus de 4 595 000 logements en 2013.

¹²² 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	84,5	39,5	nd	nd	nd	45
2013	4 595,6	-	-	-	-	-	-

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

Source : MEDDTL, DGALN/DHUP, Sisa 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 EPLS 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 celles à des particuliers).

Les données de l'Union sociale pour l'habitat, basées sur les statistiques d'activité des fédérations, font état, quant à elles, du volume d'offre Hlm qui est mis à disposition des ménages chaque année. En 2013, ce sont 478 000 logements sociaux qui ont pu être ainsi attribués, dont 77 000 issus de la croissance du parc (construction de nouveaux logements ou acquisitions-améliorations) et 401 000 issus de la mobilité des ménages dans le parc Hlm. Cette offre est en recul par rapport à 2012, notamment en ce qui concerne l'offre liée à la mobilité (-10 000 logements).

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

	2009	2010	2011	2012	2013
Offre totale attribuée à de nouveaux ménages	455	469	480	485	478
Dont offre liée à la mobilité	374	396	403	411	401
Dont offre liée à la croissance du parc (logements neufs ou acquis amélioré)	81	73	77	74	77

Source : Union sociale pour l'habitat, 2014 (estimations USH d'après statistiques d'activité des fédérations) – France entière.

Lecture : Près de 480 000 ménages ont emménagé dans un logement HLM en 2013, dont 401 000 ont emménagé dans le parc libéré par des déménagements et 77 000 dans le parc nouveau (c'est-à-dire construit ou acquis non occupé).

En matière de production de logements sociaux, l'enjeu du foncier est considérable, en premier lieu pour les territoires tendus sur lesquels l'identification de terrains disponibles à un coût raisonnable représente une difficulté majeure pour les acteurs locaux. En janvier 2013, un dispositif a été instauré par le Gouvernement pour accélérer 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. Selon un premier bilan¹²³, 333 terrains auraient été identifiés suite au recensement réalisé au niveau local (dont 264 biens appartenant à l'Etat et 69 aux établissements publics de transport) ; huit cessions auraient été conclues pour un potentiel de 960 logements (dont 430 logement sociaux). La CNAUF (Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier) a été installée en juillet 2014 pour suivre la mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public, mais aussi débloquer et accélérer les procédures de cession de terrains afin d'accompagner la relance de la construction engagée par le Gouvernement.

Logements sociaux financés : toujours loin des objectifs

En amont de la mise en service des logements sociaux, l'étape des financements accordés indique également une progression régulière jusqu'en 2010 (avec plus de 130 000 logements sociaux financés). Depuis, la diminution a été très nette et à peine 103 000 logements sociaux ont été financés en 2012. Si une reprise de la production est notable en 2013, avec plus de 117 000 logements sociaux, ce niveau reste bien inférieur à l'objectif annuel de 150 000 logements sociaux que s'est fixé le Gouvernement pour la période 2013-2017¹²⁴. Conscients de l'insuffisance de la production de logements sociaux ces dernières années, l'USH et le Gouvernement ont signé un pacte d'objectifs et de moyens (2013-2015) en juillet 2013, afin de développer l'offre et la réhabilitation ; un pacte réaffirmé en septembre 2014 dans un agenda « 2015-2018 ». Notons que le coût moyen d'un logement social PLUS a considérablement augmenté depuis 2000 (il est passé d'un peu moins de 76 800 € à 142 100 € en 2013)¹²⁵, et l'État a diminué de moitié sa subvention unitaire moyenne sur la même période, contraignant les bailleurs et collectivités locales à augmenter leur effort financier. Comme le prévoit la loi de finances pour 2015, cette subvention des logements PLUS est amenée à disparaître totalement. Les bailleurs continueront toutefois à être soutenus dans les zones tendues par la ligne consacrée au financement de la surcharge foncière.

Le financement et la production de logements sociaux varient selon les territoires : si les zones considérées comme tendues (A et B1)¹²⁶ ont encore représenté, en 2013, 60 % des logements financés, l'augmentation est toutefois plus sensible dans les zones les moins tendues (zones B2 et C)¹²⁷.

¹²³ « La mise en oeuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement », Thierry Repentin, CNAUF, janvier 2015.

¹²⁴ Au regard des objectifs nationaux (33 000 de PLAI, 69 000 de PLUS et 48 000 PLS), le taux de réalisation en 2013 est de 82 % pour les PLUS et PLAI (contre 70 % en 2012) et de 67 % pour les PLS (contre 64 % en 2012).

¹²⁵ Selon les données de l'USH de 2014.

¹²⁶ Selon le zonage défini pour l'investissement locatif.

¹²⁷ Source : Rapport annuel de performance, 2014.

Le tableau de bord du mal-logement

Pour l'année 2014, 106 414 logements sociaux ont été financés, soit une diminution de 12 % par rapport à 2013 et un résultat encore très éloigné de l'objectif de 150 000.

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	Part des PLAI
2001	5 427	39 513	2 711	47 651	8 648	56 299	15 %	10 %
2002	5 188	36 412	2 856	44 456	11 834	56 290	21 %	9 %
2003	5 034	39 622	4 144	48 800	12 659	61 459	21 %	8 %
2004	6 037	41 548	4 521	52 106	20 598	72 704	28 %	8 %
2005	7 538	44 225	1 519	53 282	23 708	76 990	31 %	10 %
2006	7 672	50 355	747	58 774	37 593	96 367	39 %	8 %
2007	13 014	45 769	810	59 593	32 896	92 489	36 %	14 %
2008	17 000	48 500	599	66 099	33 253	99 352	34 %	17 %
2009	21 634	57 281	573	79 488	40 354	119 842	34 %	18 %
2010	25 802	58 981	273	86 090	45 016	131 106	34 %	20 %
2011	23 483	51 412	130	75 025	40 864	115 889	35 %	20 %
2012	23 409	48 476	244	72 129	30 599	102 728	30 %	23 %
2013	29 734	54 788		84 522	32 543	117 065	28 %	25 %
2014	28 449	51 490		79 939	26 475	106 414	25 %	27 %

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

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

NB : Le tableau ci-dessus rend compte des financements accordés en vue de la production de logement social. La mise à disposition effective de ces logements aux ménages intervient avec un certain décalage : en 2013 par exemple, 117 065 logements ont été financés mais seulement 84 500 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.

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 PLS, à hauteur de 39 %. Représentant 25 % des logements sociaux financés en 2014, le nombre de PLS a en effet progressé dans des proportions plus importantes que les véritables logements sociaux (il a été multiplié par 3, contre 1,7 pour les PLUS et PLAI¹²⁸ entre 2001 et 2014) alors qu'ils sont inaccessibles aux ménages les plus modestes. 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 (27 % en 2014), alors qu'une étude du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées¹²⁹ a montré que 66 % des entrants dans le logement social sont en-dessous des plafonds de ressources PLAI¹³⁰. L'inadéquation entre les

¹²⁸ 64,3 % des ménages ont des niveaux de ressources qui se situent en-dessous des plafonds PLUS ; 29,9 % en dessous des plafonds PLAI et 79,9 % en dessous des plafonds PLS en 2014.

¹²⁹ HCLPD, *Loyers Hlm, droit au logement et mixité sociale*, avril 2012.

¹³⁰ 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.

niveaux de ressources des demandeurs et les loyers de certains logements neufs est de plus en plus inquiétante, même pour des PLUS, voire des PLAI. Sur les 10 dernières années, cette hausse régulière des loyers maximums PLUS et PLAI aura été de plus de 20 %. Les logements neufs présentant des niveaux de loyers plus élevés que ceux du parc social ancien, l'effort de production nouvelle et la réhabilitation du parc existant ont contribué à l'augmentation générale des loyers moyens dans le parc social. Pour un logement de 70 m², les loyers mensuels réels constatés en 2013 s'établissent à 370 € pour un PLAI en moyenne et à 540 € pour un PLS, avec des variations importantes selon les territoires¹³¹ : en zones très tendues (tel qu'à Nice par exemple), le loyer d'un PLS neuf de 70 m² peut s'élever à 700 €.

Par ailleurs, les caractéristiques physiques du parc locatif social ne correspondent pas suffisamment aux nouveaux besoins des ménages. Ainsi, à peine un quart du parc Hlm se compose de petits logements (6 % de T1 et 18 % de T2), alors que les personnes isolées et les familles monoparentales avec moins de 2 enfants représentent respectivement 38 % et 17 % des locataires Hlm aujourd'hui. À l'inverse, les grands logements sont également insuffisants pour répondre aux besoins de grandes familles (moins de 10 % de T5)¹³².

