

Le tableau de bord du mal-logement

- Les situations de mal-logement.
- Les déterminants de la crise du logement.

Ce chapitre du rapport annuel sur l'État du mal-logement en France a un statut particulier : il en présente une vision synthétique à partir d'indicateurs rassemblés dans un tableau de bord comprenant deux parties distinctes. La première est consacrée à la présentation des situations de mal-logement, la seconde fournit des données sur les déterminants de la crise du logement que connaît la France aujourd'hui et permet de comprendre pourquoi les ménages pauvres et modestes se trouvent en grande difficulté pour se loger ou se maintenir dans leur logement.

On trouvera dans les pages suivantes des données originales, mais aussi certaines informations présentées dans d'autres chapitres du rapport quand elles s'avèrent utiles à l'analyse des thèmes. Elles sont reprises ici pour permettre au lecteur de disposer de toutes les données nécessaires à la compréhension des problématiques du mal-logement. Certains chiffres présentés sont mis à jour annuellement, d'autres reposent sur le recensement général de la population ou des enquêtes périodiques comme l'Enquête logement (dont les résultats de 2006 ont commencé à être diffusés fin 2008 et sont exploités progressivement depuis). Quand il n'y en a pas de nouvelles, nous avons fait le choix de reprendre les dernières données connues.

D'une façon générale, on constatera que les données permettant de décrire et d'analyser le mal-logement sont trop limitées et qu'il conviendrait de veiller à ce qu'elles ne s'appauvrissent pas encore davantage avec la limitation des moyens conférés à la statistique publique et la décentralisation qui rend plus difficiles leur collecte et leur harmonisation.

Les situations de mal-logement

Parler du mal-logement suppose que l'on précise le contenu de cette notion et la réalité qu'elle permet de décrire. Pour la Fondation Abbé Pierre, le mal-logement recouvre cinq dimensions. Certaines sont anciennes, mais malheureusement toujours présentes (comme la privation de logement ou les mauvaises conditions d'habitat) ; d'autres, plus récentes, correspondent à des difficultés qui sont apparues dans la période contemporaine (difficultés d'accès au logement ou difficultés de maintien qui apparaissent notamment à travers la « précarité énergétique ») ou encore à des problèmes émergents comme celui des perspectives de mobilité résidentielle des ménages très (trop) inégales.

Les cinq indicateurs que nous proposons de retenir ont été choisis parce qu'ils permettent de décrire des situations que vivent souvent douloureusement les personnes en difficulté de logement¹ :

- 1^{re} situation de mal-logement : l'absence de logement,
- 2^e situation de mal-logement : les difficultés d'accès au logement,
- 3^e situation de mal-logement : les mauvaises conditions d'habitat,
- 4^e situation de mal-logement : les difficultés de maintien dans le logement,
- 5^e situation de mal-logement : la mobilité difficile et « l'assignation à résidence ».

Pour éclairer ces cinq dimensions du mal-logement, nous sommes tributaires des données disponibles, lesquelles s'avèrent parfois singulièrement limitées. Bien que plus précises quand elles sont liées à une forme d'habitat singulière, les situations de non-logement échappent dans l'ensemble assez largement à toute approche statistique. Les données sont particulièrement incertaines quand on mesure des flux (comme, par exemple, ce qui concerne les expulsions locatives) ou que l'on cherche à décrire des trajectoires résidentielles ; et quand elles existent, elles ne se recoupent pas forcément avec les données relatives aux formes d'habitat.

Les données disponibles dépendent aussi assez fréquemment de sources administratives et sont liées à des interventions publiques. Leur maniement est donc délicat car elles informent autant sur l'efficacité de l'action publique que sur la réalité sociale que traite celle-ci. C'est ainsi, par exemple, qu'une augmentation des aides accordées pour l'accès au logement par les Fonds de solidarité logement (FSL) pourra aussi bien recouvrir une accen-

¹ Cf. également « Les chiffres du mal-logement » à la fin de ce rapport.

tuation des difficultés que rencontrent certains ménages pour accéder au logement, qu'une meilleure utilisation du dispositif par les bénéficiaires ; et qu'une diminution de ces aides pourra aussi bien refléter un reflux des difficultés des ménages qu'une baisse des moyens dont disposent les FSL pour intervenir. À cela s'ajoutent de nombreuses difficultés pour suivre les évolutions statistiques dans la durée, dans des contextes institutionnels en évolution (décentralisation, réforme de l'Anah, de l'Anpeec et des collecteurs du 1 % logement...).

1^{re} situation de mal-logement : l'absence de logement personnel

L'Enquête logement de 2006 indique qu'une personne sur vingt s'est retrouvée sans logement personnel au cours de sa vie². Ainsi, 2,5 millions de personnes qui avaient un logement personnel au moment de l'enquête déclarent en avoir été privées au moins une fois par le passé ; parmi elles, 78 % ont été hébergées par un tiers, 14 % dans un service d'hébergement, 11 % ont dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, parc, voiture, etc.). De son côté, la Fondation Abbé Pierre estime que plus de 600 000 personnes souffrent à l'heure actuelle de l'absence de logement personnel.

Les données présentées ici montrent que l'absence de logement constitue un phénomène massif, qui se manifeste de diverses manières : de la plus dramatique, représentée par la figure du « sans-abri » contraint de vivre dans la rue, à toutes les formes de prise en charge proposées par les structures d'accueil et d'hébergement temporaire, en passant par un large panel de solutions palliatives d'habitat atypique et précaire (squats, camping, chambres d'hôtel, hébergement chez des amis ou de la famille,...).

Au moins 100 000 personnes sont contraintes de vivre à la rue

L'absence de logement personnel se manifeste tout d'abord — de la manière la plus criante — à travers toutes les situations de personnes contraintes de vivre à la rue ou dans tout autre espace public : gare, métro, couloir de centre commercial, pont, jardin public, etc.

Pour évaluer le nombre de personnes sans domicile, nous disposons de l'enquête effectuée en janvier et février 2001 par l'Insee auprès des personnes utilisant des services de restauration ou d'hébergement gratuits. Cette enquête, qui ne sera malheureusement pas réactualisée avant 2012, a permis d'évaluer à 86 000 le nombre de personnes sans domicile en France métropolitaine. Parmi celles-ci, on comptait 63 500 personnes privées de domicile et les 16 000 enfants les accompagnant, ainsi que 6 500 personnes logées dans

² Maryse Marpsat, « Une personne sur vingt s'est retrouvée sans logement personnel au cours de sa vie », *Insee Première* n°1225, février 2009.

les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou d'hébergement provisoires (CPH) pour réfugiés³. Pour autant, **tous les observateurs s'accordent à dire que les chiffres fournis par cette enquête sont inférieurs à la réalité, et que ce sont sans doute plus de 100 000 personnes qui sont concernées.**

Malgré son intérêt évident pour la connaissance du mal-logement, cette enquête sous-estime à l'évidence le phénomène⁴. Il suffit pour s'en convaincre de prendre en compte les nombreuses informations qui font état des financements du 115 et de la mobilisation des budgets sociaux des villes et des départements pour financer des chambres d'hôtel. Des budgets qui tendent à montrer que le nombre de personnes concernées est certainement supérieur à ce que révèle l'enquête. L'accroissement continu du nombre de personnes à la rue, depuis quelques années, constitue un phénomène inquiétant. Il inquiète parce qu'il trouve son origine dans un ensemble de processus qui l'alimentent de façon croissante : c'est ainsi que la politique de sectorisation psychiatrique contribue, quand le suivi des personnes en difficulté est insuffisant, à rejeter à la rue celles qui ont besoin de soins ; l'absence de suivi des sortants de prison et des jeunes majeurs provoque les mêmes effets, comme l'a fortement souligné le Rapport Pinte⁵. Notons également que les capacités d'accueil insuffisantes pour les populations migrantes renvoient également à la rue des personnes sans statut. Sans compter que s'y retrouvent aussi toutes les personnes qui ne peuvent trouver de place dans les structures d'hébergement (ou ne le souhaitent pas dans les conditions actuelles de fonctionnement de ces établissements) et celles qui sont rejetées d'un marché du logement de plus en plus sélectif.

Rappelons en effet, comme cela a été évoqué lors de la Conférence de consensus de la Fnars en novembre 2007, que les personnes sans abri ne constituent pas un groupe homogène : *« Le fait de ne pas avoir de chez-soi est parfois le seul point commun entre un salarié pauvre en attente de logement social, un vieil homme à la rue depuis des années, une femme victime de violences, une famille migrante en attente de papiers, un demandeur d'asile débouté, un jeune en rupture familiale, un « ex-placé » dans un foyer de protection de l'enfance, un ancien détenu, etc. »*

³ L'Insee a approfondi l'analyse des conditions de vie de 46 800 adultes francophones recensés dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants. Ainsi, 8 % avaient passé la nuit précédant l'enquête dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune), 50 % dans un centre d'hébergement, 37 % dans un logement (studio ou appartement) dépendant d'associations ou d'organismes publics et 5 % à l'hôtel.

⁴ La définition très précise retenue pour qualifier le phénomène y contribue puisque l'enquête concernait « les personnes qui ont passé la nuit un jour donné dans un lieu non prévu pour l'habitation, ainsi que celles qui sont prises en charge par un organisme fournissant un hébergement gratuit ou à faible participation ».

⁵ En décembre 2007, le Premier ministre a demandé à Etienne Pinte, député des Yvelines, de concevoir un plan d'action opérationnel pour répondre au défi de l'hébergement des sans-abri et du droit au logement.

Les multiples facettes du « non-logement »

À ces personnes contraintes de vivre dans la rue s'ajoute un nombre considérable d'autres personnes qui ont recours à diverses formes de « non-logement », autrement dit à tous ces logements qui n'en sont pas : campings, caves, parkings, voitures, cabanes, wagons, bureaux, locaux désaffectés, cages d'escalier, cabanes, soupentes, etc.

D'après le recensement général de la population de 1999, ce sont 41 400 personnes qui vivent ainsi dans des habitats de fortune. Il convient toutefois de noter que le phénomène de non-logement est appréhendé de façon très parcellaire et approximative par la statistique publique, puisque celle-ci repose principalement sur des enquêtes ou recensements de personnes « logées ». On ne peut que s'étonner de ces lacunes face à l'enjeu essentiel que représente la connaissance des situations de non-logement pour pouvoir agir efficacement sur ses causes.

• *Environ 100 000 personnes résident de façon permanente dans des campings*

Les professionnels du secteur parlent d'une « déferlante » quand ils évoquent l'explosion de la clientèle permanente des campings qui y réside à l'année, parfois pour de longues périodes (personnes sans domicile fixe, mais aussi retraités, salariés précaires, etc.). Non suivi par la statistique publique (compte tenu du caractère illégal de cette pratique), le phénomène de résidence permanente en camping ne peut être appréhendé aujourd'hui que par des enquêtes de terrain auprès des gestionnaires. À partir des données du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, une étude du CNRS⁶ a estimé que 100 000 personnes vivent toute l'année en camping ou mobil-home en 2005 (hors marinières et gens du voyage).

Rappelons que le recours aux terrains de camping constitue une solution d'habitat extrêmement précaire : sans bail, le ménage paie à la semaine ou au mois, sans garantie de pouvoir rester plus longtemps et bénéficie rarement des droits liés au logement. La résidence permanente en camping représente par ailleurs un coût élevé pour les ménages : dans son ouvrage⁷, France Poulain montre ainsi que des personnes qui trouvaient à s'y loger dans les années 1990 n'arrivent même plus à accéder ou à demeurer aujourd'hui dans ces solutions de fortune.

⁶ Etude réalisée en 2005 par France Poulain, chercheuse au CNRS.

⁷ France Poulain, *Le camping aujourd'hui en France, entre loisir et précarité*. Editions de la DDEA de l'Oise, septembre 2009, 172 p.

- **Le recours à diverses formes d'habitat atypiques**

Les formes d'habitat atypiques regroupent les chambres d'hôtels occupées de façon permanente, les meublés et garnis, les chambres indépendantes, les habitations de fortune et les constructions provisoires. Leur nombre a connu une diminution rapide au cours des années 1990 puisqu'il est passé de 379 000 à 271 000 entre le recensement de 1990 et celui de 1999.

Les situations d'habitat précaires

L'absence de logement personnel conduit aussi de nombreuses personnes à recourir à diverses solutions d'habitat précaire, que ce soit dans des chambres d'hôtels, des meublés, ou en hébergement temporaire chez des amis ou de la famille.

- **Plus de 10 000 places mobilisées en permanence dans des hôtels**

Si l'hôtel apparaît de plus en plus comme une solution de dernier recours pour assurer l'accueil d'urgence des personnes privées de domicile (et notamment des familles), il est toujours difficile de cerner les contours d'un phénomène que l'on identifie essentiellement à partir d'enquêtes locales. Sans qu'il ait la même ampleur qu'à Paris, l'hébergement en hôtel est également utilisé dans de nombreux autres départements. Le rapport de la Cour des Comptes sur les personnes sans domicile⁸ révèle ainsi que les Ddass ont réservé en permanence entre 50 places (Finistère) et près de 600 places (Nord) essentiellement pour des familles. D'autres investigations montrent que le recours aux hôtels est aussi très important dans un département comme l'Isère (270 chambres réparties dans 42 hôtels).

Alors que l'utilisation des hôtels coûte extrêmement cher à la collectivité (on estime à 321 millions d'euros la part du budget de l'État consacrée aux nuitées d'hôtel), ces solutions apparaissent insatisfaisantes pour les familles puisqu'elles n'y ont qu'une autonomie relative (absence de cuisine...) et que leur statut demeure très précaire. Tel était d'ailleurs le sens du discours du Président de la République devant le Conseil économique et social⁹ en 2007 : « *L'État dépense 1 million d'euros par jour pour loger les gens dans l'urgence, et notamment maintenir des familles à l'hôtel, dans des conditions de vie souvent indignes. Les réponses d'urgence sont souvent plus coûteuses que les solutions durables* ». Des propos qui appellent à présent une intervention effective.

⁸ Cour des Comptes, *Rapport public thématique*, « Les personnes sans domicile », La Documentation française, mars 2007. 236 p.

⁹ Discours du Président de la République prononcé le 17 octobre 2007 devant le Conseil économique et social.

- **Au minimum 150 000 personnes hébergées chez des tiers dans des conditions très difficiles**

Il s'agit là d'un phénomène qui semble prendre de l'importance dans la période actuelle et qui sert en quelque sorte d'amortisseur à une crise qui se caractérise d'abord par l'insuffisance de l'offre de logements accessibles. Mais comme nous l'avons évoqué dans un précédent rapport¹⁰, cela se fait le plus souvent dans des conditions très difficiles tant pour les hébergés que pour ceux qui les accueillent.

L'évaluation du nombre de personnes hébergées dans de mauvaises conditions est complexe, car il est délicat de connaître un phénomène mouvant qui fait appel aux solidarités de proximité. Il se révèle notamment dans le cadre des opérations de rénovation urbaine (quand la démolition fait surgir des besoins de relogement des locataires mais aussi de ceux qu'ils hébergent), dans les permanences des élus souvent confrontés à des demandes de logement formulées par des personnes hébergées, ou encore au travers de la mise en œuvre du Droit au logement opposable (11 % des recours déposés fin octobre 2009 concernaient des personnes dépourvues de logement et hébergées chez des tiers).

Au final, à partir des travaux de l'Insee et de nos estimations, sur le million d'hébergés aujourd'hui en France (identifié lors du recensement général de la population), on peut évaluer à 150 000 au moins le nombre de personnes hébergées dont les conditions de vie sont inacceptables.

- **Les « meublés »**

D'après l'Enquête logement de 2006, 433 000 ménages (soit 640 347 personnes) seraient locataires ou sous-locataires de meublés, ce qui correspond à une forte augmentation par rapport à 2002 (+ 22 %), et constitue un nouveau clignotant sur la situation de pénurie de l'offre de logements.

Près de 300 000 personnes en hébergement et en habitat temporaire.

Au cours des dernières années, les capacités d'hébergement ont augmenté et se sont diversifiées. Pour en rendre compte, nous disposons aujourd'hui de deux grilles de lecture différentes : celle du ministère du Logement qui constitue le cadre de référence en matière d'hébergement et d'insertion, et celle, plus étoffée, de la Cour des Comptes dont semble s'être inspiré le *Guide des dispositifs* édité par la DGALN et la DGAS en septembre 2008¹¹.

¹⁰ Chapitre 1 du rapport 2005 sur *l'Etat du mal-logement en France* : « L'hébergement... cache-misère de la crise du logement ? »

¹¹ *Guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté*, « Répondre aux besoins des personnes sans domicile ou mal logées », DGAS – DGALN, septembre 2008.

Les données du ministère du Logement font état d'une capacité de 98 940 places. Cette capacité devait être portée à 100 000 places dans le cadre du Plan de cohésion sociale qui s'est achevé fin 2009.

Tableau 1 - Les capacités d'hébergement d'urgence et d'insertion en 2008

	France entière
Hébergement d'urgence (1)	28 000
Hébergement d'insertion, CHRS (2)	38 700
Dispositif demandeurs d'asile dont :	32 240
- CADA (3)	20 700
- AUDA (4)	9 940
- CPH (5)	1 600
Total	98 940

(1) accueil inconditionnel.

(2) accueil en fonction d'un projet d'insertion.

(3) centre d'accueil des demandeurs d'asile.

(4) accueil d'urgence des demandeurs d'asile.

(5) centre provisoire d'hébergement

Source : DGALN.

Le ministère du Logement distingue trois types de structures :

- **Le dispositif généraliste d'urgence compte 28 000 places permanentes** dans les Centres d'hébergement d'urgence (CHU) ou de stabilisation et en chambres d'hôtel. Pendant l'hiver 2008-2009, environ 5 349 places supplémentaires ont été mises en service (certaines d'entre elles offrant des conditions d'accueil particulièrement précaires) ;
- **Le dispositif généraliste d'insertion compte 38 700 places en CHRS.** Les personnes et les familles y sont accueillies pour une durée prévisionnelle de 6 mois, renouvelable en fonction d'un projet dont l'objectif est de les aider à retrouver leur autonomie à travers des actions d'accompagnement social et d'insertion vers l'emploi et le logement ;
- **Le dispositif spécifique aux demandeurs d'asile comprenait 32 240 places fin 2008**, réparties entre Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (20 700 places), accueils d'urgence pour demandeurs d'asile dans les Foyers de travailleurs migrants, structures collectives et chambres d'hôtels (9 940 places, utilisées dans l'attente de solutions plus durables) mais également en Centres provisoires d'hébergement (1 600 places) destinés aux réfugiés statutaires pour faciliter leur insertion sociale et professionnelle.

Ces données du ministère du Logement n'intègrent pas les catégories d'hébergement apparues ces dernières années et les places en habitat temporaire (résidences sociales, places de foyers transformées en résidences sociales, places financées en ALT...). En s'appuyant sur une nouvelle grille

de classification publiée en 2007 par la Cour des Comptes et sur les catégories du *Guide des dispositifs* édité en 2008 par la DGALN et la DGAS, il est possible de proposer une nouvelle estimation¹² du nombre de places dans le secteur de l'urgence, de l'insertion et du logement temporaire, qui aboutit à près du triple de celle établie par le ministère du Logement : l'ensemble du secteur compterait ainsi **plus de 280 000 places d'accueil**, dont 31 000 places d'urgence, 140 000 places en hébergement d'insertion et 111 000 places en hébergement et logement temporaire. Compte tenu de la mobilité des publics, ces dispositifs accueillent vraisemblablement beaucoup plus de personnes au cours de l'année.

Tableau 2 : Les capacités d'accueil d'urgence et d'insertion d'après le référentiel de la Cour des Comptes

	2008
places en centres d'hébergement d'urgence (CHU) (1)	10 267
places d'accueil d'urgence sous forme de nuitées d'hôtel (1)	9 802
places d'accueil d'urgence dans les CHRS (1)	4 407
places de stabilisation (1)	7 051
Total des places d'accueil d'urgence	31 527
places en CHRS (2)	31 540
places en CADA (3)	20 700
places en CPH pour les demandeurs d'asile (3)	1 600
places en hôtels pour les demandeurs d'asile (4)	10 740
places en résidences sociales « classiques », hors Maisons-relais et Résidences-accueil (2)	75 696
Total des places d'hébergement d'insertion	140 276
places d'hébergement (de type CHU ou en résidence sociale) ou logements indépendants financés par l'Aide au logement temporaire (ALT) (5)	24 700
places en maisons relais (3)	6 183
places en FJT (non transformées en résidences sociales) (6)	23 500
places en FTM (non transformées en résidences sociales) (3)	56 700
Total des places d'hébergement et de logement temporaire	111 083
Total général	282 886

(1) DGALN, au 31/12/2007.

(2) Ministère du Logement, 2008.

(3) Ministère du Logement, au 31/12/2008.

(4) Cour des Comptes, 2005.

(5) Les chiffres présentés pour l'ALT constituent une estimation basse du nombre de places puisqu'ils renvoient à la fois à des places et des logements.

(6) Ministère du Logement, au 1/01/2007.

NB. Ne figurent pas dans le tableau le dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (8 219 places financées au niveau déconcentré pour 2007 et 1 500 places d'accueil temporaire au niveau central).

¹² Cette estimation renvoie au découpage proposé par le « référentiel national des prestations du dispositif Accueil, Hébergement, Insertion » (AHI) élaboré par la DGAS, qui distingue l'accueil d'urgence de l'hébergement d'insertion (dans lequel sont intégrés les dispositifs relatifs aux demandeurs d'asile).

Cette estimation tient compte de nouvelles catégories de structures, telles que l'**hébergement de stabilisation** créé en 2006 où les sans-domicile peuvent séjourner plusieurs semaines voire plusieurs mois et bénéficier d'un accompagnement social approprié. Alors que le Gouvernement s'était engagé à porter la capacité d'accueil de ces structures à 10 500 places fin 2007 (par la transformation de 80 % des places d'hébergement d'urgence en places d'accueil durable¹³), un peu plus de 7 000 places seulement sont aujourd'hui recensées.

Figurent également dans ce décompte, les **résidences sociales**, qui constituent une autre modalité de logement temporaire destinée à des personnes en difficulté sociale et/ou économique, pour un accueil variant de 1 mois à 2 ans. Au 1^{er} janvier 2008¹⁴, on recensait 80 176 places (75 224 logements) en maisons-relais, résidences-accueil, résidences sociales issues de la transformation de Foyers de travailleurs migrants (FTM), de Foyers de jeunes travailleurs (FJT)... Parmi elles, 37 137 places sont issues de la transformation de FTM en résidences sociales, 21 147 de la transformation de FJT et 17 412 constituent une offre nouvelle *ex nihilo*.

Formes spécifiques de résidence sociale, les **maisons-relais** offrent un accueil en logement pérenne sans limitation de durée à des personnes disposant de faibles ressources dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde. Fin 2008, on recensait 6 183 places en maisons-relais et 2 309 places ayant un accord de financement mais non encore ouvertes. Si les créations se sont intensifiées en 2009, l'effort devra être soutenu encore d'ici 2012 pour atteindre l'objectif (fixé initialement à 12 000 places dans le Parsa et porté à 15 000 dans le Plan de relance)¹⁵.

À noter par ailleurs que ce tableau ne prend pas en compte l'hébergement financé par les Conseils généraux dans les établissements mère-enfants ni certaines formules récentes comme les résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) dont le développement ne semble plus constituer aujourd'hui une priorité pour les pouvoirs publics (seulement 56 places en 2008).

Du Plan d'action renforcé en faveur des personnes sans abri adopté en janvier 2007 au Plan de relance de mars 2009, des politiques ont récemment favorisé le développement des places en hébergement d'urgence et logement temporaire. Cependant malgré l'ouverture des financements, de nombreuses difficultés persistent : sous la pression des délais du Plan de relance, il apparaît

¹³ Comme dans le même temps, les conditions d'accueil d'urgence ont été modifiées (extension des horaires d'ouverture, principe de non-remise à la rue, accompagnement dans un parcours d'insertion...), la frontière entre ces deux types d'accueil (urgence et stabilisation) risque d'être ténue, comme elle pourrait bien le devenir avec les CHRS puisque les structures d'hébergement de stabilisation ont vocation à développer un accompagnement social spécifique auprès de personnes accueillies plusieurs mois et devront même adopter à terme le statut de CHRS.

¹⁴ Source : enquête DHUP.

¹⁵ Souvent comptabilisées parmi les structures d'hébergement par les pouvoirs publics, il importe de rappeler que les maisons-relais constituent pour la Fondation Abbé Pierre un habitat durable.

difficile aux acteurs locaux de construire des démarches collectives conduisant à des projets ambitieux (la plupart des projets proposés renvoient finalement à de la mise aux normes). En l'absence de diagnostic avant 2008, les besoins en hébergement faisaient l'objet de réponses « bricolées » dans l'urgence (utilisation de bâtiments vacants, de mobil-home, de gymnases dans le cadre des plans Grand froid...), rendant impossible une structuration cohérente et efficace du secteur de l'hébergement.

Suite au rapport de Julien Damon sur la prise en charge des sans-abri dans l'Union européenne, qui s'inscrit dans la lignée de précédents travaux (rapport d'Étienne Pinte, lancement du Chantier national prioritaire 2008-2012 et nomination du préfet Alain Régnier), une refondation de la politique d'hébergement et du logement vient d'être lancée. Si les orientations retenues par le secrétaire d'État au Logement présentent des avancées intéressantes, la question des moyens reste posée et de nombreuses interrogations restent en suspens : rôle et place du « référent personnel », nature du suivi personnalisé, orientation du référentiel prestation/coût, etc.

2^e situation de mal-logement : les difficultés d'accès au logement

D'après une enquête réalisée à la demande de Nexity¹⁶ au début de l'année 2009, 80 % des Français estiment qu'il est aujourd'hui difficile de trouver un logement, et parmi eux 37 % jugent l'accès au logement « très difficile » (un chiffre en augmentation de 11 % par rapport à août 2007).

Chaque année, entre 2,5 et 3 millions de ménages font la difficile expérience de l'accès à un logement (que ce soit en tant qu'accédant à la propriété ou locataire), auxquels il faut ajouter les 1,2 million de ménages en attente d'un logement social et les 580 000 demandes de mutation au sein du parc Hlm. Parmi ces ménages, 1,5 à 2 millions trouvent chaque année une solution dans le parc privé (où ils sont confrontés à des niveaux de loyer qui continuent de progresser fortement) ; ils ne sont guère plus de 400 000 à accéder à un logement dans le parc Hlm, les autres accédant à la propriété.

Des ménages toujours plus nombreux en attente d'un logement social

La mise en place du numéro unique départemental d'enregistrement de la demande de logement social permet, malgré ses limites, d'appréhender l'évolution de la demande. **En 2008, 1 867 901 demandes¹⁷ étaient enregistrées** (soit 4 % de plus qu'en 2007). Parmi elles, 582 631 émanent de ménages déjà logés dans le parc Hlm, qui ont fait une demande de mutation pour changer de logement. Il y avait donc 1 285 270 demandes déposées par des ménages non logés dans le parc social.

Au cours des dernières années, la baisse de la mobilité dans le parc Hlm a entraîné une importante diminution de l'offre disponible (427 600 logements sociaux ont été offerts à la location en 2008 contre près de 500 000 en 1999 - Cf. tableau 29). Le taux de mobilité résidentielle reste en 2008 sous la barre des 10 % (9,8 %) et ne permet pas de libérer suffisamment de places pour de nouveaux entrants : **en 2008, seulement un tiers des demandeurs de logement social (hors demandes de mutation) a pu accéder au parc Hlm.**

Des dispositifs d'aide à l'accès fortement sollicités

• 133 000 ménages aidés par les FSL en 2007

Alors que jusqu'en 2002, plus de 150 000 ménages étaient financièrement aidés par les Fonds de solidarité logement (FSL) pour accéder à un logement, ces chiffres sont désormais orientés à la baisse et atteignent en 2007 leur niveau le plus bas. Le nombre des bénéficiaires des aides à l'accès est ainsi passé de 164 000 en 2002 à 133 000 en 2007, soit une diminution de 18,8 %. Si la baisse peut s'expliquer en partie par la montée en puissance du dispositif Loca-Pass jusqu'en 2007 (Cf. tableau 4), elle tient aussi à la baisse de la mobilité résidentielle qui réduit le nombre d'entrées de nouveaux ménages dans le parc locatif (notamment dans le parc Hlm).

À noter que les chiffres fournis par les FSL doivent être interprétés avec prudence¹⁸ du fait des difficultés rencontrées par les départements dans le traitement et la transmission des données (temps d'adaptation consécutif à la décentralisation des FSL en 2005). Pour l'année 2007, d'importants retards et la non-transmission de statistiques de 11 FSL ont conduit à la production d'une estimation nationale. Quant aux données de 2008, elles ne sont pas disponibles à l'heure actuelle, seuls quelques départements ayant communiqué leurs statistiques.

¹⁷ Les statistiques disponibles cumulent les 91 départements utilisant l'application informatique nationale du Numéro unique (Source : DGALN).

¹⁸ Les chiffres de 1999 et 2000 concernent 98 départements, ceux de 2001 portent sur 86 départements, ceux de 2004 portent sur 82 départements, ceux de 2005 sur 99. En 2006, les chiffres portent sur 100 départements et ceux de 2007 constituent une estimation nationale. L'interprétation des chiffres nécessite une certaine prudence notamment en matière d'ASLL en 2005 où seulement 89 départements ont répondu, et 46 en ce qui concerne les ménages cumulant ASLL et aide financière.