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

Parce que la production neuve ne pourra pas, à elle seule, répondre à l'ampleur des besoins, le parc existant doit pouvoir être également mobilisé pour favoriser l'accès au logement des ménages pauvres et modestes (mobilisation des logements vacants, conventionnement du parc locatif privé, réhabilitation du parc de logements vétustes ou de mauvaise qualité...).

L'intensification de la lutte contre la vacance

Au 1^{er} janvier 2014, 2,6 millions de logements étaient vacants selon l'Insee (7,8 % du parc de logements ordinaires), un chiffre en hausse de 31 % depuis 2007. 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.¹³³). Un certain taux de vacance est considéré comme « incompressible » (correspondant aux délais de déménagement et d'amélioration, ou au

¹³¹ Selon les zones, les loyers maximum varient de 4,53 €/m² à 5,58 €/m² en PLAI, de 5,11 € à 6,26 €/m² en PLUS et entre 7,67 € à 13 € en PLS (source : USH 2014).

¹³² Source : USH 2014 (les Hlm en chiffres et Rapport au congrès).

¹³³ 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...).

renouvellement du parc). D'après une récente publication du CGDD¹³⁴, les territoires sont inégalement touchés : si la vacance persistante n'est que de 6 % pour les départements de la région parisienne, elle s'élève à 25 % en Haute-Loire ou dans le Cantal. Les 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.

Dans le parc Hlm, environ 129 000 logements étaient vacants depuis plus de 3 mois en 2013 (+2 000 logements par rapport à 2012)¹³⁵. D'après l'enquête triennale sur l'occupation des logements sociaux (OPS), certains segments de ce parc sont davantage touchés : le taux de vacance s'élève par exemple à 6,9 % dans les zones urbaines sensibles (ZUS) et à 8,8 % dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) de France métropolitaine en 2012, contre 3,6 % de vacance hors ZUS et ZRR.

Afin d'inciter les propriétaires à remettre leurs logements sur le marché, une taxe sur les logements vacants (TLV) a été instaurée en 1998¹³⁶ : appliquée dans 8 agglomérations¹³⁷ en France, elle a contribué à y réduire significativement la vacance¹³⁸. 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. 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 plus de 50 000 habitants (contre initialement 8 de plus de 200 000 habitants), la mesure s'applique désormais aux logements vacants depuis un an (contre deux auparavant) et le taux de la taxe a été augmenté¹³⁹. Cette extension du champ d'application de la TLV a naturellement conduit à une augmentation substantielle du nombre de logements imposables entre 2012 et 2013 (de 86 300 à 250 300), et de fait à une augmentation du rendement de la taxe : 200 792 avis d'imposition ont été émis en 2013 (contre 68 356 en 2012) permettant la mise en recouvrement de 129,9 M€ (contre 38,4 M€ en 2012). Cette évolution devrait se poursuivre

¹³⁴ 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.

¹³⁵ Données USH 2013, taux de vacance de plus de 3 mois en fin d'année.

¹³⁶ Sont concernés par cette taxe les logements laissés volontairement inoccupés par leur propriétaire depuis plus de 2 ans et situés dans des zones où la demande de logements est particulièrement forte. Sont exclus de la TLV : le parc locatif social, les résidences secondaires, les locaux dont la mise en état d'habitation nécessiterait des travaux importants, les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneurs ou ceux qui ont été occupés plus de 30 jours consécutifs au cours de l'une des deux années de référence. Il est bon de noter que la loi ENL de 2006 a par ailleurs créé une taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), qui permet aux communes non soumises à la TLV de prendre une délibération pour taxer tous les logements laissés volontairement vacants depuis plus de 5 ans.

¹³⁷ Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice et Cannes-Grasse-Antibes (ces deux dernières agglomérations ayant fusionné).

¹³⁸ De - 21 % à - 48 % entre 1999 et 2005, alors que celle-ci diminuait de 8,5 % pendant la même période dans la France entière.

¹³⁹ Le taux de cette taxe s'élève désormais 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).

en 2014, deuxième année d'application du renforcement de la TLV, qui prévoit que les logements entrés dans le champ d'application en 2013 et non remis sur le marché seront soumis au taux de 25 %.

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	2013*
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	250 362

Source : Direction générale des finances publiques.

* Changement de périmètre.

Par ailleurs, fin 2012, le Gouvernement avait affiché la volonté de recourir 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 (Ile-de-France et certaines zones de PACA, Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées). À la fin du mois de mars 2013, à l'occasion d'un premier bilan sur la mise en œuvre de la procédure de réquisition en Ile-de-France, sur les 7 500 logements identifiés, 5 050 logements ont été effectivement évalués mais seulement 412 font l'objet d'une intervention de mobilisation par l'État (soit 8 %) et aucune de ces procédures n'a encore pu aboutir. 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, mais aucun logement n'a été réquisitionné à ce jour.

Si la lutte contre la vacance dans le parc de logements s'est intensifiée ces dernières années, la vacance des immeubles de bureaux est en revanche un sujet moins pris en compte par les pouvoirs publics (alors que 3,9 millions de mètres carrés de bureaux seraient vides aujourd'hui en Ile-de-France, dont près d'un tiers seraient inoccupés depuis plus de trois ans, soit 1,2 millions de m²).¹⁴⁰

Conventionnement du parc privé : des niveaux extrêmement bas

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.

L'Anah estime aujourd'hui à 140 000 le nombre de logements conventionnés dans le parc privé. Alors que 1,5 million de nouvelles locations ont lieu

¹⁴⁰ «La transformation et la mutation des immeubles de bureaux», Étude de l'Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise en Ile-De France, novembre 2014.

Le tableau de bord du mal-logement

chaque année dans le parc privé¹⁴¹, le nombre de logements nouvellement conventionnés à des niveaux de loyer maîtrisés apparaît particulièrement faible, plafonnant autour de 38 000 dans les meilleures années. Ce flux a considérablement diminué depuis 5 ans et ne représente plus que 6 565 logements en 2013. Cette diminution 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 (528 logements en 2013) et représente à peine 8 % de l'ensemble des logements conventionnés (11 % en 2012).

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

	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012	2013
Logements privés à « loyers maîtrisés »	38 682	33 696	25 997	37 722	29 692	11 112	6 201	6 565
dont logements conventionnés très sociaux (LCTS)	2 024	2 459	2 932	3 338	2 845	1 741	665	528
dont logements conventionnés (LC)	11 609	12 668	12 056	14 153	11 073	7 174	4 549	3 067
dont logements à loyers intermédiaires	25 049	18 569	11 009	20 231	15 774	2 197	772	2 970

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 : un bilan en demi-teinte

Dans le parc locatif public, le nombre de logements réhabilités se situe à des niveaux bien inférieurs à celui de 2000. Ce déclin très important s'est accéléré avec la suppression de la Palulos depuis 2009 (moins de 700 logements concernés en 2013, contre 123 000 en 2000). À partir de 2004, l'intervention publique de réhabilitation du parc social a été portée également par le Programme national de rénovation urbaine, tourné essentiellement vers les Zones urbaines sensibles (34 600 logements réhabilités en 2013). Dans le cas de la Palulos comme dans celui du PNRU, l'Etat est de moins en moins mobilisé financièrement : son désengagement en matière d'aides directes est compensé par des prêts bonifiés de la Caisse des Dépôts, notamment dans le cadre de la réhabilitation thermique des logements sociaux (à travers les « éco-prêt logement social »), et le financement du PNRU repose quasi exclusivement sur le budget d'Action logement.

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. Afin d'atteindre l'objectif de 120 000 rénovations de logements sociaux par an fixé par le plan de rénovation énergétique de l'habitat, le dispositif de l'éco-PLS a fait l'objet d'une série d'évolutions visant à le rendre plus incitatif. Si les 100 000 logements sociaux de la première génération

¹⁴¹ « La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence », CGEDD, juin 2013.

des éco-PLS ont été quasiment réalisés sur les premières années (près de 90 000 logements rénovés entre 2009 et 2011), le bilan de la mise en œuvre de la seconde génération de prêts met en évidence une chute du rythme de rénovation (20 560 logements en 2012), s'expliquant notamment par des taux et des critères d'éligibilité plus contraignants. Prenant en compte ces difficultés, la troisième génération de l'éco-PLS, mise en œuvre en 2013, a permis la rénovation énergétique de 28 000 logements supplémentaires (43 814 logements rénovés en 2013). Toutefois, une accélération du rythme des rénovations sera encore nécessaire pour atteindre les objectifs fixés.