Tableau 3 - Evolution du nombre de ménages aidés par les FSL

Nombre de ménages	1999	2000	2001	2002	2003*	2004	2005	2006	2007
aides à l'accès locatif (a)	163 835	162 683	154 969	164 000	141 586	140 732	141 750	137 200	133 111
aides financières pour le maintien locatif (b)	64 717	75 994	72 845	75 000	60 580	61 837	64 584	68 200	66 081
aides financières aux copropriétaires occupants (c)	-	117	134	300	118	55	100	215	121
Total des ménages bénéficiaires d'une aide financière traditionnelle (a)+(b)+(c)	228 552	238 794	227 948	239 300	202 284	202 624	206 434	205 615	199 313
accompagnement social lié au logement (d)	66 724	65 134	83 974	69 000	-	82 300	57 580	52 451	44 193
dont ménages percevant une aide financière (e)	38 736	30 601	16 723	30 000	-	18 970	9 860	13 267	10 483
Total (a)+(b)+(c)+(d)-(e)	256 540	273 327	295 199	278 300	-	265 954	254 154	244 799	233 023

* À partir de 2003, les données concernant les ménages aidés financièrement à l'accès et au maintien locatif ont été calculées par la DREES, et celles sur les copropriétaires occupants par la DGALN (à noter que depuis 2003, ce sont les occupants de copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'une OPAH qui sont suivis par les FSL, et non plus les accédants en difficulté).

Source : DGALN.

En 2007, 233 000 ménages ont été aidés par les FSL, au titre d'une aide financière traditionnelle (aide à l'accès, au maintien et dans le cadre des copropriétés dégradées) ou d'une mesure d'accompagnement social lié au logement : ce chiffre est orienté à la baisse depuis plusieurs années (- 12,4 % par rapport à 2004). En intégrant les nouvelles aides aux fluides gérées par les FSL (Cf. tableau 18), ce sont toutefois plus de 500 000 ménages qui ont été aidés financièrement en 2007.

• Plus de 720 000 aides distribuées par le Loca-Pass en 2008

Le Loca-Pass est composé de deux aides : l'avance Loca-Pass qui aide les locataires entrant dans un nouveau logement à financer les dépôts de garantie, et la garantie Loca-Pass qui permet de garantir le paiement des loyers et charges au propriétaire. Le Loca-Pass a connu dès sa création un réel succès, et a progressé de façon continue jusqu'en 2007 : 726 000 aides ont alors été distribuées¹⁹, soit deux fois plus qu'en 2001.

L'année 2008 enregistre un tassement du nombre et du montant des aides Loca-Pass distribuées, une diminution qui concerne plus particulièrement les ménages aidés au titre de l'avance Loca-Pass (417 000 en 2008 contre 420 000 en 2007), celle-ci s'expliquant par la baisse du montant exigé pour le dépôt de garantie dans le parc privé (il correspond désormais à 1 mois de loyer au lieu de 2).

¹⁹ Le nombre de ménages aidés est inférieur au nombre d'aides distribuées par le Loca-Pass car une partie significative des ménages (44 % en 2008) sollicite une aide pour le dépôt de garantie et une autre pour la garantie de loyer.

Tableau 4 - Les aides Loca-Pass (avance et garantie des loyers et charges)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Montant (en M euros)	142	251	319	307	348	404	470	348
Nombre d'aides Loca-Pass accordées	363 056	485 148	521 666	476 815	542 686	629 044	726 881	723 062

Source : ANPEEC.

À noter que le Loca-Pass est plus particulièrement sollicité par les personnes de moins de 30 ans (qui représentent environ la moitié des bénéficiaires en 2007) et par les locataires du parc privé qui constituent 66 % des ménages aidés en 2008 (contre 28 % en 1999).

Le « Droit au logement opposable » : un révélateur de nombreuses situations de mal-logement

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la loi sur le Droit au logement opposable (Dalo) permet à six catégories de ménages qui ne parviennent pas à accéder à un logement, de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département sous la responsabilité des préfets, les ménages reconnus prioritaires devant alors être relogés en urgence. Fin octobre 2009, 122 560 recours avaient été déposés auprès des commissions de médiation, cette demande étant concentrée à 87 % sur 6 régions²⁰, dont près des deux tiers (63 %) sur la seule région Ile-de-France.

Tableau 5 : Bilan de la mise en œuvre du Dalo depuis le 1^{er} janvier 2008

	au 31/10/09
Recours déposés	122 560
Dossiers examinés par les commissions de médiation - dont décisions favorables pour un relogement	83 029 38 125
Total des personnes logées ou hébergées	17 589

Source : Comité de suivi du Droit au logement opposable.

Procédure de dernier recours pour l'accès à un logement, le Dalo constitue le révélateur de nombreuses situations de mal-logement non prises en charge à l'heure actuelle. À commencer par l'absence de domicile personnel qui se manifeste à travers plus de 30 % des recours, qu'il s'agisse de personnes dépourvues de logement (hébergées ou non chez des tiers, soit 21 %) ou de personnes en structures d'accueil (10 %). Le Dalo met également en lumière les difficultés rencontrées par de nombreux ménages pour accéder à un logement : en témoignent les demandes déposées dans le parc Hlm et non satisfaites au-delà de délais d'attente anormalement longs (elles constituent près d'un tiers des recours). Sans oublier toutes les situations de mal-logement

²⁰ Ile-de-France, PACA, Rhône-Alpes, Pays de la Loire, Nord-Pas de Calais et Languedoc-Roussillon.

liées à de mauvaises conditions d'habitat (27 %) ²¹ ou à des difficultés pour se maintenir dans son logement (11 %).

Tableau 6 : Motifs des recours logement pour lesquels un accusé de réception a été délivré

Personnes dépourvues de logement	20,7 %
- dont logées chez des tiers	10,7 %
- dont non logées chez des tiers	9,9 %
Personnes hébergées dans une structure d'hébergement de façon continue depuis plus de 6 mois ou logées dans un logement de transition depuis plus de 18 mois	9,6 %
- dont hébergées de façon continue dans une structure d'hébergement	6,2 %
- dont logées dans un logement de transition	3,5 %
Personnes ayant dépassé le délai d'attente anormalement long pour une demande de logement Hlm	31,9 %
Personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux	8,7 %
- dont logées dans des locaux impropres à l'habitation	2,1 %
- dont logées dans des locaux présentant un caractère insalubre ou dangereux	6,6 %
Personnes handicapées ou ayant à leur charge une personne en situation de handicap ou au moins un enfant mineur ET occupant un logement qui présente au moins un des risques pour la sécurité et la santé ou qui est en situation d'inconfort ou de sur-occupation.	18,0 %
- dont personnes handicapées ou avec mineur logée dans un logement non décent	6,1 %
- dont personnes handicapées ou avec mineur dans un logement sur-occupé	12,0 %
Personnes menacées d'expulsion sans relogement	11,0 %

Source : Comité de suivi Dalo, au 30 octobre 2009.

3^e situation de mal-logement : les mauvaises conditions d'habitat

D'après une estimation réalisée par l'Insee²² dans le cadre de la mise en œuvre du Droit au logement opposable, 520 000 à 530 000 ménages pourraient répondre aux critères de la loi Dalo en France métropolitaine, soit parce qu'ils habitent un logement insalubre ou menaçant de tomber en ruine, soit parce qu'ils n'ont pas le confort de base, ou encore qu'ils se retrouvent dans un logement surpeuplé, tout en abritant un enfant mineur ou une personne handicapée. Les résultats de l'enquête Logement de 2006²³ indiquent quant

²¹ Soit 8,7 % de personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux et 18 % de personnes handicapées ou ayant à leur charge une personne en situation de handicap ou au moins un enfant mineur et occupant un logement qui présente au moins un des risques pour la sécurité et la santé ou qui est en situation d'inconfort ou de sur-occupation.

²² Pierrette Briant, Catherine Rougerie « Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages », in *France, portrait social - Edition 2008*, p.105.

²³ Exploitation DHUP.

à eux que plus de 2 millions de personnes vivent encore dans des logements inconfortables, de mauvaise qualité et/ou surpeuplés.

L'amélioration inégale du confort et du surpeuplement

• Des conditions de confort qui s'améliorent globalement

En ce qui concerne le confort sanitaire des logements, la situation semble s'être améliorée, comme le montre l'enquête 2006 : alors que 15 % du parc ne disposait pas en 1984 de l'un des trois éléments essentiels que sont l'eau courante, une installation sanitaire (baignoire ou douche) ou des WC intérieurs, cette proportion a diminué à 2,5 % en 2002 et à 1,3 % en 2006. Cela représente néanmoins 354 000 logements sans confort sanitaire, parmi lesquels 270 000 sont sans WC intérieurs et 210 000 sans installation sanitaire, auxquels on peut ajouter un petit nombre de logements ne disposant pas d'eau courante. Dans près de neuf cas sur dix, il s'agit d'habitations anciennes, construites avant 1948. Les ménages sont dans la moitié des cas des personnes seules, retraitées, vivant dans une maison pour la plupart en zone rurale, en majorité propriétaires. Les autres sont des ménages disposant de revenus modestes, propriétaires, occupants de logements meublés ou sous-locataires.

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

<i>Effectifs en milliers de logements</i>	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 avec « 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

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

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

Source : Insee - Enquêtes logement.

Au-delà de l'inconfort, l'Enquête logement de 2006 propose d'évaluer la mauvaise qualité des logements à travers d'autres critères, notamment l'absence d'installation pour faire la cuisine, l'électricité déficiente (ni installation encastree, ni fils protégés par des baguettes, ni prise de terre) et le mauvais état du revêtement et de l'aspect extérieur de la façade principale : ces critères conduisent à évaluer l'inconfort et la mauvaise qualité du logement à 711 000 logements en 2006, dans lesquels vivent plus de 1,3 million d'habitants.

Si le confort sanitaire des logements s'est donc globalement amélioré, il convient de rappeler que l'inconfort revêt des formes multiples (inconfort acoustique, thermique, mauvaise qualité des équipements de plomberie et d'électricité, difficultés dans la maîtrise des charges, etc...) dont certaines s'aggravent dans la période actuelle.

• *La montée de la « précarité énergétique »*

Les faibles revenus des ménages, conjugués à une mauvaise qualité thermique des logements et à l'explosion des coûts de l'énergie, ont conduit ces dernières années à l'augmentation de situations de mal-logement relevant de la « précarité énergétique ». Si elle se manifeste pour de nombreuses familles par des difficultés d'ordre financier (situations d'impayés, endettement progressif, coupures d'énergie,...), elle peut se traduire également par des pratiques dangereuses (calfeutrement des aérations, utilisation de solutions de chauffage inadaptées comme les poêles à pétrole), ou encore par une privation de chauffage (pour en limiter les coûts). La précarité énergétique n'est pas sans conséquences sur la santé des personnes (développement de maladies respiratoires, sur-mortalité hivernale...), mais aussi sur leur vie sociale (repli sur soi, isolement social...). Sans compter qu'elle constitue une véritable spirale puisqu'un logement en mauvais état et mal chauffé se dégrade, devient de plus en plus difficile et onéreux à chauffer, entraînant plus de difficultés sanitaires et sociales, etc.

À partir des résultats de l'Enquête logement de 2006, l'Anah identifie près de 3,4 millions de ménages touchés par la précarité énergétique (soit 13 % des ménages en France) auxquels il faut ajouter 290 000 ménages²⁴ ayant recours à des pratiques de restriction ou de privation de chauffage. Les ménages modestes (appartenant au 1^{er} quartile de niveau de vie) et vivant dans des maisons individuelles sont les premiers touchés par la précarité énergétique. Parmi eux, on retrouve plus d'un million de propriétaires occupants, majoritairement des personnes âgées (74 % sont âgés de plus de 60 ans), des personnes vivant en milieu rural ou dans de petites agglomérations (73 %) et des personnes seules ou des ménages sans enfants (80 %). Les locataires modestes vivant dans des maisons individuelles sont aussi fortement touchés, que ce soit dans le parc privé (environ 230 000 ménages) ou public (environ 100 000 ménages).

• *Un nombre de logements surpeuplés qui reste inquiétant*

En ce qui concerne le surpeuplement, la situation semble s'être globalement améliorée puisque l'on recense 183 000 logements en « surpeuplement accentué » en 2006, contre 218 000 en 2002. Ce sont cependant près de 800 000 personnes qui sont concernées par ce problème. Et si l'on se réfère à tous ceux qui habitent dans des logements « surpeuplés au sens large », ce sont au total 4,5 millions de personnes qui sont concernées (Enl 2002).

²⁴ Ménages dont le taux d'effort énergétique est inférieur à 10 % mais qui, tout en ayant limité leur consommation, déclarent avoir souffert du froid pour des raisons financières.

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
Total résidences principales	22 131	23 286	24 525	26 283	56 103	57 785	58 592	59 620
Logements en surpeuplement accentué (1)	290	210	218	183	1 411	1 027	1 037	797
Logements surpeuplés au sens large (2)	1 386	1 295	1 226	NC	5 120	4 779	4 544	NC

Source : DGALN à partir du traitement EnI Insee.

(1) Le surpeuplement accentué fait référence à la norme Insee 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 (schématiquement, on compte 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 et les célibataires de 19 ans et plus, et, pour les célibataires de moins de 19 ans, une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou s'ils ont moins de 7 ans, sinon une pièce par enfant). Le logement est considéré en « surpeuplement accentué » si le nombre de pièces nécessaires au ménage ainsi déterminé est supérieur de plus d'une unité à celui constaté.

(2) Le surpeuplement au sens large retient la norme fondée sur le nombre de pièces pour les deux pièces et plus et fait intervenir la surface pour les logements d'une pièce : est considéré comme surpeuplé au sens large un logement dont la surface habitable est inférieure à 18 m² par personne de référence plus 12 m² par autre personne de 14 ans ou + 9 m² par enfant de moins de 14 ans.

Notons qu'une publication de l'Insee estime, sur une autre base²⁵, que 2,4 millions de ménages vivent en 2006 en situation de surpeuplement. Il s'agit le plus souvent de ménages jeunes (21 % des ménages dont la personne de référence a moins de 30 ans) et de ménages logés dans l'habitat collectif (16 % des ménages).

Habitat indigne : un million de personnes concernées

L'actualité fait régulièrement apparaître des situations d'insalubrité, de saturation infantile, d'hôtels meublés en état de dégradation, d'agissements de marchands de sommeil, de reconstitution aux franges de la ville de bidonvilles que l'on croyait disparus, toutes manifestations du mal-logement accueillant les plus pauvres, dans des conditions de logement — juridiques et sociales — inacceptables. Le programme national de lutte contre l'habitat indigne lancé en septembre 2001 pour faire face à ce problème concerne les logements insalubres, menaçant ruine, exposés au risque du plomb, hôtels meublés dangereux, habitat et installations précaires... **Selon les estimations ministérielles, les risques sanitaires liés à cet habitat concernent environ 600 000 logements dans lesquels vivent un peu plus d'un million de personnes.**

²⁵ Au sens de l'Insee, le caractère surpeuplé d'un logement est déterminé en fonction de critères dépendant du nombre de pièces et de la surface, celle-ci constituant un critère supplémentaire par rapport à l'indicateur habituellement publié par l'Insee.

Si le Dalo permet de révéler nombre de problématiques liées à des logements insalubres ou dangereux, impropres à l'habitation ou non-décent (près de 15 % des recours renvoient à ces situations), la perception de l'habitat indigne demeure le plus souvent liée aux dispositifs et politiques de traitement mis en œuvre au niveau national ou à l'échelle locale. Ainsi, si l'on constate une diminution du nombre de logements traités, elle ne traduit pas tant une amélioration de la situation qu'une moindre mobilisation des politiques publiques sur cette problématique. Une partie de ces lacunes pourrait être comblée prochainement avec la mise en place d'observatoires nominatifs de logements indignes et indécents dans tous les départements²⁶.

Au niveau national, le nombre de logements subventionnés par l'Anah au titre de la lutte contre l'habitat indigne a augmenté de 44 % en 2008, mais reste en-deça de l'objectif annuel fixé.

Tableau 9 : Logements subventionnés dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne*

	2004	2005	2006	2007	2008
Objectifs	5 050	7 500	13 000	13 500	13 500
Réalisés	5 238	6 293	5 885	7 185	10 375
Taux de réalisation	103,7%	84%	45%	53%	77%

*propriétaires bailleurs et propriétaires occupants.

Source : Anah.

NB : Les 10 375 logements subventionnés dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne sont comptabilisés parmi les 112 761 logements réhabilités par l'Anah (Cf. tableau 14).

D'une manière générale, ces dernières années témoignent d'une montée en charge des actions concrètes de terrain, grâce aux outils et aux réseaux professionnels mis en place. Il ressort d'enquêtes réalisées depuis mars 2005²⁷, que le traitement de l'habitat indigne est désormais pris en compte plus systématiquement dans toute la problématique habitat : inscription dans les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), prise en compte de l'habitat indigne dans les documents de cadrage et de programmation des politiques locales de l'habitat, etc. Si la politique de lutte contre l'habitat indigne doit pouvoir s'appuyer désormais sur des pôles départementaux, il conviendra de veiller à leur mise en œuvre effective dans tous les départements (seul un département sur trois en étant doté à ce jour)²⁸. Au final, bien que des moyens juridiques, opérationnels et financiers aient été

²⁶ Article 85 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009.

²⁷ D'après l'enquête nationale lancée en mars 2005 auprès de toutes les DDE, DRE, DDASS et DRASS métropolitaines (renouvelée en avril 2006, août 2007 et août 2008), plus de 9 départements sur 10 ont inscrit cette priorité dans le cadre de procédures opérationnelles (volet spécifique des PDALPD et PLH) et de nombreuses procédures incitatives de type OPAH, PIG et MOUS sont en cours ou en projet. A noter que la problématique de l'habitat indigne touche plus durement les départements d'Outre-Mer : d'après le rapport Torre de novembre 2006, 26 % des résidences principales y seraient insalubres contre 8 % en métropole.

²⁸ Les pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne devront s'appuyer sur les correspondants départementaux de la mission du Préfet Régnier.

mis en œuvre pour le traitement de l'habitat indigne, les acteurs publics souffrent toujours aujourd'hui d'un manque de moyens budgétaires et humains au regard de l'ampleur des besoins.

• **Un bilan en demi-teinte sur le volet de la lutte contre l'insalubrité**

Les procédures de lutte contre l'insalubrité visent le traitement des logements dont l'état de dégradation est tel qu'il porte atteinte à la santé de ses occupants. Il existe juridiquement deux types d'insalubrité (remédiable et irrémédiable) reposant sur des modes d'intervention opérationnels et financiers différents :

- la sortie d'insalubrité « remédiable » est assurée essentiellement par des subventions aux travaux de l'Anah au bénéfice des propriétaires, et par la mise en œuvre de dispositifs de type OPAH, PIG ou « MOUS insalubrité ». En cas d'échec de ces dispositifs, des procédures coercitives par la prescription de travaux aux propriétaires peuvent être mises en œuvre par arrêté préfectoral ;
- l'insalubrité « irrémédiable »²⁹ (lorsqu'il n'existe aucun moyen technique pour mettre fin à la situation d'insalubrité ou lorsque les travaux nécessaires à sa résorption seraient plus coûteux que la reconstruction) est traitée principalement dans le cadre du dispositif de résorption de l'habitat insalubre.

Concernant l'insalubrité remédiable, le nombre de logements traités par l'Anah est en augmentation constante depuis 2005 et a fait un bond de plus de 50 % en 2008. Les subventions engagées par l'Anah sur ce volet étant passées de 72,5 M€ en 2007 à 113,9 M€ en 2008.

Tableau 10 : Logements traités au titre de la sortie d'insalubrité

	2005	2006	2007	2008
Objectifs	3 000	5 500	6 000	n.c.
Réalisés	2 909	3 486	4 675	7 267
Taux de réalisation	97 %	63 %	78 %	-

Source : Anah.

En cas d'insalubrité irrémédiable, le dispositif de résorption de l'habitat insalubre (RHI) consiste en une réhabilitation lourde des immeubles interdits à l'habitation grâce à de fortes subventions de l'État, et à les transformer en logements locatifs sociaux. En 2008, le nombre de logements traités atteint son niveau le plus bas de ces six dernières années, avec seulement 132 logements insalubres traités (pour la plupart démolis), contre 247 en 2007 et 849 en 2005. De même, le nombre de logements sociaux créés et le taux de reconstitution par rapport à l'offre démolie chutent considérablement en 2008. Au-delà de ces évolutions inquiétantes, il convient de pointer le nombre ridiculement faible de logements concernés chaque année par ce dispositif.

²⁹ L'insalubrité « irrémédiable » a été définie par la loi du 13 juillet 2006 portant Engagement national pour le logement.

Tableau 11 : Bilan du dispositif de Résorption de l'habitat insalubre (RHI)

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

• Le traitement du saturnisme en perte de vitesse

L'intoxication au plomb toucherait 85 000 enfants de moins de 6 ans, vivant dans des logements insalubres. Ces données datant de 1999 devraient être actualisées prochainement par une enquête de l'Institut national de veille sanitaire et de l'Inserm réalisée en 2008-2009.

Il est également possible d'appréhender le phénomène du saturnisme infantile à travers l'action publique mise en œuvre dans ce domaine, qui repose sur deux types de mesures :

- des **mesures préventives** reposant sur l'obligation d'effectuer un « Constat de risque d'exposition au plomb » (CREP) en cas de vente de logements anciens, mais aussi pour tout nouveau contrat de location et pour les parties communes des immeubles construits avant 1949. Les CREP ont également été élargis au repérage des facteurs de dégradation du bâti³⁰ ;
- des **mesures d'urgence** lorsqu'est signalé au préfet un cas de saturnisme infantile ou un risque d'accessibilité au plomb pour les occupants d'un immeuble d'habitation. Le préfet peut alors faire réaliser un diagnostic pour évaluer les risques précis pour les occupants, en particulier les mineurs ; si le diagnostic est positif, il peut imposer au propriétaire la réalisation de travaux pour éliminer ce risque³¹, et en cas de carence du propriétaire, s'y substituer.

En 2007, l'action publique de lutte contre le saturnisme était en perte de vitesse : seulement 13 440 mesures préventives avaient été engagées par les services (contre 37 278 l'année précédente) et 2 825 diagnostics réalisés dans les logements (contre 3 500 en 2006). On ne peut que regretter l'absence de données actualisées pour l'année 2008 (consécutive à des retards pris dans le lancement de l'enquête), compte tenu de l'enjeu que représente le traitement du saturnisme pour la santé des enfants.

³⁰ Se substituant aux « États de risques d'accessibilité au plomb » (ERAP), les CREP sont généralisés à tout le territoire français (et non plus uniquement les zones à risque d'exposition au plomb couvertes par un arrêté préfectoral). Leur champ d'application est élargi depuis août 2008 aux nouveaux contrats de location et aux parties communes des immeubles construits avant 1949.

³¹ Il s'agit de supprimer l'accessibilité au plomb et non de supprimer définitivement les peintures au plomb.

Tableau 12 : Signalements et traitement du saturnisme

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Mesures préventives ERAP, puis CREP à partir de 2007	58 744	74 115	86 856*	NR	37 278	13 440
Signalements						
- Cas de saturnisme chez enfants mineurs (1)	492	459	495	NR	375	316
- Logements présentant des risques	1 366	1 134	1 284	NR	-	1 212
Diagnostics réalisés dans les logements (2)	3 172	3 639	4 296	NR	3 512	2 825
Travaux	2 207	2 145	1 930	NR	1 660	1 459
- dans des logements	2 051	1 784	1 617		1 440	1 266
<i>dont par propriétaires</i>	1 920	1 534	1 367		1 224	1 076
<i>dont travaux d'office</i>	131	250	250		216	190
- sur parties communes	156	361	313		220	193
Nombre de contrôle de conformité après travaux	803	1 040	1 513	NR	1 261	1 607

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

(1) En 2007, 60 % des cas déclarés concernent la région Ile-de-France principalement en Seine-Saint-Denis, à Paris et dans les Hauts-de-Seine. De nombreux cas ont également été signalés dans les départements des Bouches-du-Rhône, du Nord et du Rhône.

(2) Environ un diagnostic sur deux dans les logements est positif (1 476 en 2007).

Concernant l'action de l'Anah, on constate un même ralentissement sur le front de la réduction du risque du saturnisme : le nombre de logements subventionnés atteignait en 2008 son niveau le plus bas de ces quatre dernières années (1 060 logements traités, contre près de 3 400 en 2005), et la part des crédits engagés sur ce volet ne représentaient plus que 4 % de l'ensemble des subventions accordées au titre de la lutte contre l'habitat indigne, contre 7 % en 2007.

Tableau 13 : Logements traités dans le cadre de la réduction du saturnisme

	Logements subventionnés dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne (PB et PO)		Dont réduction du risque de saturnisme	
	Objectifs	Réalisés (%)	Objectifs	Réalisés (%)
2005	7 500	6 293 (84 %)	4 500	3 384 (75 %)
2006	13 000	6 243 (48 %)	7 500	2 757 (37 %)
2007	13 500	7 185 (53 %)	7 500	2 505 (33 %)
2008	13 500	10 375	<i>n.c.</i>	1 060

Source : Anah.

L'amélioration de l'offre de logements

• L'amélioration de l'habitat en stagnation

Bien que le niveau d'inconfort et d'insalubrité soit encore important, le nombre de logements améliorés ou réhabilités avec l'aide de l'État a subi une forte baisse au cours des dix dernières années : 210 000 logements ont été réhabilités en 2008, contre plus de 350 000 en 1999. Sur cette période, la réduction de l'effort d'amélioration a été tout aussi significative dans le parc public (- 39 %) que dans le parc privé (- 42 %). Alors que le niveau des réhabilitations dans le parc public semble se redresser en 2008, l'amélioration des logements dans le parc privé poursuit sa chute et enregistre une nouvelle baisse (- 14 %). Ces évolutions sont inquiétantes car elles ne permettent ni de maintenir un niveau de confort satisfaisant du parc immobilier, ni évidemment de répondre aux exigences du Grenelle de l'environnement.

Tableau 14 : Nombre de logements réhabilités aidés par l'État

	Parc public	<i>dont PALULOS</i>	<i>dont PNRU</i>	Parc privé	<i>dont propriétaires occupants*</i>	<i>dont propriétaires bailleurs</i>	Total
1999	160 000	<i>160 000</i>	-	195 800	<i>77 400</i>	<i>118 400</i>	355 800
2000	123 248	<i>123 248</i>	-	215 726	<i>80 184</i>	<i>135 542</i>	338 974
2001	88 102	<i>88 102</i>	-	199 728	<i>72 046</i>	<i>127 682</i>	287 830
2002	75 737	<i>75 737</i>	-	178 385	<i>63 380</i>	<i>115 005</i>	254 122
2003	80 398	<i>80 398</i>	-	158 069	<i>70 778</i>	<i>87 291</i>	238 467
2004	58 443	<i>34 974</i>	<i>23 469</i>	143 391	<i>58 630</i>	<i>84 761</i>	201 834
2005	91 663	<i>57 628</i>	<i>34 035</i>	132 044	<i>54 434</i>	<i>77 610</i>	223 707
2006	75 220	<i>47 880</i>	<i>27 340</i>	133 281	<i>53 668</i>	<i>79 613</i>	208 501
2007	78 063	<i>47 808</i>	<i>30 255</i>	131 350	<i>57 900</i>	<i>73 450</i>	209 413
2008	97 700	<i>50 090</i>	<i>47 610</i>	112 761	<i>53 695</i>	<i>59 066</i>	210 461

Source : DGALN-DHUP.

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

• 350 000 ménages fragilisés dans des copropriétés dégradées

Bien qu'ils soient propriétaires de leur logement, de nombreux ménages sont aujourd'hui fragilisés, notamment dans des immeubles collectifs en copropriété. En effet, alors que 74 % des logements collectifs privés sont en copropriété, de nombreux ensembles rencontrent de graves difficultés sur le plan technique (obsolescence du bâti, dégradations, malfaçons), sur le plan financier (endettement élevé de la copropriété, impayés de charges) ou sur le plan social (paupérisation des occupants). Ces copropriétés nécessitent des travaux importants de réhabilitation, plus particulièrement sur les parties communes.

S'il n'existe à ce jour aucune source permettant de recenser le nombre de copropriétés dégradées, les résultats de l'Enquête logement 2002 avaient permis de chiffrer à environ 300 000 le nombre de logements situés dans des copropriétés en situation de fragilité. Ce chiffre est cependant sous-estimé, et la DGALN pointe le fait que ce sont plus de 350 000 ménages qui sont dans cette situation.

D'après une enquête réalisée par la DGALN auprès des DDE métropolitaines en juillet 2005, 70 556 logements sont en cours de traitement ou sur le point de l'être. Parmi eux, 30 605 logements faisaient l'objet d'un plan de sauvegarde³² et 21 770 logements faisaient l'objet d'une OPAH³³. Une actualisation de cette enquête était attendue pour l'automne 2009 ; les résultats ne sont pas disponibles à ce jour.

Pour l'année 2008, le nombre des logements en copropriétés en difficulté subventionnés par l'Anah a diminué (17 575 logements contre 22 758 en 2007), que ce soit à travers la mise en œuvre des OPAH (7 284 logements en 2008 contre 10 729 en 2007) ou celle des plans de sauvegarde (10 291 logements en 2008, contre 12 029 en 2007).