Tableau 24 : Logements réhabilités dans le parc locatif public

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
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	670
PNRU	-	-	-	-	23 469	34 035	27 340	30 255	47 640	77 563	46 474	38 944	32 930	34 645
Eco-PLS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19 365	33 040	36 123	20 560	43 814
Total	123 248	88 102	75 737	80 398	58 443	91 663	75 220	78 063	97 730	109 664	84 964	76 276	53 876	79 129

Source : ministère du Logement, bilan DGALN/DHUP.

Du côté du parc locatif privé, l'amélioration de l'offre est elle aussi en baisse régulière depuis plus de 10 ans (à l'exception de l'année 2009, marquée par des crédits supplémentaires dans le cadre du Plan de relance). Après avoir atteint son niveau le plus bas de la décennie avec 60 700 logements améliorés en 2012, le nombre d'aides à l'amélioration de l'Anah est reparti à la hausse en 2013 (+ 8 % en un an) pour s'établir à 65 400 logements. Ce niveau reste toutefois très éloigné des quelque 200 000 logements améliorés en 2001. La diminution est sensible parmi les propriétaires occupants (- 37 % depuis 10 ans) et plus encore parmi les propriétaires bailleurs (- 92 % depuis 10 ans et - 43% par rapport à 2011).

Tableau 25 : Logements améliorés dans le parc locatif privé

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
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	44 952
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	6 565
Aides au syndicat						19 991	24 251	23 287	49 060	20 484	22 314	19 528	13 559
Total	199 728	178 385	158 069	143 391	132 044	133 561	131 362	112 744	160 491	107 056	72 482	60 708	65 076

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 accorde depuis 2011 des subventions aux ménages, conditionnées à une amélioration de la performance énergétique de leur logement supérieure à 25 %. Si ce programme a connu des débuts difficiles (avec des résultats bien en-deçà des objectifs, soit 12 786 ménages aidés en 2012 et moitié moins en 2011), l'année 2013 a été

marquée par une montée en charge significative (34 157 logements aidés pour un objectif de 30 000). Cette forte augmentation s'explique principalement par le déploiement du programme et la mobilisation des acteurs sur le terrain, et surtout par une évolution du régime des aides¹⁴² de l'Anah, et notamment un rehaussement des plafonds de ressources qui a conduit à toucher des ménages aux ressources plus importantes. Le nombre de ménages aidés considérés comme « très modestes » par l'Anah jusqu'au 1^{er} juin 2013¹⁴³ n'a augmenté que de 30 % entre 2012 et 2013, contre 101 % pour l'ensemble des ménages. Les ménages modestes continuent toutefois à bénéficier de ces aides, et celles-ci sont désormais recentrées, depuis juillet 2014, sur les propriétaires occupants les plus modestes. Les premiers enseignements d'une évaluation de ce programme (en cours de réalisation) soulignent que 45 % des bénéficiaires vivent sous le seuil de pauvreté. Alors qu'il serait nécessaire d'intervenir sur 200 000 logements du parc privé chaque année pour pouvoir rénover le parc énergivore dans un délai acceptable, on estime qu'à fin 2014, 100 000 logements auront été réhabilités depuis le lancement du programme « Habiter mieux ». Alors que les opérateurs sur le terrain seraient en capacité d'amplifier sensiblement leur intervention sur ce parc, ils se heurtent à des moyens financiers de l'Anah insuffisants (qui seront encore inférieurs pour 2015 au réalisé de 2014)¹⁴⁴.

L'accent mis par l'Anah sur la lutte contre la précarité énergétique¹⁴⁵ semble s'être fait au détriment de la lutte contre l'habitat indigne et le soutien aux copropriétés, deux sujets sur lesquels le bilan est bien plus mitigé. En matière de lutte contre l'habitat indigne, le rapport annuel de performance de 2013 souligne une diminution du nombre d'opérations réalisées chez les propriétaires bailleurs ainsi qu'une baisse des moyens financiers par rapport à 2012, conséquence de la progression des aides attribuées à la lutte contre la précarité énergétique¹⁴⁶.

Sur le volet des copropriétés dégradées, l'Anah a contribué à la réhabilitation de 11 679 logements en 2013, 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. Alors que le volume des logements en copropriété

¹⁴² Notamment augmentation des plafonds de ressources des propriétaires occupants, évolution du montant de l'aide de solidarité écologique, prime du fonds d'aide à la rénovation thermique, ouverture du programme aux propriétaires bailleurs et aux syndicats de copropriétés.

¹⁴³ Parmi les 12 786 ménages aidés en 2012, 61 % sont des propriétaires occupants très modestes.

¹⁴⁴ Un décret du 29 décembre 2014 a ainsi annoncé une baisse des montants d'Aides solidarité écologique (ASE) accordés par logement pour les ménages très modestes (passant de 3 000 € à 2 000 €).

¹⁴⁵ Selon le Rapport annuel de Performance, la lutte contre la précarité énergétique est la priorité qui aura connu la plus forte dynamique en 2012 puis en 2013 (entre 2011 et 2012, le nombre de logements aidés a quasiment doublé, et le nombre de logements entre 2012 et 2013 a quasiment triplé). Ainsi, en 2013, plus de la moitié des aides de l'Agence sont désormais accordées en faveur de la précarité énergétique.

¹⁴⁶ Selon le Rapport annuel de performance de 2013, Les moyens budgétaires consacrés directement par l'État à la lutte contre l'habitat indigne sont en diminution depuis 2008, atteignant en 2013 4,76M€ CP (contre 8,2M€ en 2007).

aïdés par l'Anah a nettement diminué par rapport à 2009, cette baisse est particulièrement marquée en 2013 (-37 %). À noter toutefois que les syndicats de copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'une OPAH peuvent bénéficier du programme « Habiter mieux » depuis juillet 2013, et que l'Anah vise à travers lui une intervention sur 15 400 logements entre 2013 et 2017.

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	2013
Logements subventionnés dans le cadre d'un programme de copropriété	19 961	23 974	22 755	46 270	19 668	20 853	18 745	11 679
dont OPAH copropriété	8 955	10 764	7 285	15 209	8 720	6 887	5 894	4 128
dont plans de sauvegarde	10 306	12 029	10 291	24 748	6 207	10 733	10 114	3 681
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	3 870

Source : Anah.

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 (difficultés financières, habitat dégradé, besoin en accompagnement social, etc.), ainsi qu'à la difficulté à mobiliser les acteurs privés (copropriétaires, syndicats, banquiers, fournisseurs d'énergie, etc.) et à reloger les occupants¹⁴⁷. Le manque de connaissance du parc des copropriétés participe également de la complexité à intervenir sur ces logements et à prévenir leurs difficultés. La loi ALUR prévoit de développer et réformer les outils de connaissance et d'observation des copropriétés. Par ailleurs, une première Opération de requalification des copropriétés dégradées, à Clichy-sous-Bois, a été déclarée d'intérêt national par l'État en octobre 2014.

La rénovation de l'habitat dans les Zones urbaines sensibles

Le parc de logements sociaux a fait l'objet d'un important Programme national de rénovation urbaine (PNRU) pour la période 2004-2013 : 398 projets ont été signés sur la période dans 595 quartiers (dont 429 zones urbaines sensibles), dans lesquels résident 4 millions d'habitants. Bien que le programme national arrive à échéance, au 31 décembre 2013, 88 % du programme financier était engagé et le taux de réalisation pour les opérations relatives à l'habitat atteignait en moyenne 68 %, avec certaines variations entre les démolitions (réalisées à hauteur de 79 %), les reconstructions (à 64 %), les réhabilitations (à 75 %) et les résidentialisations (à 58 %).

¹⁴⁷ 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 : Opérations de rénovation urbaine programmées, engagées et réalisées au 31 décembre 2013

	Nombre de logements démolis	Nombre de logements reconstruits	Nombre de logements réhabilités	Nombre de logements résidentialisés	Nombre total de logements concernés
Total de la programmation	150 340	141 950	337 180	362 400	991 870
Total des opérations engagées (2004-2013)	134 810	122 120	305 210	313 740	875 880
Total des opérations livrées (2004-2013)	119 040	90 310	253 250	208 900	671 500
Taux d'engagement des opérations	90 %	86 %	91 %	87 %	88 %
Taux de livraison des opérations	79 %	64 %	75 %	58 %	68 %

Sources : Fichiers de programmation Agora et enquête « livraisons » de l'ANRU au 31 décembre 2013, traités par l'Onzus.