Tableau 15 : Traitement des copropriétés en difficulté

	Logements subventionnés par l'Anah		dont OPAH copropriétés		dont plans de sauvegarde	
	Objectifs	Réalisé (%)	Objectifs	Réalisé (%)	Objectifs	Réalisé (%)
2006	25 700	19 154 (75 %)	10 700	8 955 (84 %)	15 000	10 199 (68 %)
2007	22 100	22 758 (103 %)	8 100	10 729 (132 %)	14 000	12 029 (86 %)
2008	n.c.	17 575	n.c.	7 284	n.c.	10 291

NB : Les 17 575 logements traités dans le cadre de copropriétés dégradées sont comptabilisés parmi les 112 761 logements réhabilités par l'Anah (Cf. tableau 14).

Source : Anah.

4^e situation de mal-logement : les difficultés de maintien dans le logement

Accéder à un logement ne met pas à l'abri des problèmes. On le mesure clairement avec les difficultés qu'éprouvent de nombreux ménages logés pour faire face à leurs dépenses de logement. En effet, le budget que consacrent

³² Sous l'autorité du préfet, le plan de sauvegarde a pour objectifs de réaliser des travaux de conservation de l'immeuble, de rétablir le fonctionnement des instances de la copropriété, d'assainir sa gestion et sa situation financière etc.

³³ L'OPAH copropriété organise le cadre de l'action publique préventive et curative pour les copropriétés fragiles ou en risque de déqualification.

les Français pour se loger ne cesse de croître, et il se situe désormais loin devant l'alimentation (respectivement 25 % et 13 %), alors que la situation était inverse au début des années quatre-vingt. La part des ressources des ménages affectée au logement et à son fonctionnement a atteint en 2008, comme en 2007, un niveau historique, avec une moyenne de 25,4 %.

Selon les comptes du logement, la dépense moyenne engagée par les ménages pour se loger est passée de 7 890 € par an en 2002 à 9 700 € en 2007 connaissant ainsi une augmentation de 23 % bien supérieure à celle de l'évolution des prix à la consommation durant la même période.

Près de 500 000 ménages locataires en impayés de loyers et 70 000 propriétaires en retard de remboursement de prêt

Alors que l'Enquête logement de 2002 indiquait une diminution sensible du nombre et du taux des ménages en situation d'impayés, l'enquête 2006 révèle une augmentation inquiétante dans le parc social (+ 57 %) et plus encore dans le parc privé (+ 82 %). 1,8 million de locataires affirment avoir rencontré des difficultés, et parmi eux 480 000 se sont retrouvés en situation d'impayés (contre 289 000 en 2002). Cette hausse inquiétante traduit les difficultés de plus en plus fortes auxquelles sont confrontés les ménages face à l'augmentation des dépenses liées au logement³⁴.

Les deux tiers des impayés concernent des ménages modestes ou très modestes, qui ne parviennent plus à faire face à la flambée du prix des loyers et des charges, même lorsqu'ils bénéficient d'aides au logement (ce qui est le cas pour plus des deux tiers d'entre eux).

Tableau 16 : 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.

³⁴ Selon le Baromètre de septembre 2009, 212 814 dossiers de surendettement ont été déposés auprès de la Banque de France dont 178 393 déclarés recevables entre octobre 2008 et septembre 2009 (soit une progression de 15 % par rapport à l'année précédente). À l'heure actuelle, un peu plus de 744 000 ménages sont inscrits au fichier des incidents de paiement et font l'objet d'une mesure destinée à remédier à leur état de surendettement.

Parmi les ménages ayant connu des accidents de paiement en 2006 figure également un nombre élevé de ménages propriétaires ou accédants : dans les deux années précédant l'enquête, 565 000 ménages propriétaires ou accédants ont eu des difficultés à payer leurs charges ou leurs remboursements d'emprunts immobiliers, et 70 000 d'entre eux ont été en situation d'impayés³⁵. Au total, si l'on considère l'ensemble des locataires et propriétaires, **ce sont près de 2,4 millions de ménages qui ont rencontré des difficultés pour s'acquitter des dépenses liées à leur logement, et parmi eux environ 550 000 qui ont été confrontés à un impayé.**

L'évolution des impayés locatifs est à mettre en relation avec l'augmentation du niveau des loyers. Alors que les révisions de loyers sont réglementées dans le parc privé pour les locataires en place (elles ne peuvent excéder les variations d'un indice de référence), la part des loyers ayant augmenté sans lien avec cet indice a fortement progressé au cours des dix dernières années, atteignant en 2007 un record historique (34,3 % contre 21,7 % en 1998). Parallèlement, la part des ménages ne subissant aucune hausse de leur loyer a atteint son niveau le plus bas en 2006 (3,3 %) et se situe aujourd'hui autour de 5 % (contre 27,1 % en 1998).

Tableau 17 : Evolution du prix des loyers pour les locataires en place (hors charges et hors taxes)

Poids des loyers concernés (%)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Augmentations liées à l'indice de référence*	31,2	27,5	29,6	28,3	33,7	32,6	33,9	27,7	33,2	24,9
Augmentation sans lien avec l'indice de référence*	21,7	22,4	23,8	28,2	28,7	28,3	31,6	27,4	26,4	34,3
Sans hausse	27,1	29,4	24,1	25,3	20,5	20,8	10,7	8,7	3,3	5,1

Source : Insee – Enquête « Loyers et charges ».

*Dans l'enquête « Loyers et charges », toute hausse de loyer proche de l'indice de référence est considérée « en lien avec l'IRL ». Quand elle s'en écarte, elle est considérée comme « sans lien avec l'indice de référence ».

Des dispositifs d'aide au maintien fortement sollicités

• Les aides au maintien locatif distribuées par les FSL en 2007

Après avoir globalement progressé au cours des trois dernières années (cf. tableau 3), le nombre des aides au maintien distribuées par les FSL accuse une forte baisse pour l'année 2007. En prenant en compte les aides aux impayés locatifs, les aides aux copropriétaires en difficulté ainsi que les aides aux impayés de fluides (énergie, eau, téléphone), la DGALN estime que 372 000 ménages ont été aidés financièrement au titre d'un ou de plusieurs impayés en 2007 (contre 388 870 en 2006).

³⁵ « Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages », in Insee, *Portrait social* 2008.

Les données 2008 n'étant pas disponibles à ce jour (quelques départements seulement ayant transmis leurs statistiques), nous devons nous appuyer sur celles de 2007. En notant toutefois que celles-ci constituent une estimation nationale, visant à pallier le caractère parcellaire³⁵ et imparfait des informations transmises par les FSL en 2007.

Tableau 18 : Evolution des aides distribuées par les FSL au titre des impayés
(voir aussi tableau 3)

	2005	2006	2007
aides financières pour le maintien locatif (1)	64 584	68 200	66 081
aides financières aux copropriétaires occupants (2)	100	215	121
aides financières au titre des impayés de fluides (3):	322 037	382 200	362 774
- dont impayés d'énergie	266 744	318 353	301 302
- dont impayés d'eau	50 476	59 945	59 140
- dont impayés de téléphone	4 817	3 902	2 332
Total des ménages aidés financièrement au titre des impayés (4)	333 450	388 870	372 049

(1) DREES.

(2) DGALN.

(3) DREES avec double compte.

(4) Estimation DGALN, sans double compte.

Source : DGALN.

Malgré leur diminution, les nouvelles aides aux impayés de fluides continuent d'avoir un poids très important puisqu'elles représentent plus de 70 % de l'ensemble des aides financières distribuées par les FSL en 2007.

• *Le Loca-Pass « maintien » de plus en plus sollicité*

La distribution de la garantie du Loca-Pass est en progression continue depuis sa création : plus de 43 000 nouveaux bénéficiaires ont mis en jeu leur garantie de loyer en 2008 (+ 19 % par rapport à 2007), ce qui portait le flux des mises en jeu en cours à plus de 64 000 fin 2008 (contre 54 000 à fin 2007).³⁷

³⁶ Les données disponibles concernent 98 départements en 1999 et 2000, 86 en 2001, 82 en 2004, 99 en 2005. En 2006, 100 départements ont répondu et les données de 2007 correspondent à une estimation nationale (seulement 86 conseils généraux ayant transmis à ce jour leurs statistiques).

³⁷ Rapport entre l'ensemble des aides aux fluides (avec double compte) et le total des ménages aidés financièrement.

Tableau 19 - Mises en jeu de la garantie des loyers et charges (Loca-Pass)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Cumul depuis 1999
Nombre de nouveaux bénéficiaires	77	693	5 891	13 964	19 779	22 375	23 780	29 111	36 448	43 265	195 391
Nombre de mises en jeu en cours (anciennes et nouvelles)	79	716	6 166	16 802	27 703	34 514	36 460	43 175	54 016	64 265	195 391
Montants versés en milliers d'€	90	769	7 225	25 385	44 662	56 276	61 180	75 043	97 011	114 147	481 990

Source : ANPEEC.

Au total, plus de 305 800 garanties de loyer ont été distribuées par le Loca-Pass en 2008, ce qui constitue toutefois une légère diminution par rapport à 2007. Celle-ci s'explique par la baisse du nombre de bénéficiaires dans le parc privé (- 6 %), consécutive à la mise en œuvre progressive de la Garantie universelle des risques locatifs (GRL)³⁸ ; dans le parc public au contraire, le nombre des bénéficiaires continue de croître en 2008 (+ 9,5 %), témoignant de l'aggravation des situations de nombreux ménages dans le contexte actuel de crise économique.

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

Après une année 2007 marquée par une hausse spectaculaire et généralisée des données relatives aux expulsions locatives, les contentieux locatifs et jugements d'expulsion enregistrent un léger fléchissement en 2008. Un fléchissement qui ne doit pas faire oublier qu'au cours des dix dernières années, le nombre des contentieux locatifs a augmenté de 38 % et celui des jugements d'expulsion de 48 %. Ces chiffres demeurent donc très inquiétants et montrent que **plus de 100 000 ménages voient chaque année leur bail résilié**, et sont menacés de se retrouver à la rue.

Après un léger ralentissement en 2006, les commandements de quitter les lieux et demandes de concours de la force publique sont repartis à la hausse en 2007 et 2008. Et si les autorisations accordées par les préfets pour procéder aux expulsions sont en stagnation, il convient de rappeler qu'elles ont quasiment doublé au cours des dix dernières années.

³⁸ L'objectif de la GRL est à la fois de sécuriser les propriétaires bailleurs face au risque d'impayés et d'élargir la base des locataires acceptés (est éligible à la GRL tout locataire, quel que soit son profil, dont le taux d'effort est inférieur ou égal à 50 %). Pour les premières années de sa mise en œuvre, une montée en puissance progressive est prévue : de 500 000 logements couverts en 2009 à 1,25 million en 2010 puis 1,667 million en 2011.

Le tableau de bord du mal-logement

Quant aux expulsions *manu militari*, elles dépassent depuis 2005 la barre des 10 000 et poursuivent leur hausse régulière : 11 294 ménages ont ainsi été expulsés de leur domicile en 2008, ce qui correspond à une augmentation de 132 % en dix ans. Une augmentation qui traduit bien le choix politique qui est fait, celui d'une approche relevant davantage de l'ordre public que du traitement social.

Tableau 20 - Evolution du contentieux locatif

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire (1)	97 575	104 433	107 639	111 395	125 078	133 305	130 728	131 674	139 883	134 302
Décisions de justice prononçant l'expulsion (1)	71 323	79 614	81 080	84 138	94 743	103 285	99 768	102 967	105 917	105 271
Commandements de quitter les lieux (2)	43 017	50 858	52 345	52 351	52 788	59 306	53 599	47 577	55 419	58 904
Demandes de concours de la force publique (2)	29 823	33 872	36 107	38 151	39 924	41 702	40 329	38 740	40 935	41 054
Décisions accordant le concours de la force publique (2)	13 915	16 275	16 707	20 087	23 089	18 967	23 029	25 144	26 550	25 652
Interventions effectives de la force publique (2)	4 866	5 936	6 305	7 534	9 717	7 610	10 163	10 719	10 801	11 294

(1) Source: ministère de la Justice.

(2) Source: ministère de l'Intérieur.

Au vu de la différence entre le nombre de jugements d'expulsion et le nombre d'expulsions réalisées avec le concours de la force publique, il apparaît que de nombreux ménages en situation d'expulsion peuvent être désignés comme des « expulsés conservés » ou des « expulsables maintenus dans les lieux » : ils sont un peu moins de **100 000 ménages à se trouver ainsi fragilisés chaque année** (soit parce qu'ils sont maintenus dans le logement mais sans la protection qu'octroie le statut de locataire, soit parce qu'ils doivent rechercher un autre logement ou recourir à des solutions d'hébergement).

À partir des données du tableau ci-dessus, on peut aussi estimer qu'il y a environ **88 000 ménages en très grande précarité** : ce sont ceux qui, suite à une décision de justice prononçant l'expulsion au cours des trois dernières années (2006 à 2008), ont fait l'objet d'une demande de concours de la force publique (120 729) mais qui, devenus des occupants sans droit ni titre, peuvent être expulsés à tout moment s'ils ne l'ont pas encore été (ce qui a été le cas pour 32 814 d'entre eux).

5^e situation de mal-logement : la mobilité difficile et l'assignation à résidence

Aux difficultés d'accès au logement et de maintien s'ajoutent désormais pour de nombreux ménages des perspectives de mobilité limitées. Comme si à la panne de l'ascenseur social se superposait la panne de l'ascenseur résidentiel. Les difficultés de mobilité correspondent désormais à une nouvelle ligne de fracture entre ceux qui peuvent choisir leur logement et leur lieu d'habitat et ceux qui ne le peuvent pas. Ce clivage est déterminant aujourd'hui dans un contexte d'urbanisme affinitaire, où ceux qui en ont les moyens paient - parfois très cher - leur entrée sur un marché convoité qui leur permet de se mettre à distance de ceux qu'ils ne veulent pas côtoyer.

Des trajectoires résidentielles inégales suivant les niveaux de vie

Les résultats de l'Enquête logement de 2006 font apparaître de fortes inégalités dans les trajectoires résidentielles des ménages en fonction de leur niveau de vie. Entre 2003 et 2006, parmi les ménages les plus riches ayant changé de logement, 60 % sont devenus propriétaires, alors que cette perspective a concerné moins de 10 % des ménages les plus pauvres. Ces derniers sont devenus locataires plus de 7 fois sur 10.

**Tableau 21 - Destination résidentielle des ménages
ayant changé de logement entre 2003 et 2006**

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

Source : Traitements de l'Enquête logement 2006 réalisés pour la Fondation Abbé Pierre par Jean-Claude Driant.

Il est à noter que les inégalités de perspectives résidentielles se sont fortement renforcées au cours des dernières années, les ménages les plus modestes étant plus fréquemment locataires aujourd'hui (56 % en 2006, contre 41 % en 1984), et les ménages les plus riches plus souvent propriétaires (76 % contre 60 % il y a vingt ans).

Le blocage de la chaîne résidentielle

• Des perspectives de mobilité limitées pour les locataires du parc social

Les perspectives résidentielles vers d'autres segments du parc immobilier sont extrêmement contraintes, notamment pour les ménages disposant de ressources modestes. Alors que plus de 11 % des locataires Hlm quittaient chaque année le parc social dans les années 1980, ils ne sont plus que 7,5 % à le faire annuellement depuis 2002.