Si le PNRU a contribué à améliorer les conditions d'habitation dans de nombreux quartiers en ZUS, le programme n'a pas suffisamment pris en compte les difficultés sociales et économiques des ménages, les volets relatifs aux politiques sociales ou encore à l'emploi étant les « oubliés » de la politique menée sur de nombreux territoires. Par ailleurs, l'échelle d'intervention communale n'a pas toujours permis de favoriser une plus grande mixité sociale dans les agglomérations lors des relogements, et a pu sur certains territoires gripper les processus d'attribution pendant plusieurs années.

3. La hausse non régulée du coût du logement

La progression des prix de l'immobilier qui s'est accélérée au cours des quinze dernières années, et la flambée des niveaux de loyers, notamment dans les grandes villes, ont 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 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.

Les analyses du CGEDD permettent d'établir les niveaux de hausse très élevés du coût des logements, à l'achat comme à la location.

Au niveau national, la hausse des prix de l'immobilier a été considérable au cours des quinze dernières années, comme le montre l'économiste Jacques Friggit. Alors que la période 1965-2000 avait été marquée par une

relative stabilité du prix des logements, qui a fluctué dans un « tunnel » de manière proportionnelle à l'évolution du revenu des ménages, la situation a radicalement changé à partir de 2002 lorsque l'indice du prix des logements est sorti de ce tunnel par le haut¹⁴⁸, sur l'ensemble du territoire. Malgré la crise économique les prix de l'immobilier ne sont toujours pas revenus à des niveaux plus raisonnables, et même s'ils diminuent depuis 2012, ils restent aujourd'hui largement supérieurs (d'environ 70 %) à la normalité historique représentée par ce « tunnel ».

Le problème du logement cher se ressent également sur le marché de la location. Depuis les années 1970, le loyer moyen des locataires a doublé par rapport à leurs revenus¹⁴⁹. Ce décrochage s'explique notamment par une paupérisation des locataires depuis quarante ans, en partie des jeunes ménages qui sont surreprésentés dans le parc locatif, mais aussi par des hausses de loyer liées pour partie à l'amélioration de la qualité des logements.

Sur la période 2000-2014, l'indice du prix des logements anciens a plus que doublé (+ 116 %) et la composante « loyer » dans l'indice des prix à la consommation a augmenté de + 35 %, dans des proportions donc supérieures à la moyenne de l'ensemble des prix à la consommation (+ 25%). Pour rendre compte des loyers réellement payés par les ménages dans un certain nombre d'agglomérations, il est possible de s'appuyer sur les données publiées par l'Olap qui indiquent, elles, une augmentation de + 57 % sur la même période.

Tableau 28 : Évolution des prix des logements, des loyers et des prix à la consommation (2000-2014)

	2000-2014
Prix des logements anciens (4)	+ 116 %
Composante « loyer » dans l'IPC (2)	+ 35 %
Loyers moyens parc privé (3)	+ 57 %
Indice des prix à la consommation (IPC) (1)	+ 25 %

Sources :

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

(2) Insee, *Composante « loyers » des résidences principales dans l'Indice des prix à la consommation*.

(3) OLAP, *loyers moyens dans 11 agglomérations enquêtées par l'Olap de 2000 à 2013, et pour 2014 dans 6 agglomérations (nouveau périmètre de l'Olap)*.

D'après le dernier rapport de l'Olap, les loyers du parc privé ont continué d'augmenter entre 2012 et 2013, à des degrés divers selon les territoires : de + 1,1 point dans les 6 agglomérations de province enquêtées à + 1,8 point en première couronne d'Île-de-France et + 2,7 points à Paris. Les loyers de relocation constituent un facteur déterminant dans la hausse générale des loyers. A Paris, ils sont la principale cause de l'augmentation (à hauteur de

¹⁴⁸ Jacques Friggit CGEDD, « Le prix des logements sur le long terme », 2010, 2-3-1. « Loyers et revenus depuis les années 1970 », CGEDD – juin 2013 (cette note reprend une présentation effectuée devant le Collège Logement du CGEDD en juillet 2012).

¹⁴⁹ Jacques Friggit, « Loyers et revenus depuis les années 1970 », CGEDD, 2013. Cette amélioration de la qualité des logements locatifs est parfois plus subie que choisie : des isolées contraintes de vivre dans des logements trop grands du fait d'un manque de studios, des réglementations techniques auxquels les ménages, faute de moyens, préféreraient se soustraire, etc.

Le tableau de bord du mal-logement

52 %, même s'ils ne représentent que 20 % du parc concerné en 2013) et leur impact est également très important en petite couronne (à hauteur de 39 %). Les loyers indexés sur l'IRL contribuent aussi fortement au mouvement de hausse générale, à hauteur de 37 % à Paris, de 44 % en première couronne et de 45 % en province (6 agglomérations).

Tableau 29 : Contribution des différents facteurs de hausse à l'augmentation générale des loyers en 2013

		Identique ou en baisse	Indexation sur l'IRL	Relocation	Renouvellement de bail	Autre Hausse*	Evolution globale
Paris	Nombre de logements (%)	9,5 %	62,2 %	20 %	2,6 %	5,7 %	100 %
	Contribution à la hausse	0	1	1,4	0,1	0,2	2,7
Petite couronne	Nombre de logements (%)	19,6 %	49,7 %	20,5 %	1 %	9,5 %	100 %
	Contribution à la hausse	- 0,1	0,8	0,7	0	0,4	1,8
Province**	Nombre de logements (%)	28,9 %	34,9 %	27,7 %	0,1 %	8,4 %	100 %
	Contribution à la hausse	- 0,1	0,5	0,2	0	0,4	1,1

Source : Olap, 2014.

* Hausse ne pouvant être rattachée à une procédure légale.

** Ces données reposent sur l'analyse des évolutions des prix des loyers dans 6 agglomérations (Brest, Grenoble, Lyon, Nancy, Strasbourg, Rennes) sur environ 409 500 logements décrits à partir de 5 057 enquêtes validées).

Lecture : en 2013, sur le territoire parisien, les hausses de loyers lors de relocation ont concerné 20 % des logements et ont contribué à la hausse générale des loyers du parc privé, à hauteur de 1,4 point sur une hausse générale de 2,7 points soit 52 % de la hausse.

Toujours d'après l'Olap, la hausse générale des loyers a été plus modérée en 2013 que dans les années précédentes. Cela s'explique à la fois par une évolution plus faible de l'IRL (qui limite par conséquent les augmentations de loyer pour les locataires en place), mais aussi par une moindre hausse des loyers de relocation (tendance des bailleurs à relouer au même loyer). Cette relative modération est à mettre en relation avec une conjoncture économique morose, mais aussi avec certaines dispositions récentes. Les décrets annuels de 2012 et 2013 notamment instaurant une limitation des hausses de loyer lors des relocations, et qui s'appliquent pour la première fois en 2013 sur une année pleine. En 2014, le décret de limitation de la hausse devrait continuer à avoir un effet modérateur sur les loyers de relocation, même si la limitation des hausses ne s'appliquera pas systématiquement, soit du fait de travaux, soit en raison d'un non-respect par certains bailleurs. En revanche, il est encore difficile de prévoir les effets de la mise en œuvre de l'encadrement des loyers, prévue *a minima* à Paris *intra muros* en 2015. Et l'on peut douter que les loyers diminuent de façon généralisée, en raison de la pénurie de l'offre face à une demande toujours aussi soutenue.

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. In fine, ces aides ne permettent plus de réduire suffisamment le poids de la dépense de logement supporté par les ménages, notamment lorsqu'ils disposent de revenus modestes.

Une distribution restreinte des aides personnelles au logement

Fin 2013, près de 6,3 millions de foyers (soit environ un ménage sur cinq) perçoivent une aide au logement¹⁵⁰, marquant une augmentation de 2,1 % en un an sur le territoire métropolitain. Après une nette diminution entre 2001 et 2006, le nombre de bénéficiaires d'une aide personnelle au logement (APL, ALF, ALS) est en progression retrouvant en 2012 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 qui sévit depuis 2008 mais également par la revalorisation des barèmes de ressources pour bénéficier d'une aide au logement.

Toutefois, le taux de diffusion des aides personnelles a reculé : alors que 22,5 % des ménages étaient aidés en 2001, environ 20 % le sont aujourd'hui. Une baisse qui s'explique essentiellement par le recul de la part des accédants aidés (10,1 % en 2013 contre 16,5 % en 2001)¹⁵¹. Si la part des locataires aidés est restée relativement stable (atteignant 44 %), cette stabilité doit nous interroger puisque la précarité a progressé dans la société, fragilisant une partie de la population qui étaient jusqu'alors à l'abri des difficultés de logement, y compris parmi les classes moyennes et catégories intermédiaires.