Si le parc locatif privé joue un rôle d'accueil important pour de très larges catégories de la population, il apparaît de moins en moins en capacité de jouer un rôle social par le niveau de loyer qu'il offre. En effet, le saut pour sortir du parc Hlm est difficile à effectuer, le loyer moyen d'un logement privé étant 1,5 fois supérieur à celui d'un logement Hlm. Plus l'agglomération est grande, plus la marche entre le secteur Hlm et le parc locatif privé est haute. L'écart varie ainsi de 1,3 pour les agglomérations de moins de 20 000 habitants à 2,2 pour l'agglomération parisienne. Il ne faut donc pas s'étonner de la baisse continue de la mobilité dans le parc social et de la réduction consécutive de l'offre Hlm disponible pour accueillir de nouveaux ménages modestes.

Tableau 22 - Les écarts de loyers entre le secteur Hlm et le secteur locatif privé au 1^{er} janvier 2009

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

Source : Insee - Enquête trimestrielle loyers et charges au 01/01/2009.

• Une mobilité extrêmement faible au sein du parc Hlm

La demande de mutation tend à prendre une part grandissante dans la demande Hlm. En 2008, elle représente 31,2 % de la demande de logement social au niveau national (contre 28 % en 2004), traduisant l'absence d'autre perspective pour de nombreux locataires déjà logés dans le parc social.

Alors que le taux de mobilité dans le parc Hlm s'élevait à 12,5 % en 1999, il a fortement chuté depuis dix ans, et se situe depuis 2005 sous la barre des 10 % ; des chiffres qui témoignent également de la réduction des perspectives résidentielles pour un nombre toujours plus élevé de locataires.

Tableau 23 : Evolution de la mobilité dans le parc Hlm

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Taux de mobilité	12,5 %	12,0 %	11,4 %	10,9 %	10,5 %	10,2 %	9,8 %	9,8 %	9,9 %	9,8 %

Source : USH.

• La spécialisation sociale accrue des ZUS

Compte tenu du blocage de la mobilité résidentielle, il n'est pas étonnant de constater une spécialisation sociale accrue des Zones urbaines sensibles (ZUS), cette évolution traduisant pour partie le blocage de l'ascenseur résidentiel qui accompagne le blocage de l'ascenseur social. Les rapports³⁹ de l'Observatoire des zones urbaines sensibles confirment, en les précisant par des données chiffrées, des constats qui, pour être connus, sont néanmoins inquiétants. Les données qui concernent 751 ZUS soulignent leur spécialisation dans l'accueil des immigrés (18 % contre 7,5 % pour l'ensemble de la population) et la surreprésentation des ménages pauvres⁴⁰ (33,1 % des habitants en ZUS, contre 12 % dans le reste du territoire). Si l'on ajoute à ces traits de la population des ZUS, un taux de chômage plus de deux fois supérieur à celui observé dans le reste des agglomérations qui abritent ces quartiers (16,9 % en 2007, contre 7,7 % en-dehors des ZUS), des difficultés scolaires qui se traduisent par un taux de retard important⁴¹ et une moindre proportion de diplômés⁴², on identifie les traits dominants d'une population qui n'a souvent pas d'autre solution et qui, une fois qu'elle accède à un logement en ZUS, possède de faibles perspectives de mobilité.

Sur ce point, les rapports 2005 et 2006 de l'Observatoire des ZUS apportaient un éclairage intéressant sur le caractère sélectif de la mobilité résidentielle, éclairage dont on regrette qu'il n'ait pas été reconduit dans les rapports suivants. Il montrait que **la mobilité était en baisse dans les quartiers en ZUS (de 12 % en 1999 à 9,7 % en 2005) comme elle l'est pour l'ensemble du parc Hlm**, mais avec un caractère sélectif puisque « les populations les plus fragiles ont tendance à rester dans ces quartiers alors que les trajectoires sociales ascendantes s'accompagnent souvent d'un départ des ZUS ». La concentration de la pauvreté pose alors, comme le souligne le rapport de l'Observatoire, « la question de **l'inégal accès territorial des ménages au logement selon leurs revenus** » mais aussi celle du rôle d'accueil et d'intégration que jouent ces quartiers pour les populations modestes et pauvres.

³⁹ Observatoire national des zones urbaines sensibles, rapports 2005, 2006, 2008 et 2009, Editions de la Délégation interministérielle à la Ville.

⁴⁰ Revenus inférieurs à 908 € par mois.

⁴¹ En 2007-2008, 3,7 % des élèves de 6^e en ZUS accusent un retard de deux ans ou plus, contre 1,7 % en-dehors de ces quartiers.

⁴² Alors qu'ils progressent en 2007-2008 sur tout le territoire, les taux de réussite au brevet continuent d'être inférieurs en ZUS (- 12,1 points).

Les déterminants de la crise du logement

Les situations de mal-logement doivent être mises en relation avec le contexte général qui est celui d'une crise du logement que nous qualifions de « sans précédent ». Cette crise, bien différente de celle des années cinquante (et qui s'aggrave encore sous l'effet de la crise financière) se traduit par une pénurie estimée à 900 000 logements en 2009 et par un décalage marqué entre les caractéristiques de l'offre immobilière et celles de la demande. Il faudrait que le niveau de la construction augmente significativement pendant de nombreuses années pour résorber le déficit accumulé en un quart de siècle. Par ailleurs, l'offre de logements, qu'elle émane de la construction ou du parc existant, ne correspond pas à la situation et aux capacités financières des demandeurs. Les mécanismes de solvabilisation qui constituent, depuis la réforme du financement de 1977, le principal levier d'intervention pour rapprocher l'offre de la demande ne suffisent pas à réduire ce décalage.

Cette partie présente les principales données relatives :

- à l'évolution de la construction et aux investissements de la collectivité dans le domaine du logement,
- à la production de l'offre locative sociale,
- aux mécanismes de solvabilisation des ménages.

Elles sont rassemblées ici afin de permettre au lecteur d'appréhender de façon synthétique les différentes dimensions de la crise du logement et de mesurer l'insuffisance des politiques publiques.

Une construction globale insuffisante pour réduire le déficit

Depuis un quart de siècle, le niveau de la construction neuve n'a pas permis de répondre aux besoins en logements ; malgré un redressement de 2004 à 2007, le déficit cumulé depuis le début des années quatre-vingt n'a pas été comblé, et risque encore de se creuser compte tenu de l'effondrement de la construction en 2008 et 2009. Il faudrait produire environ 500 000 logements pendant plusieurs années pour retrouver un meilleur équilibre du marché et être en capacité de mettre en œuvre le Droit au logement opposable.

Un niveau de construction durablement inférieur aux besoins...

La demande potentielle de construction neuve est élevée, compte tenu des prévisions démographiques (le nombre de nouveaux ménages devrait attein-

dre 290 à 310 000 unités en moyenne chaque année pour la période 2005-2015⁴³). La pression de la demande ne s'est guère relâchée et n'a aucune raison de fléchir à l'avenir, d'autant que la mise en œuvre de la loi sur le Droit au logement opposable révélera progressivement un niveau important de demandes « non exprimées ». Ainsi, pour garantir des conditions normales de fonctionnement des marchés et répondre aux exigences de la loi Dalo, on estime qu'il serait nécessaire de produire annuellement entre 440 à 500 000 logements d'ici à 2015.

Tableau 24 - Variation annuelle moyenne du nombre de logements et besoins en logements

	2002-2004	2005-2015 hors mise en œuvre de la loi Dalo	2005-2015 dont réalisation des objectifs de la loi Dalo
Variation annuelle moyenne du nombre de logements	315 à 335	350 à 370	390 à 440
- résidences principales	270 à 290	290 à 310	330 à 380*
- résidences secondaires ou occasionnelles	25	25	25
- logements vacants	20	35	35
Besoins complémentaires liés à d'autres flux**	45	50 à 60	50 à 60
Construction neuve (demande potentielle)	360 à 380	400 à 430	440 à 500

* de l'ordre de 40 000 logements supplémentaires par an pour mettre en œuvre la loi Dalo à l'horizon 2020 et de 70 000 logements supplémentaires par an pour la mettre en œuvre à l'horizon 2015.

** destructions, fusions, éclatements, désaffectations et réaffectations.

Source : à partir des données de Michel Mouillart, *Constructif*, n°18, novembre 2007.

Plus généralement, la demande potentielle annuelle de logements peut être évaluée entre 400 000 logements (estimation basse sans prendre en compte le Dalo) et 500 000 logements (estimation haute en prenant en compte le Dalo) d'ici 2015⁴⁴. Si la production s'avérait inférieure à 500 000 logements par an dans la période à venir, il est fort probable que le droit au logement ne pourra pas devenir effectif.

... et qui s'effondre en 2008.

Depuis 2004, le nombre de logements mis en chantier chaque année a fortement progressé. En franchissant la barre des 400 000 mises en chantier en

⁴³ En prenant en compte l'estimation hors mise en œuvre de la loi Dalo.

⁴⁴ Une étude présentée en 2006 par l'Université Paris-Dauphine et le Crédit Foncier chiffre également à 500 000 les besoins annuels de nouveaux logements. La projection provient d'une réévaluation de facteurs qui apparaissent sous-estimés à ses auteurs ; notamment les changements de comportements sociologiques, les flux migratoires ainsi que la demande de résidences secondaires et la nécessité de produire plus pour favoriser la mobilité (besoin de vacance) et le renouvellement du parc détruit.

2005, le niveau de construction a commencé à résorber lentement le déficit, qui reculait à un niveau de 760 000 unités en 2007. Mais le recul de la construction constaté en 2008 et celui qui est attendu pour 2009 (de l'ordre de 330 000 logements commencés, contre 368 600 en 2008 et 435 000 en 2007) devrait mettre à mal l'objectif de mise en œuvre du Dalo et de résorption du déficit en logements. Dans le contexte de pression de la demande, on peut estimer que le niveau de déficit va à nouveau dépasser les 900 000 unités dès la fin de l'année 2009. Et probablement atteindre le million de logements en 2010.

Tableau 25 - Nombre de logements mis en chantier (en milliers)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (p)
Individuels	187,2	199,0	190,8	191,8	192,7	216,1	228,9	230,7	232,3	198,9	-
Collectifs	122,7	103,7	102,0	102,3	112,4	133,6	163,5	171,3	182,4	152,4	-
Total des logements ordinaires	309,8	302,7	292,8	294,1	305,1	349,7	392,4	402,0	414,7	351,3	-
Logements en résidence	7,1	8,4	10,6	8,8	9,3	13,2	17,8	18,9	20,6	17,3	-
Ensemble	317,0	311,1	303,4	302,9	314,4	362,9	410,2	420,9	435,3	368,6	330,0

Source: ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, SOeS, Sitadel.
(p) : prévision.

L'effort de la collectivité en faveur du logement est au plus bas

L'effort de la collectivité publique⁴⁵ s'était redressé à la fin des années 1990, pour dépasser le seuil symbolique des 2 % du PIB (2,03 % du PIB en 2000 et 2 % en 2001) principalement sous l'effet de la progression de l'apport de l'État, qui se situait en 2000 à l'un de ses niveaux les plus élevés de ces trente dernières années (1,36 % du PIB). Mais depuis cette date, et en dépit d'un léger rebond en 2006, l'effort de la collectivité en faveur du logement est en recul : il est descendu à 1,79 % du PIB en 2008. L'essentiel de ce recul étant imputable à la diminution de la contribution de l'État (de 1,36 % du PIB en 2000 à 1,11 % en 2008).

Si l'effort de la collectivité en faveur du logement s'est redressé en 2009 à un niveau de 1,85 % du PIB, cela s'explique essentiellement par la diminution générale du PIB.

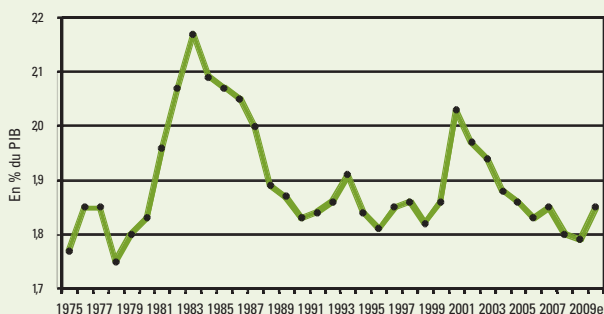
⁴⁵ L'effort de collectivité publique en faveur du logement regroupe les apports du budget de l'État, des partenaires sociaux et des collectivités locales.

Tableau 26 - Les dépenses de la collectivité en faveur du logement (en % du PIB)

	Budget de l'État	Partenaires sociaux	Collectivités locales	Ensemble des dépenses
1975	1,17	0,52	0,08	1,77
1980	1,26	0,47	0,10	1,83
1985	1,41	0,60	0,06	2,07
1990	1,18	0,58	0,07	1,83
1995	1,08	0,64	0,09	1,81
2000	1,36	0,61	0,06	2,03
2005	1,15	0,60	0,08	1,83
2006	1,17	0,60	0,08	1,85
2007	1,12	0,60	0,08	1,80
2008	1,11	0,60	0,08	1,79
2009 (e)	n.c.	n.c.	n.c.	1,85

Source: Michel Mouillart. (e) : estimation.

L'effort de la collectivité en faveur du logement



Les aides à la pierre inscrites au budget de l'État ont par exemple baissé de l'ordre de 30 % entre 2000 et 2007 et les aides aux plus démunis dont le montant est déjà très faible, ont quasiment stagné. Par ailleurs, les prélèvements fiscaux et parafiscaux de l'État sur le secteur du logement (fiscalité sur les revenus fonciers, retours de TVA...) ont progressé (de 1,45 % du PIB en 2005 à 1,59 % en 2008), atteignant un niveau jamais observé par le passé. Depuis 2001, **l'État prélève ainsi plus sur le logement qu'il ne redistribue**. Entre 2001 et 2008, plus de 35 milliards d'euros ont été « récupérés »⁴⁶ ; le solde net des prélèvements sur les engagements représentait 9,38 milliards pour la seule année 2008.

Ainsi, **2008 est malheureusement une année tout à fait « significative » puisque l'effort de l'État en faveur du logement est pratiquement descendu à son point le plus bas depuis trente ans** et que, dans le même temps, le secteur du logement lui offre un bon rendement.

⁴⁶ Voir tableaux en annexes.

Une offre inadaptée aux caractéristiques de la demande

La construction neuve est de moins en moins sociale. Globalement, la production immobilière régie par des plafonds de loyers ou de ressources (accession et location) est en baisse et la croissance du parc Hlm limitée chaque année par l'impact des ventes et démolitions, et la faible mobilité résidentielle. Par ailleurs, la production de logements sociaux comporte un nombre prédominant de PLS aux loyers inabordables pour les ménages modestes.