¹⁵⁰ Parmi eux, 2,7 millions perçoivent l'APL, 2,3 millions l'ALS, et 1,3 million l'ALF. Un bénéficiaire d'aide perçoit en moyenne 279 € par mois pour l'ALF, 189 € par mois pour l'ALS, et 238 € par mois pour les APL. Source : Fascicule CNAF sur les prestations légales, 2014.

¹⁵¹ 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.).

Le tableau de bord du mal-logement

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

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de bénéficiaires (en milliers)*		6 216	6 167	6 101	6 050	6 005	5 959	5 986	6 187	6 096	6 113	6 120	6 219	6 293
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	9,8	10,6	10,1
	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	43,4	42,8	44,4
	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	nd

Source : *comptes du Logement*.

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

** locataires hors foyer + accédants + propriétaires.

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 avaient des revenus les plaçant sous le seuil de pauvreté). Si ce taux d'exclusion est tombé à un niveau particulièrement bas en 2006, les seuils ont légèrement progressé depuis.

En 2013, restaient toutefois exclus de l'APL :

- une personne isolée dès qu'elle perçoit 1,04 Smic net,
- un ménage mono-actif avec 2 enfants dès qu'il perçoit 1,94 Smic net,
- un ménage mono-actif avec 3 enfants dès qu'il perçoit 2,37 Smic net.

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 insuffisantes¹⁵². D'après un récent rapport de l'IGAS¹⁵³, 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 %.¹⁵⁴ D'où un effort financier croissant des ménages, d'autant plus fort qu'ils disposent de revenus modestes.

¹⁵² Absence de revalorisation des loyers-plafonds en 2004 puis 2006 et du forfait charges entre 2002 et 2007.

¹⁵³ IGAS, Rapport thématique « L'efficacité sociale des aides personnelles au logement », mai 2012.

¹⁵⁴ D'après une étude récente de la DREES à partir de l'ENL 2006, 30 % des bénéficiaires supportent des dépenses de charges supérieures de plus de 100 € à leur forfait charges. Notons par ailleurs que le poids des charges pèse plus fortement sur les ménages à faibles revenus (puisque le forfait charges n'est pas lié aux revenus des ménages, mais calculé en fonction de la configuration familiale).

Tableau 31 : Évolution des dépenses de 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 2013, 71 % des allocataires 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 puisqu'ils étaient seulement 58 % dans ce cas en 2001. La part des allocataires devant supporter un loyer supérieur de plus de 100 % au loyer plafond a particulièrement augmenté sur cette période (+ 5,4 points). Le décrochage est très net dans le parc privé : 90 % des allocataires en 2013 y supportaient des loyers supérieurs aux loyers plafonds (86 % en 2010). La situation est également préoccupante dans le parc public où 55 % des allocataires sont concernés (52 % en 2010).

Tableau 32 : Loyers supérieurs aux loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides personnelles au logement (%)

	2001	2010	2013	Parc privé 2013	Parc public 2013
Loyer réel inférieur au loyer-plafond	41,8	28,2	28,8	10	45
Loyer réel égal ou supérieur au loyer-plafond	58,2	71,8	71,2	90	55
- Dont supérieur de 0 à 50 %	40,4	41,4	43,2	-	-
- Dont supérieur de 50 à 100 %	14,1	21,5	19	-	-
- Dont supérieur de 100 % et plus	3,7	8,8	9,1	-	-

Sources : Données 2001 et 2010 issues d'un traitement IGAS à partir des données de la CNAF.

Données 2013 extraites du « Fascicule CAF, Prestations légales- Résultats au 31/12/2013. »

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, d'autant plus préjudiciable que les ménages disposent de ressources précaires et instables.

Des taux d'effort qui restent élevés malgré le bénéfice de l'aide personnelle au logement

S'élevant en moyenne à 223 €, les aides au logement représentent, toujours, en moyenne 49 % du montant du loyer à acquitter pour les allocataires. Si cette prestation contribue à la baisse du taux d'effort dédié au logement (pour un allocataire sur deux, elle permet de ramener le taux d'effort médian

Le tableau de bord du mal-logement

de 40 % à 19 %) ¹⁵⁵, 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 net supérieur à 33 % malgré le versement des aides ¹⁵⁶.

Derrière la moyenne, l'effort budgétaire des allocataires est disparate selon la composition familiale, le niveau de vie, le lieu de vie... et certaines catégories de ménages sont particulièrement confrontées à un taux d'effort élevé ¹⁵⁷ :

- les personnes seules présentent un taux d'effort médian nettement supérieur à la moyenne (25 % contre 9 % pour une famille avec 5 enfants),
- le taux d'effort médian des locataires du parc privé est plus de deux fois plus élevé que celui des locataires du parc social (25 % contre 11 % dans le parc social) ¹⁵⁸,
- les ménages les plus modestes (1^{er} quartile ¹⁵⁹) supportent une charge de logement représentant 25 % de leur budget ; d'après la CNAF, ils sont moins bien solvabilisés par les aides au logement,
- les ménages vivant dans certains territoires supportent des taux d'effort nets médians bien supérieurs à la moyenne nationale, comme dans les Alpes-Maritimes (taux d'effort à 26 %) ou Paris (24,9 %), du fait de l'inflation des niveaux de loyers.

L'évolution des taux d'effort nets moyens des locataires témoigne de l'érosion du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement. En 2013, ces taux d'effort atteignent des niveaux parmi les plus élevés de ces dix dernières années : pour un couple mono-actif avec 2 enfants (revenu équivalent à 2 Smic), le taux d'effort est de 25,2 % (contre 24,7 % en 2004), et il atteint 29,7% pour un ménage isolé disposant d'un revenu équivalent à 1 Smic (contre 27,9% en 2004).

Tableau 33 : Évolution du taux d'effort net ¹⁶⁰ des allocataires dans le secteur locatif – zone 2 (en %)

APL/AL	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Isolé Revenus : 1 Smic	27,9	29,0	29,5	29,5	29,5	29,1	29,8	28,9	29,3	29,7
Couple monoactif avec 2 enfants Revenus : 2 Smic	24,7	25,3	25,2	25,3	25,1	25,4	25,6	25,6	24,8	25,2

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

¹⁵⁵ CNAF « Les dépenses de logement : allégées par les aides personnelles au logement, mais qui demeurent une charge très forte pour une partie des foyers allocataires » L'essentiel – mars 2014.

¹⁵⁶ IGAS, Rapport thématique « L'efficacité sociale des aides personnelles au logement », mai 2012.

¹⁵⁷ L'Essentiel- mars 2014. Op. cit.

¹⁵⁸ Ce qui traduit des niveaux de loyer élevés dans le parc privé supérieurs de 44 % à ceux du parc Hlm selon la CNAF.

¹⁵⁹ Soit des revenus mensuels inférieurs à 696 € par UC.

¹⁶⁰ Le taux d'effort présenté ici correspond au calcul suivant : (loyer + charges – aide au logement) / revenu du ménage.

Pour approcher la réalité des dépenses supportées par les ménages aujourd'hui, la Fondation Abbé Pierre a 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 six agglomérations de province¹⁶¹) et dans le parc social (à partir des loyers moyens constatés dans le parc Hlm).

En 2014, le taux d'effort après déduction de l'aide au logement pour une personne isolée (avec un salaire équivalent à 1 Smic) atteint 35,9 % dans le parc privé et 28,3% dans le parc social.

Tableau 34 : Simulation du taux d'effort d'une personne isolée dans un studio de 36 m² (revenu : 1 Smic) en 2014

	Parc privé (1)	Parc social (2)
Montant du loyer (studio de 36 m ²)	331	213
Charges estimées (3)	107	107
Aide au logement en 2014	33	0
Revenu mensuel (1 Smic net)	1 128	1 128
Taux d'effort (4)	35,9 %	28,3 %

Dans le cas de figure d'un couple avec 2 enfants dont le revenu mensuel est équivalent à 1,5 Smic, le taux d'effort après déduction de l'aide au logement atteint 35,1 % dans le parc privé et 23,3 % dans le parc social.