Une construction insuffisamment sociale

La part des logements mis en chantier sous condition de ressources et/ou à des loyers inférieurs à ceux du marché a fortement diminué au cours des 8 dernières années : en 2007, elle représentait 36 % de l'ensemble de la construction, contre plus de 65 % en 2000. Et si cette proportion est remontée à 42,5 % en 2008, ce n'est pas en raison d'un accroissement du nombre de logements concernés, mais du fait de la baisse importante du niveau global de la construction (- 15 %).

Tableau 27 - La répartition des composantes de la construction suivant leur affectation sociale

En milliers de logements commencés (France métropolitaine)

Année	Ensemble	PLA PLUS et PLAI	PLA - CFF PLS et Foncière	PLI	locatif privé (1)	résidences secondaires (2)	PTZ	PC hors PTZ (3)	autre accession (4)	PC ensemble	accession libre	% de PTZ avec PC
2000	311,1	33,2	4,8	3,9	34,8	14,2	102,2	34,6	83,4	86,6	133,6	50,9
2001	304,0	30,6	4,4	4,2	35,3	12,4	85,8	31,6	99,7	73,6	143,5	48,9
2002	303,4	33,2	6,8	5,1	30,8	13,8	90,2	29,5	94,0	71,7	142,0	46,8
2003	314,4	32,0	9,0	3,4	42,1	14,3	87,8	28,1	97,7	67,2	146,4	44,5
2004	362,9	31,2	12,8	2,4	52,8	17,7	77,7	33,2	135,1	66,6	179,4	43,0
2005	410,2	34,0	20,0	1,3	67,7	18,5	75,3	22,8	170,6	58,7	210,0	47,7
2006	420,9	34,6	22,4	1,0	78,2	19,8	83,0	8,0	173,9	55,5	209,4	57,2
2007	425,4	39,3	27,7	1,1	72,0	18,1	79,0	6,5	181,7	45,3	221,9	49,1
2008	361,2	37,5	30,5	2,3	48,9	12,9	75,3	9,2	144,6	41,2	187,9	42,5

(1) = hors résidences de loisir ou étudiantes.

(2) = dont résidences de loisir.

(3) = PC ordinaires et PAS sans utilisation de PTZ.

(4) = opérations d'accession du secteur concurrentiel.

Source : modèle FANIE.

Le tableau de bord du mal-logement

En milliers de logements commencés (France métropolitaine)

Année	Construction sous plafonds	PLUS et PLAI	PLA-CFF PLS Foncière et PLI organismes	Locatif privé *	Locatif sous plafond	Accession sous plafond	En% de l'ensemble	En % du locatif	En % de l'accession
2000	208,3	33,2	6,8	31,5	71,5	136,8	66,9	93,2	62,1
2001	186,6	30,6	6,5	32,1	69,2	117,4	61,4	92,9	54,1
2002	191,0	33,2	9,4	28,7	71,3	119,7	62,9	93,9	56,0
2003	178,2	32,0	10,7	19,6	62,3	115,9	56,7	72,0	54,3
2004	157,3	31,2	14,0	1,2	46,4	110,9	43,3	46,8	45,1
2005	152,7	34,0	20,7		54,7	98,1	37,2	44,4	36,5
2006	148,6	34,6	23,0		57,6	91,0	35,3	42,3	34,4
2007	153,1	39,3	28,3		67,6	85,5	36,0	48,2	32,0
2008	153,6	37,5	31,7		69,2	84,5	42,5	58,0	36,9

* Plafond de revenus ou de loyer avec les dispositifs Périssol puis Besson.

Source : modèle FANIE.

Une offre sociale insuffisante et inadaptée dans le parc public

• Une croissance limitée du parc locatif social

Limitée par les ventes Hlm et les démolitions, la croissance du parc locatif social est bien inférieure chaque année au nombre des nouveaux logements mis en location.

Après une période marquée par un net ralentissement en 2004 et 2005, la croissance annuelle du parc semblait repartie à la hausse en 2006, pour repasser au-dessus de la barre des 30 000 logements supplémentaires. L'augmentation du nombre des logements sociaux financés entre 2004 et 2006 devait en effet se traduire par une forte hausse des mises en location dans les années suivantes (compte tenu du délai moyen de 30 mois entre le financement et la mise en location). Pourtant, la hausse enregistrée en 2006 concernant la croissance du parc s'est ralentie en 2007.

Tableau 28 - Evolution du parc Hlm France métropolitaine (en milliers de logements)

Année	Total du parc (1)	Mises en location annuelles (2)	Logements sortis du parc	dont Ventes HLM (3)	dont démolitions annuelles	dont logements ayant changé d'usage	Croissance annuelle du parc
1999	3 953,1	43,4	12,1	3,9	6,4	1,8	31,3
2000	3 998,0	41,9	10	3,5	4,8	1,7	31,9
2001	4 047,1	41,6	9,4	2,9	5,7	0,9	32,2
2002	4 077,9	44,0	11,3	3,0	7,5	0,8	32,7
2003	4 113,5	48,9	14,0	3,4	9,7	0,9	34,9
2004	4 152,0	44,5	16,0	3,3	11,1	1,6	28,5
2005	4 180,7	46,4	17,4	3,6	13,1	0,7	29,0
2006	4 199,0	50,5	16,7	2,5	12,9	1,3	33,8
2007	4 244,0	49,1	18,1	2,3	14,4	1,3	31,0
2008	4 243,0	-	-	-	-	-	-

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

(2) France métropolitaine comme pour les données concernant les ventes, les démolitions et les changements d'usage.

(3) Ventes à des particuliers.

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

• **L'offre annuelle de logements locatifs sociaux disponibles est en stagnation.**

Alors que le tableau précédent est construit à partir des données du ministère du Logement, le tableau ci-dessous s'appuie sur les données de l'Union sociale pour l'habitat qui concernent un champ plus restreint (seuls les logements sociaux gérés par les organismes Hlm y sont comptabilisés).

Bien que le parc Hlm se développe chaque année, le nombre des logements locatifs sociaux disponibles a fortement chuté au cours de la période 1999-2008 (- 14,1 %). Ceci s'explique notamment par la baisse de la mobilité résidentielle (passée sous la barre des 10 % en 2005), qui limite d'autant l'offre mise en location chaque année. L'offre totale disponible, qui se situait à près de 500 000 logements en 1999, a chuté à un peu plus de 410 000 en 2005 ; le mouvement de hausse amorcé en 2006 ne s'est pas confirmé pour les années suivantes et le nombre de logements sociaux disponibles se maintient autour de 427 000 en 2008.

Notons encore que le niveau de croissance du parc présenté dans le tableau ci-dessous par l'USH est toujours supérieur à celui que fournit le ministère du Logement (tableau précédent dont l'estimation n'est pas disponible pour 2008).

Tableau 29 - Evolution de l'offre Hlm disponible (en milliers de logements)

Année	Parc locatif HLM	Offre liée à la croissance du parc	Taux de Mobilité	Offre due à la mobilité (1)	Offre totale (2)
1999	3 654	+ 41	12,5 %	456,7	497,7
2000	3 691	+ 37	12,0 %	442,9	479,9
2001	3 728	+ 37	11,4 %	425,0	462,0
2002	3 784	+ 56	10,9 %	412,5	468,5
2003	3 832	+ 48	10,5 %	402,4	450,4
2004	3 867	+ 35	10,2 %	394,4	429,4
2005	3 897	+ 30	9,8 %	381,9	411,9
2006	3 951	+ 54	9,8 %	387,2	441,2
2007	3 982	+ 31	9,9 %	394,2	425,2
2008	4 016	+ 34	9,8 %	393,6	427,6

Source : Union sociale pour l'habitat, 2009.

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

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

• **L'impact de la rénovation urbaine sur l'offre du parc social**

Comme l'indique le rapport 2009 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, la mise en œuvre financière du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) est en retard, les opérations sur l'habitat social n'étant engagées qu'à hauteur de 43,9 % de la programmation 2004-2008. Du point de vue des réalisations physiques, les livraisons de logements restent très inférieures aux objectifs fixés pour l'année 2008 hormis pour les démolitions (seulement 74 % de l'objectif de réhabilitation a été atteint, 53 % de celui des résidentialisations, et 58 % de celui de la reconstitution de l'offre).

Tableau 30 : Logements livrés au 31 décembre 2008 depuis le début du PNRU

	Démolitions	Reconstitution de l'offre	Réhabilitation	Résidentialisation
Réalisés 2008	52 262	18 756	81 465	48 975
Engagements 2008	53 769	38 235	125 968	91 023
Objectifs 2008	53 455	32 425	110 701	92 484
Taux de réalisation 2008 par rapport à l'objectif 2008	98 %	58 %	74 %	53 %
Taux de réalisation 2007 par rapport à l'objectif 2007	97 %	61 %	68 %	52 %
Taux de réalisation 2006 par rapport à l'objectif 2006	103 %	91 %	83 %	57 %
Taux de réalisation 2008 par rapport à l'objectif de fin de programme (2004-2013)	42 %	16 %	30 %	17 %

Source : Anru, estimations ONZUS fondées sur l'enquête sur les réalisations physiques.

Seulement 36 % de l'offre démolie en 2008 avait été reconstituée au 31 décembre. Cet écart appelle à la vigilance afin que les démolitions ne conduisent pas *in fine* à une baisse du nombre de logements locatifs sociaux sur les territoires. Par ailleurs, une autre inquiétude tient au fait que les opérations de démolition-reconstruction privilégient les logements de petite taille, au détriment des grands logements : le rapport 2008 de l'ONZUS montre en effet que les logements de type 4 et plus représentent 47 % des démolitions et seulement 37 % des reconstitutions engagées (tandis que les T1, T2 et T3 représentent 53 % des démolitions et 63 % des reconstitutions). Une situation qui risque de rendre problématique le relogement des grandes familles aux revenus modestes, et d'accentuer localement l'inadéquation entre l'offre et la demande de logements sociaux.

• ***La production de logements locatifs sociaux continue à être déséquilibrée***

L'offre locative est non seulement insuffisante, mais elle s'avère également inadaptée aux besoins des ménages, comme le montre le détail des logements sociaux financés dans le tableau ci-dessous.

La progression des logements sociaux financés ces dernières années tient essentiellement à l'augmentation de l'offre locative sociale intermédiaire. Le nombre de logements PLS, inaccessibles aux ménages les plus modestes, progresse rapidement (il a été multiplié par 3,8 entre 2001 et 2008) alors que les logements PLUS et PLAI augmentent bien plus modestement (leur nombre a été multiplié par 1,4 sur la même période). C'est ainsi que 57 % de l'augmentation du nombre de logements sociaux financés entre 2001 et 2008 sont dus aux PLS. Bien que le nombre de logements très sociaux (de type PLAI) ait enregistré une hausse ces deux dernières années (qu'il faut relativiser car le financement PLAI est aussi accordé depuis peu à des structures d'hébergement collectif), ils ne représentent qu'une part relativement faible de tous les logements sociaux financés (17,1 % contre 33,5 % pour le PLS). Le financement des logements locatifs sociaux présente donc un net déséquilibre au détriment des ménages les plus modestes. Et si les premiers chiffres disponibles pour 2009 font état d'une augmentation du nombre des logements sociaux financés (atteignant les 115 000), ils confirment toutefois un déséquilibre persistant dans la structure de l'offre puisque ce sont environ 20 000 PLAI qui ont été financés pour 38 000 PLS.

Tableau 31 - Nombre de logements sociaux financés

	PLAI	PLA PLUS	PLUS CD (hors ANRU)	Total Log. sociaux	PLS agréés (1)	Total général	Part des PLS
1999	13 921	28 336	570	42 827	4 868	47 695	10,2 %
2000	5 050	31 325	1 661	38 036	4 081	42 117	9,7 %
2001	5 427	39 513	2 711	47 651	8 648	56 299	15,4 %
2002	5 188	36 412	2 856	44 456	11 834	56 290	21,0 %
2003	5 034	39 622	4 144	48 800	12 659	61 459	20,6 %
2004	6 037	41 548	4 521	52 106	20 598	72 704	28,3 %
2005	7 538	44 225	1 519	53 282	23 708	76 990	30,8 %
2006	7 672	50 355	747	58 774	37 593	96 367	39,0 %
2007	13 014	45 769	810	59 593	32 896	92 489	35,6 %
2008	17 000	48 500	599	66 099	33 253	99 352	33,5 %
2009 (p)	20 000	57 000	n.c.	77 000	38 000	115 000	33,0 %

(1) hors PLS réalisés par la Foncière qui représentaient 5 089 logements en 2008.

Source : ministère de l'Équipement. Infocentre SISAL.

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

Si la part de logements conventionnés est toujours orientée à la hausse en 2008 (ils représentent 25,3 % de l'ensemble des logements subventionnés par l'Anah contre 20,6 % en 2007), leur nombre est toutefois en diminution. Une diminution qui s'explique par la baisse très importante du nombre de logements à loyer « très social » (PST-LIP) qui avaient déjà diminué de moitié en 2006 (seulement 694 PST en 2008, contre plus de 2 000 en 2004). Le nombre de logements à loyers « intermédiaires » continue de chuter en 2008 ; il convient toutefois de rappeler que leur production a globalement augmenté au cours des six dernières années (elle a été multipliée par 2,7 depuis 2002) alors qu'il est difficile d'accorder à ces logements un caractère vraiment social puisqu'ils demeurent en partie inaccessibles aux ménages modestes.

Tableau 32 - Nombre de logements conventionnés dans le parc locatif privé

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de logements subventionnés par l'Anah	118 414	135 542	127 682	115 005	87 291	84 761	77 610	79 613	73 450	59 066
Total des logements subventionnés par l'Anah avec modération de loyer (a+b+c) (loyers maîtrisés)	16 630	18 580	16 640	13 765	17 153	24 524	28 206	38 579	33 660	25 967
conventionnés (a)	9 950	9 650	7 400	7 800	7 703	8 365	11 231	13 558	15 116	14 967
<i>dont PST-LIP</i>	<i>3 430</i>	<i>2 950</i>	<i>2 500</i>	<i>2 057</i>	<i>1 777</i>	<i>2 009</i>	<i>1 826</i>	<i>961</i>	<i>944</i>	<i>694</i>
<i>dont OPAH</i>	<i>5 560</i>	<i>4 400</i>	<i>3 000</i>	<i>5 180</i>	<i>5 355</i>	<i>5 829</i>	<i>6 983</i>	<i>9 258</i>	<i>10 741</i>	<i>10 414</i>
<i>dont diffus</i>	<i>960</i>	<i>2 300</i>	<i>1 900</i>	<i>563</i>	<i>571</i>	<i>527</i>	<i>2 422</i>	<i>3 339</i>	<i>3 431</i>	<i>3 859</i>
% de logements conventionnés	8,4 %	7,1 %	5,8 %	6,7 %	8,8 %	9,9 %	14,5 %	17 %	20,6 %	25,3 %
à loyer intermédiaire (b)	4 000	6 500	6 800	4 100	8 270	16 159	16 450	25 030	18 584	11 000
maintenus régime loi de 48 (c)	2 680	2 430	2 440	1 865	1 180	802	525	n.c.	n.c.	n.c.