Tableau 34 bis : Simulation du taux d'effort d'un couple avec 2 enfants dans 3 pièces de 65 m² (revenu : 1,5 Smic) en 2014

	Parc privé (1)	Parc social (2)
Montant du loyer (studio de 65 m ²)	598	385
Charges estimées (3)	155	155
Aide au logement en 2014	158,5	146
Revenu mensuel (1,5 Smic net)	1 692	1 692
Taux d'effort (4)	35,1 %	23,3 %

¹⁶¹ 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.

- (1) Niveau moyen des loyers de marché dans le parc privé de six agglomérations de province, au 01/01/2014, soit 9,2 €/m² (source : OLAP 2014).
- (2) Loyer mensuel moyen constaté dans le parc Hlm de France métropolitaine, soit 5,92 €/m² pour un PLUS financé après la réforme de 1977 (source : RPLS 2013 d'après USH).
- (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.

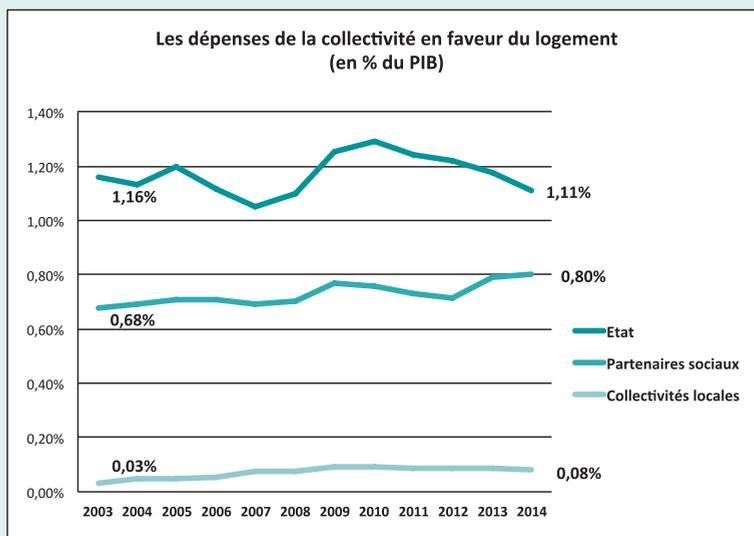
5. Un effort insuffisant de la collectivité en faveur du logement

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 une application insuffisante 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 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 2014, la part des dépenses de la collectivité publique consacrée au logement¹⁶² a globalement progressé, passant de 1,87 % du PIB à 1,99 % (soit 41,3 milliards d'euros). Toutefois, on remarque que cette progression est supportée essentiellement par les partenaires sociaux (+ 53 % en valeur), et les collectivités locales (+ 242 % en valeur), tandis que la part de l'État se situe en 2014 au même niveau qu'en 2003 après 4 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 dépenses publiques très élevées et sur des périodes très longues, sans toujours répondre aux besoins des ménages modestes).

¹⁶² 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. Source : Comptes du logement.



Source : ministère du Logement : dépenses ordinaires et crédits de paiement (CP) mandatés jusqu' en 2005. CP mandatés jusqu' en 2012, CP en LFI pour 2013 et 2014.

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 (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...).

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 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 impose aux communes déficitaires en logement social de s'engager à rattraper leur retard, pour atteindre 20 à 25 % de logements sociaux dans leur parc d'ici 2025.

Le tableau de bord du mal-logement

Sur la période triennale 2008-2010, 977 communes étaient concernées par cette obligation¹⁶³ 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 ou à la réalisation de 130 537 logements sociaux en 2008-2010, soit 37 % de la production nationale. Pourtant, l'effort des communes reste toujours trop inégal, puisque, sur cette période, elles étaient 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 rattrapage¹⁶⁴), tandis que de nombreuses autres communes choisissaient de financer essentiellement des PLS, inaccessibles aux ménages pauvres et modestes¹⁶⁵. 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.

Tableau 35 - Présentation des bilans des périodes triennales entre 2002 et 2010

	2002-2004	2005-2007	2008-2010
Nombre de communes soumises	728	730	977
Nombre de communes ayant atteint leur objectif	359	405	613
Nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif	369	325	364
Taux de communes ayant atteint leur objectif	49 %	55 %	63 %
Objectifs de financements de logements sociaux	61 965	61 767	79 567
Logements réalisés ou financés	87 353	95 055	130 537
Taux de réalisation	141 %	154 %	164 %
Nombre de constats de carence	140	239	197

Source : ministère du Logement.

La loi du 18 janvier 2013 a élargi le champ des communes soumises à cet effort de rattrapage (elles sont 1 141 en 2014, soit 214 de plus qu'en 2012)¹⁶⁶ ; elle a aussi revu à la hausse les exigences de production (le taux de logements sociaux à atteindre étant porté dans les agglomérations les plus tendues à

¹⁶³ La loi du 5 mars 2007 instituant le Droit au logement opposable a étendu les conditions d'application de l'article 55 de la loi SRU aux communes membres d'un EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et à 3 500 habitants dans les autres régions (soit 338 nouvelles communes au 1^{er} janvier 2010). Bénéficiant d'une mesure de transition, ces communes ne sont soumises à prélèvement que depuis le 1^{er} janvier 2014.

¹⁶⁴ 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.

¹⁶⁵ 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.

¹⁶⁶ 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, dites "isolées" de plus de 15 000 habitants en croissance démographique ne relevant ni d'une agglomération ni d'une intercommunalité. Les 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.

25 %) ¹⁶⁷, et prévu la possibilité d'un quintuplement des prélèvements sur les communes en état de carence. En 2014, 1 141 communes étaient soumises à l'article 55 de la loi SRU en 2014, et les deux tiers d'entre elles devront atteindre un taux de 25 % de logements sociaux (761 communes). 605 communes ont été effectivement soumises à des prélèvements financiers, et 189 étaient en constat de carence.

Tableau 36 : Application de la loi SRU entre 2010 et 2014

	2010	2011	2012	2014
Communes ayant moins de 20% de logements sociaux (ou 25% pour 2014)	989	998	1004	1 246
Communes exemptées (au titre du risque ou de la décroissance géographique)	58	78	77	105
Communes soumises à l'article 55	931	920	927	1 141
<i>dont communes soumises au taux de 20%</i>	<i>931</i>	<i>920</i>	<i>927</i>	<i>380</i>
<i>dont communes soumises au taux de 25%</i>				<i>761</i>
Communes soumises à prélèvement	724	703	699	1 135
Communes effectivement prélevées*	416	384	354	605
Communes en constat de carence	234	227	190	189

Source : ministère du Logement.

* Un certain nombre de communes soumises à prélèvement en sont finalement exonérées (lorsqu'elles bénéficient de la DSU et disposent de 15 % de logements sociaux) ou ne sont pas prélevées (lorsque le montant des dépenses qu'elles ont réalisées en faveur du logement social couvre celui du prélèvement, ou bien lorsque le prélèvement est inférieur à 4 000 €).

• 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 puis obligation pour les communes de réaliser les aires d'accueil dans les deux ans), le législateur a régulièrement assoupli ces obligations en reportant le délai de réalisation de ces aires d'accueil.

Les schémas départementaux ont récemment fait l'objet d'une révision ¹⁶⁸ : ils insistent davantage que les précédents sur la nécessité de développer des solutions pour des familles ayant manifesté une volonté d'ancrage territorial (installation durable sur des terrains familiaux ou en logements adaptés), mais revoient à la baisse les prescriptions en matière d'accueil : de 41 400 places prescrites, l'objectif est passé à 38 794. Il convient de rester vigilant sur ce point car le développement indispensable d'une offre en logements

¹⁶⁷ La loi du 18 janvier 2013 renforce l'effort de production de logements sociaux imposés aux communes, en augmentant le taux légal de 20 % à 25 %, à l'exception des communes appartenant à une agglomération ou EPCI ne justifiant pas un effort de production supplémentaire pour lesquels le taux est maintenu à 20 %.

¹⁶⁸ Sur les 93 départements concernés par les schémas départementaux d'accueil, 72 disposent d'un schéma révisé et approuvé. Le nouvel objectif de 38 794 places prend en compte les obligations totales des communes ou EPCI inscrites aux schémas révisés et non révisés des 93 départements concernés.

Le tableau de bord du mal-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.

Fin 2013, le cumul porte à 29 226 le nombre de places en aires d'accueil ayant fait l'objet d'un engagement financier (soit 75 % des 38 794 places prescrites dans les schémas départementaux). Ce retard est encore plus prononcé si l'on considère les places en aires d'accueil aménagées effectivement disponibles, soit 25 886. De ce point de vue, ce sont seulement 67 % des prescriptions des schémas qui ont été réalisées.

Pour 2013, le bilan des réalisations est bien inférieur à celui des années précédentes (à l'exception de 2011 qui était particulièrement dramatique) : 52 places en aires d'accueil ont été financées (contre 205 en 2012), et seules deux aires de grand passage ont été créées. Une baisse qui s'explique en partie par la limitation drastique des financements de l'État, désormais accordés à un nombre de communes très limité¹⁶⁹ et surtout par le refus d'appliquer la loi de la part d'un trop grand nombre de maires. On peut pointer à cet égard la non-utilisation par les préfets du pouvoir de substitution que leur confère la loi en cas de défaillance des communes.

Concernant les terrains familiaux, seulement 80 places ont été financées en 2013 malgré les besoins d'ancrage importants qui se manifestent sur l'ensemble des territoires.

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	2013	Total 2000-2013
Aires nouvelles	nc	835	1 851	2 528	3 528	3 038	5 518	4 210	2 963	359	4	205	52	25 091
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	52	29 226
Aires de grand passage *	10	4	13	12	20	9	16	21	17	-	1	-	2	125
Aires de petit passage	71	18	49	254	151	153	48	33	-	-	-	-	-	777
Terrains familiaux	-	-	-	17	92	89	76	83	163	80	133	58	80	871

Source : ministère du Logement.

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

¹⁶⁹ 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. Aucun crédit de l'État n'est plus apporté à toutes les autres communes soumises à cette obligation.

Le désengagement programmé de l'État a donc considérablement freiné la réalisation des nouvelles aires. En effet le relais n'a pas été pris par une grande majorité des communes soumises à la loi malgré l'obligation qui pèse sur elles. 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 voyage¹⁷⁰. Le rapport du Préfet Derache¹⁷¹ 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 catégories¹⁷² de ménages de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département pour accéder à un logement ou à une place d'hébergement¹⁷³. 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.

Concernant l'ensemble des recours (logement et hébergement), plus de 457 800 recours avaient été déposés entre début 2008 et fin 2013 auprès des commissions de médiation, dont 91 % avaient été examinés¹⁷⁴. Seulement 40 % de ces dossiers examinés ont fait l'objet d'une décision favorable. Signalons également que de nombreux ménages ne déposent pas de dossier Dalo alors qu'ils pourraient y prétendre. Concernant les personnes relogées ou hébergées, les indicateurs retenus depuis 2012 ne permettent plus de distinguer la part de ceux qui ont été effectivement relogés ou hébergés au titre du Dalo. Un récent bilan sur la période 2008 à juin 2014 évalue à 74 416 le nombre de ménages prioritaires restant à accueillir ou à reloger, soit 41 % des 178 977 décisions favorables¹⁷⁵.

Le nombre de dossiers déposés est en constante augmentation depuis 2008. En 2013, 91 091 recours (logement et hébergement) ont été déposés, représentant une augmentation de 7 % en un an. Si l'activité des commissions de médiation a progressé, avec 99 058 décisions rendues en 2013, la majorité

¹⁷⁰ Rapport thématique de la Cour des Comptes, « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage », octobre 2012.

¹⁷¹ Hubert Derache, « Appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des gens du voyage », juillet 2013.

¹⁷² Cf. tableau 4.

¹⁷³ Le recours hébergement au titre du Droit au logement opposable est possible pour toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande.

¹⁷⁴ Données au 7 octobre 2014, diffusées par le comité de suivi Dalo.

¹⁷⁵ Source : restitutions InfoDalo (données 2008 à 2013 et 1^{er} semestre 2014). Données arrêtées au 7 octobre 2014. Selon ce bilan, ces données seraient surestimées en raison notamment d'un suivi insatisfaisant des dossiers, d'une difficulté à connaître en temps réel les logements et une difficulté à obtenir des informations relatives à l'hébergement.

Le tableau de bord du mal-logement

de ces décisions sont des rejets (53 %) alors que la part des décisions favorables n'est que de 38 %¹⁷⁶. 86 % des recours se concentrent sur les départements à forte activité et plus particulièrement en Ile-de-France (57 % des recours déposés). Les données disponibles au 30 juin 2014 confirment l'évolution à la hausse des recours : 51 256 recours ont été déposés en 6 mois, soit + 12,5 % par rapport à la moyenne mensuelle de 2013.

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Cumul 2008-2013
Nombre de recours déposés	60 881	79 385	65 742	76 231	84 537	91 091	457 867
Nombre de dossiers examinés par les commissions de médiation	40 912	52 641	67 542	71 593	84 200	99 058	415 946
Nombre de décisions favorables	17 818	25 234	25 316	27 821	32 158	37 793	166 140
Nombre de personnes logées (ou hébergées) dans le cadre de la procédure Dallo	3 486	8 880	12 823	12 497	nr	16 410	nr
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	nr	nr	nr

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

Concernant les recours logement uniquement — sur la période allant de janvier 2008 à juin 2014 — ce sont 75 046 bénéficiaires qui ont été logés suite à une proposition de logement dans le cadre de la procédure Dallo. Par conséquent 55 504 bénéficiaires étaient encore à reloger à l'issue de cette période de 6 ans et demi (soit 38 % des ménages ayant obtenu une décision favorable).

Tableau 39 : Bilan des relogements (recours logement uniquement)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	1 ^{er} sem. 2014	Cumul 2008-juin 2014
Décisions favorables	14 885	19 350	19 957	20 252	24 505	32 472	15 397	146 818
Total des bénéficiaires logés ou ayant refusé ou n'étant plus à reloger	13 074	15 078	14 336	14 519	15 731	15 145	3 431	91 314
Dont les bénéficiaires relogés suite à une offre dans le cadre du Dallo	10 586	12 249	11 420	11 803	12 971	13 121	2 896	75 046
Bénéficiaires restant à reloger	1 811	4 272	5 621	5 733	8 774	17 327	11 966	55 504

Source : InfoDallo (suivi de cohorte), données arrêtées au 30 juin 2014.

Absence de données des Bouches-du-Rhône pour les années 2008 à 2012

¹⁷⁶ Sans compter les décisions de réorientation (recours logement réorientés vers de l'hébergement), et les demandes devenues sans objet (solution de logement trouvée avant le passage en commission, décès, départ du territoire, etc.).

D'autres données présentées dans les Rapports annuels de performance Ville et Logement font état de 55 % de ménages prioritaires au titre du Dalo relogés en 2013, contre 77 % en 2010¹⁷⁷. 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.

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 2014, plus de 49 800 ménages étaient dans cette situation dont 38 111 en Ile-de-France et 11 702 sur le reste du territoire national. Dans ce contexte, l'activité contentieuse en l'absence de relogement continue de se développer : en 2013, 7 417 recours contentieux ont été déposés devant les tribunaux administratifs, et parmi les jugements rendus, 82 % ont donné satisfaction aux requérants. Par ailleurs, en 2013, 25 125 850 € d'astreintes ont été liquidées, la majorité des condamnations concernant Paris et l'Ile-de-France.

• ***Hébergement sous pression et mise en œuvre très insuffisante du « Logement d'abord »***

Accueil inconditionnel dans les structures d'hébergement, continuité de la prise en charge, fin de la gestion saisonnière, 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 est plus préoccupante que jamais.

La volonté de mettre fin à la gestion « au thermomètre » annoncée par le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté en 2013 s'est traduite par la création ou la pérennisation, en 2013, de 5 000 places d'hébergement d'urgence et la création de 2 000 places en CADA. Malgré cela, en raison notamment de l'augmentation générale de la précarité, de l'accroissement des besoins de prise en charge de familles avec enfants et de l'augmentation des flux migratoires, l'offre d'hébergement d'urgence reste nettement insuffisante au regard de la pression des demandes.

Le baromètre 115 de la FNARS¹⁷⁸ dresse le bilan d'une augmentation de 10 % des demandes d'hébergement entre l'hiver 2013 et 2014 (32 000 demandes de plus, ce qui représente plus de 200 demandes supplémentaires par jour). L'augmentation du nombre de demandes n'est pas due à une hausse du nombre de personnes ayant sollicité le dispositif (49 430 à l'hiver 2013-2014, contre 51 400 l'année précédente), mais s'explique notamment par une

¹⁷⁷ 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.

¹⁷⁸ « Baromètre 115, synthèse hivernale 2013-2014 ». Enquête réalisée par la Fnars auprès des « 115 » de 37 départements, et à Paris, à partir des données du Samu social.

réitération plus importante des demandes par les personnes (7,2 demandes par personne en moyenne, contre 6,3 durant l'hiver précédent). Parmi les personnes qui ont sollicité le 115 cet hiver dans les 37 départements observés, 44 % se sont vues opposer un refus à chacune de leur demande. Faute de places suffisantes, les principes d'accueil inconditionnel et de continuité de la prise en charge continuent d'être mis à mal dans certains territoires¹⁷⁹.

Le bilan des SIAO à fin 2013 confirme cette situation : sur 849 580 demandes traitées au niveau national, seules 423 334 réponses positives ont été apportées aux personnes en attente d'une solution (hébergement ou logement accompagné), soit moins de la moitié. Or 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.

Le baromètre du 115 constate que pour répondre à un plus grand nombre de demandes, la majorité des 115 pratiquent l'alternance de l'aide, impliquant une remise à la rue des personnes accueillies (17 500 personnes ont été remises à la rue après une attribution d'hébergement pendant l'hiver). Ainsi, en janvier 2014, les trois quarts des personnes ayant sollicité le 115 étaient déjà connues par le dispositif d'urgence, révélant l'incapacité du dispositif d'hébergement à favoriser l'accès à des solutions durables, dans un contexte de pénurie de l'offre et d'une gestion des places à flux tendu.

Précisons que, comme le souligne l'IGAS dans son évaluation de la première année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale¹⁸⁰, l'engorgement des structures d'hébergement de droit commun et les difficultés de prise en charge des demandeurs d'asile sont deux questions étroitement liées. En témoigne la proportion importante de demandeurs d'asile (en cours ou déboutés) dans les structures d'hébergement d'urgence (elle peut, dans certaines structures, largement dépasser 50 %¹⁸¹ en raison notamment de capacités d'accueil insuffisantes en CADA). Par ailleurs, des solutions d'accueil dignes doivent être apportées pour les situations d'urgence. À cet égard, un important plan d'humanisation¹⁸² a été engagé en 2008 pour améliorer les conditions d'accueil dégradées dans de trop nombreuses structures (manque d'hygiène, d'intimité, de sécurité). D'après un bilan de l'Anah¹⁸³ pour la période 2009-2012, plus de 600 structures ont bénéficié de travaux de rénovation, ce qui correspond à plus de 19 200 places, représentant environ un tiers des structures d'hébergement

¹⁷⁹ 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.

¹⁸⁰ IGAS Evaluation de la première année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale- janvier 2014.

¹⁸¹ Mission conjointe IGA-IGAS-IGF sur « l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile », réalisée en 2013.

¹⁸² 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.

¹⁸³ Bilan et perspectives du Programme d'humanisation des centres d'hébergement- DIHAL- réédition mai 2013.

existantes. Les années 2011 et 2012 ont marqué un fléchissement du volume de projets engagés, s'expliquant par la réforme des agréments, les nouvelles règles financières et la fin du plan de relance. Cet effort doit pourtant être poursuivi dans la durée.

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. tableaux 18 à 20).

En 2013, la part des sortants de CHRS qui a pu accéder à un logement est de seulement 44 %, dont 15 % ont accédé à un logement accompagné et 29 % à un logement autonome. Par ailleurs, alors que les pensions de famille apportent une solution durable à des personnes en situation d'exclusion, leur proportion par rapport aux places d'hébergement reste modeste (seulement 14 % en comparaison du nombre de places mobilisées en hébergement d'insertion, de stabilisation ou d'urgence).

Tableau 40 : Quelques indicateurs sur la politique du « Logement d'abord »

	2009	2010	2011	2012*	2013
Part des personnes hébergées en CHRS accédant à un logement	63,3 %	49,2 %	48,8 %	52 %	44 %
- dont logement accompagné (résidences sociales, maisons-relais, intermédiation locative...)	nd	nd	nd	16 %	15 %
- dont logement autonome (parc social et parc privé)	nd	nd	nd	36 %	29 %
Proportion de places en pensions de famille par rapport au nombre de places d'hébergement					
- d'insertion et stabilisation	20,4 %	23,5 %	27,2 %	nd	nd
- d'insertion, stabilisation et urgence	nd	nd	14 %	13,7 %	14 %

Source : Annexes budgétaires des PLF et PLR.

*évolution des indicateurs de performance qui introduit des ruptures dans le suivi statistique.

Le manque de dispositifs adaptés en matière d'accompagnement social vers et dans le logement est aussi pointé. Un appel à projet « 10 000 logements accompagnés » a été lancé en 2013 pour inciter les bailleurs à s'engager dans cette voie qu'il s'agira de suivre attentivement dans les mois et les années à venir. Par ailleurs, l'intermédiation locative, qui représente plus de 15 600 places fin 2013, doit être développée davantage : seulement 5 300 places ont été créées en 2013 alors que l'objectif était de 6 500 places supplémentaires.

Le tableau de bord du mal-logement

Annexes : Données régionales

Tableau 41 : Bilan 2013 des logements sociaux financés (hors Anru)

Régions	PLAI*	PLUS**	Total PLUS PLAI	PLS	Total PLAI PLUS - PLS	Objectif*** PLAI/PLUS	Réalisation (%)
Ile-de-France	8 075	11 501	19 576	11 589	31 165	27 650	70,8 %
Alsace	904	983	1 887	780	2 667	2 610	72,3%
Aquitaine	1 930	4 002	5 932	1 716	7 648	7 520	78,9%
Auvergne	409	898	1 307	724	2 031	1 100	118,8%
Bourgogne	285	604	889	731	1 620	1 140	78,0%
Bretagne	1 485	3 239	4 724	1 233	5 957	4 690	100,7%
Centre	630	1 270	1 900	902	2 802	1 800	105,6%
Champagne- Ardenne	572	681	1 253	574	1 827	980	127,9%
Franche-Comté	104	296	400	49	449	660	60,6%
Languedoc- Roussillon	1 714	3 245	4 959	1 169	6 128	5 770	85,9%
Limousin	182	373	555	180	735	420	132,1%
Lorraine	731	1 303	2 034	551	2 585	1 640	124,0%
Midi-Pyrénées	1 800	3 192	4 992	1748	6 740	5 370	93,0%
Nord-Pas-de-Calais	1 745	3 974	5 719	860	6 579	6 780	84,4%
Basse-Normandie	464	886	1 350	795	2 145	1 230	109,8%
Haute-Normandie	563	1 686	2 249	531	2 780	2 420	92,9%
Pays de la Loire	1 681	3 518	5 199	1 523	6 722	4 770	109,0%
Picardie	589	1009	1 598	512	2 110	1 310	122,0%
Poitou-Charentes	640	944	1 584	999	2 583	1 320	120,0%
PACA	2 060	4 709	6 769	2 094	8 863	10 050	67,4%
Rhône-Alpes	3 004	6 186	9 190	3 229	12 419	12 350	74,4%
Corse	167	289	456	54	510	420	108,6%
Total	29 734	54 788	84 522	32 543	117 065	102 000	82,86 %

* yc produit spécifique hébergement.

** yc PLUS-CD et palulos communale.

*** objectifs notifiés aux régions par la DHUP.

Source : DGALN/DHUP, infocentre Sisal.

Tableau 42 : Bilan 2013 des logements financés dans le cadre des interventions de l'Anah

	Propriétaires occupants		Propriétaires bailleurs	
	Objectifs	Logements financés	Objectifs	Logements financés
Ile-de-France	3625	3001	1770	291
Alsace	1150	1158	435	297
Aquitaine	2805	2310	780	368
Auvergne	1875	2229	320	162
Bourgogne	1640	1232	360	128
Bretagne	3400	4124	530	192
Centre	2585	2259	320	102
Champagne-Ardenne	1515	1240	320	102
Franche-Comté	1610	1716	365	157
Languedoc-Roussillon	2115	2449	750	291
Limousin	1185	893	145	43
Lorraine	2425	2567	630	267
Midi-Pyrénées	3550	2954	760	256
Nord-Pas-de-Calais	3095	2480	890	2135
Basse-Normandie	1575	1136	315	129
Haute-Normandie	1350	1083	335	109
Pays de la Loire	3715	3865	450	589
Picardie	1530	1079	230	35
Poitou-Charentes	1820	1655	275	99
PACA	1830	1310	985	363
Rhône-Alpes	3330	4140	1225	474
Corse	275	249	100	15
Sous-total	48000	45129	12290	6604

Source : Bilan 2013 des logements aidés - DGALN.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 43 : Centre d'hébergement d'urgence (CHU) et Centre d'hébergement de réinsertion sociale (CHRS) au 1^{er} janvier 2013

	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 44 : Pensions de familles au 01/01/2013

	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.