Source : Anah.

Alors que le nombre de logements subventionnés en OPAH était orienté à la hausse en 2006 et 2007, il a chuté en 2008 et retombe à son niveau le plus bas de ces six dernières années. Cette diminution concerne l'ensemble des opérations programmées par l'Anah en 2008, et notamment les opérations les plus sociales (les Programmes Sociaux Thématiques) : seulement 46 PST étaient en vigueur en 2008, contre 114 en 2004 et près de 200 en 2000. Pourtant, le PST a été reconnu comme un des outils opérationnels susceptibles d'accroître l'offre de logements à destination des ménages très défavorisés, notamment dans le cadre de la mise en application de la loi du 5 mars 2007 instituant le Droit au logement opposable⁴⁷.

⁴⁷ Sur décision du Conseil d'administration du 12 avril 2007, l'Anah s'est engagée à améliorer le subventionnement du suivi-animation pour tous les nouveaux programmes approuvés avant le 31 décembre 2008, subventionnement qui passe de 35 à 50 % dans le cas général, et de 50 à 60 % pour les programmes comportant une action spécifique de repérage et de traitement de l'insalubrité.

Tableau 33 - Evolution du nombre d'OPAH et de logements subventionnés en OPAH

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (1)	2007	2008
OPAH* en vigueur	702	699	679	622	543	494	459	n.c.	471	444
<i>dont OPAH nouvelles</i>	183	177	173	128	137	125	106	n.c.	203	72
Logements subv. en OPAH	29 300	32 800	29 350	64 238	66 875	72 532	67 246	75 092	76 596	66 373
<i>Propriétaires bailleurs</i>				44 908	42 802	54 545	51 441	59 493	58 848	47 531
<i>Propriétaires occupants</i>				19 330	24 073	17 987	15 805	15 599	17 748	18 842
PST en vigueur	185	193	181	166	132	114	95	n.c.	66	46
<i>dont PST nouveaux</i>	54	61	47	43	38	33	27	n.c.	28	10
PIG en vigueur	14	16	20	49	76	107	155	n.c.	175	165
<i>dont PIG nouveaux</i>	6	10	11	40	36	65	69	n.c.	98	43

(1) Compte tenu du changement de système d'information intervenu entre 2005 et 2006, il n'est pas possible de fournir d'éléments précis et fiable sur les opérations en vigueur en 2006.

* OPAH classique, OPAH de Renouvellement urbain, OPAH de revitalisation rurale et OPAH copropriété en difficulté.

Source : Anah.

Les effets limités des mécanismes de solvabilisation

Versées sous conditions de ressources, les aides personnelles au logement représentent le principal levier d'intervention permettant de rendre compatibles l'offre et la demande de logements. Malgré leur ampleur, ces aides ne permettent pas de réduire suffisamment le poids de la dépense de logement supporté par les ménages.

Des bénéficiaires d'aides au logement plus nombreux en 2008

Après avoir atteint son niveau le plus bas en 2006, le nombre de ménages qui perçoivent une aide personnelle au logement a amorcé une hausse en 2007, qui s'est confirmée en 2008. Le nombre des bénéficiaires a augmenté de 6 % en un an, repassant largement au-dessus de la barre des 6 millions. Une augmentation très forte qui traduit les conséquences de la dégradation de la conjoncture économique pour de nombreux ménages (chômage, diminution du pouvoir d'achat, etc.). Les premières estimations 2009 confirment cette tendance à la hausse.

Tableau 34 - Nombre de bénéficiaires d'une aide personnelle au logement (en milliers au 31/12 de chaque année)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (p)
Location	5 369	5 391	5 345	5 364	5 334	5 374	5 439	5 346	5 410	5 700	-
Accession	905	887	853	803	749	681	635	579	565	615	-
Total	6 274	6 278	6 198	6 168	6 083	6 055	6 074	5 925	5 975	6 315	6 450

Source : CNAF. (p) : prévision.

Après s'être maintenue à un niveau élevé entre 1995 et 2000, la proportion de bénéficiaires parmi l'ensemble des ménages a reculé de 25,8 % en 2000 à 22,4 % en 2008, ce qui correspond à une perte relative de bénéficiaires qui est loin d'être négligeable. **Au taux de diffusion des aides personnelles dans la population de l'année 2000, il y aurait aujourd'hui 6 980 000 bénéficiaires (donc de l'ordre de 15 % de plus).** Alors que les conditions de logement des ménages percevant les aides au logement se sont dégradées, que l'accès au logement est désormais bien plus difficile que par le passé, que ces ménages s'enfoncent dans des situations insupportables... **900 000 ménages de plus auraient pu être aidés.**

Les causes de ces évolutions sont bien connues : faible voire absence d'actualisation des barèmes, remise en cause du champ des bénéficiaires, dispositions facilitant le non-versement des aides à certains ayant-droits... Par ailleurs, l'effort de la collectivité en faveur des aides personnelles fléchit de manière préoccupante ; alors qu'entre 1994 et 1999, il représentait en moyenne 0,92 % du PIB, cet effort est tombé à 0,76 % en 2008.

Tableau 35 - Les aides personnelles au logement (APL et AL)

Taux de diffusion des aides personnelles (en %)	Parmi l'ensemble des ménages	Parmi les locataires (dont foyers)	Parmi les propriétaires et accédants	Nombre de ménages bénéficiaires (en milliers)
1975	14,0	21,6	5,3	2 489,0
1980	16,0	25,1	6,3	3 066,0
1985	20,2	31,0	10,0	3 158,6
1990	21,3	35,0	9,7	4 581,0
1995	26,3	48,4	7,5	6 046,0
2000	25,8	50,2	6,1	6 278,0
2005	23,4	49,4	3,8	6 074,0
2006	22,5	48,0	3,4	5 925,0
2007	22,4	48,0	3,3	5 975,0
2008p	22,4	48,7	3,0	6 060,0

Source : Michel Mouillart. (p) : prévision.

L'évolution du nombre de bénéficiaires doit être mise en relation avec celle des revenus d'exclusion⁴⁸ des aides personnelles au logement. En 2008 :

- un isolé, locataire en zone 2 au loyer plafond, est exclu de l'APL dès qu'il perçoit 1,07 Smic net (contre 1,15 en 2000) ;
- un ménage mono-actif avec 2 enfants, locataire en zone 2 au loyer plafond, est exclu de l'APL dès qu'il perçoit 2,01 Smic net (contre 2,13 en 2000) ;

⁴⁸ Le revenu d'exclusion est le revenu au-delà duquel aucune aide n'est accordée lorsque le loyer ou la mensualité est au niveau du plafond ; à noter que parmi les personnes dont les ressources sont inférieures à ce revenu d'exclusion, certaines sont exclues de l'aide parce que leurs loyers ou leurs mensualités sont faibles.

Le tableau de bord du mal-logement

- un ménage mono-actif avec 3 enfants, locataire en zone 2 au loyer plafond, est exclu de l'APL dès qu'il perçoit 2,43 Smic net (contre 2,59 en 2000).

Tableau 36 : Evolution des revenus d'exclusion* de l'aide personnelle au logement (en Smic net au 1^{er} juillet)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Isolé	1,15	1,12	1,11	1,11	1,07	1,07	1,04	1,07	1,07
Ménages mono-actif avec 2 enfants	2,13	2,08	2,06	2,07	2,02	2,00	1,94	1,98	2,01
Ménages mono-actif avec 3 enfants	2,59	2,53	2,53	2,53	2,48	2,45	2,39	2,43	2,43

Source : ministère du Logement.

* en zone 2 au loyer plafond.

Le pouvoir solvabilisateur limité des aides personnelles au logement

• Une hausse des prix et des loyers...

Au cours des dernières années, le prix d'acquisition des logements neufs et anciens a augmenté beaucoup plus rapidement que les prix à la consommation. Si la hausse des niveaux de loyers dans le secteur privé s'est ralentie au cours des douze derniers mois, elle représente toutefois le double de celle des prix à la consommation sur ces neuf dernières années, qui se traduit par une dégradation de la situation des ménages.

Tableau 37 - L'évolution des prix de l'immobilier et des loyers du secteur privé

Progression des prix et des loyers France entière (en %)	Au cours des 12 derniers mois (depuis 2007)	Au cours des 3 dernières années (depuis 2005)	Au cours des 6 dernières années (depuis 2002)	Au cours des 9 dernières années (depuis 1999)
Prix des logements anciens (au m ² , source : Insee-Notaires)	+ 2,8	+ 26,6	+ 86,9	+ 135,0
Prix des appartements neufs (au m ² , source : Nexity)	+ 3,8	+ 16,1	+ 61,3	+ 95,8
Prix des terrains à bâtir (au m ² , source : Nexity)	+ 0,9	+ 4,3	+ 36,3	+ 60,1
Loyers de marché du secteur privé* (au m ² , source : Clameur)	+ 2,1	+ 8,3	+ 22,9	+ 40,0
Prix à la consommation (source : Insee)	+ 3,1	+ 6,4	+ 13,4	+ 19,4

* Seules relocations et locations nouvelles.

• ...non compensée par les aides au logement

Même s'ils enregistrent une légère inflexion en 2008, les taux d'effort des ménages dans le parc locatif restent extrêmement élevés, traduisant un affaiblissement du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement.

Tableau 38 - Evolution du taux d'effort net dans le parc locatif (après aide au logement)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
APL/AL								
Isolé 1 Smic	25,0 %	26,2 %	26,9 %	28,1 %	28,2 %	28,8 %	29,2 %	29,0 %
Ménage monoactif 2 enfants Revenus = 2 Smic	21,1 %	22,3 %	22,8 %	23,4 %	23,7 %	25,0 %	25,1 %	24,9 %
Ménage monoactif 3 enfants Revenus: 2,5 Smic	19,7 %	20,8 %	21,8 %	22,1 %	22,4 %	22,4 %	22,5 %	22,3 %

Source : ministère du Logement.

Les données présentées dans le tableau ci-dessus sont d'un intérêt limité puisqu'elles s'appuient sur les loyers-plafonds pris en compte pour le calcul des aides personnelles au logement et non sur les loyers réellement pratiqués. Or près de 90 % des locataires du secteur privé paient des loyers supérieurs à ces loyers-plafonds en 2006 (ils étaient 79 % à le faire cinq ans auparavant), et ils sont près de 50 % dans cette situation pour le parc locatif social (contre 36 % en 2001).

Tableau 39 - Proportion des loyers supérieurs aux loyers-plafonds

	2001*	2002*	2003	2004	2005	2006
Parc social	36,2 %	38,4 %	41,2 %	45,1 %	46,5 %	49,8 %
Parc privé	78,6 %	81,9 %	83,6 %	85,4 %	86,9 %	89,3 %

Source : BIPE-FNH.
* hors MSA.

Les taux d'effort des ménages sont d'autant plus lourds que les loyers pratiqués sont supérieurs aux loyers-plafonds. Ainsi, alors que le taux d'effort d'un ménage avec deux enfants disposant d'un revenu de 2 Smic est de 24,9 % lorsqu'il se base sur les loyers-plafonds, il s'élève à 26,9 % pour un loyer réel à 120 % du loyer plafond, et à 32,3 % pour un loyer réel à 150 % du loyer plafond.

Les taux d'effort réels des ménages en 2009

Pour approcher la réalité des dépenses supportées par les ménages aujourd'hui, nous avons calculé les taux d'effort à partir des montants moyens de loyers pratiqués pour les nouveaux locataires en 2009 dans le parc privé

comme dans le parc social. Et **les résultats sont nettement plus préoccupants que ceux qui sont généralement communiqués dès lors que l'on se réfère à des données réelles pour évaluer les loyers et les charges.**

Ces taux d'effort témoignent de l'extrême fragilité financière dans laquelle se trouvent nombre de personnes en France aujourd'hui. Ils illustrent par ailleurs la difficulté que rencontrent les ménages pour subvenir aux besoins quotidiens les plus élémentaires une fois les dépenses de logement honorées. Ils illustrent également les risques de surendettement ou d'impayés vis-à-vis des bailleurs. En mettant en évidence ces taux d'effort, on ne peut que s'interroger sur la capacité des ménages à maintenir un niveau de vie décent. Et l'on comprend aisément que le moindre accident ou la moindre dépense imprévue provoquent inmanquablement des situations très difficiles.

En 2009, le taux d'effort après déduction de l'aide au logement pour une personne isolée qui dispose d'un salaire équivalent à 1 Smic atteint en effet 47,3 % dans le parc privé, contre 27,7 % dans le parc social.

Tableau 40 : Simulation du taux d'effort d'une personne isolée dans un studio de 36 m² (revenu : 1 Smic).

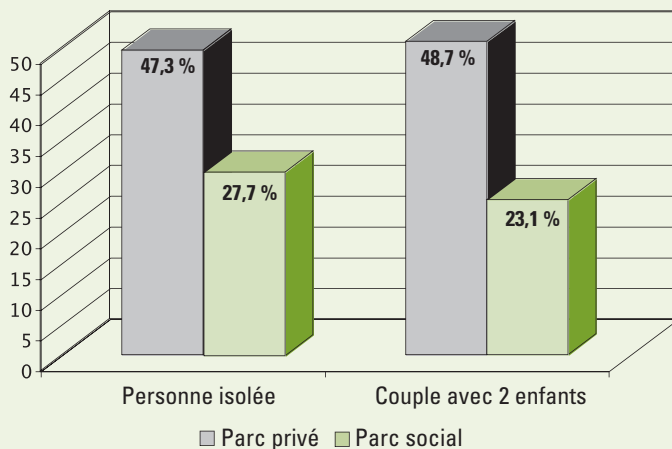
Personne isolée	Parc privé (1)	Parc social (2)
Montant du loyer (studio de 36 m ²)	428	189
Charges estimées (3)	101	101
Aide au logement en 2009	34	0
Revenu mensuel (1 SMIC net)	1 047	1 047
Taux d'effort (4)	47,3 %	27,7 %

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 quant à lui 48,7 % dans le parc privé et 23,1 % dans le parc social.

Tableau 40 bis : Simulation du taux d'effort d'un couple avec 2 enfants dans 3 pièces de 65 m² (revenu : 1,5 Smic)

Personne isolée	Parc privé (1)	Parc social (2)
Montant du loyer (studio de 65 m ²)	774	341
Charges estimées (3)	147	147
Aide au logement en 2009	156	125
Revenu mensuel (1,5 SMIC net)	1 571	1 571
Taux d'effort (4)	48,7 %	23,1 %

Taux d'effort réels des ménages en 2009



Note méthodologique

- (1) Niveau moyen des loyers de marché dans le parc privé en 2009, soit 11,9€/m² (source : Clameur).
- (2) Loyer Hlm PLUS maximal au 1^{er} juillet 2009 en zone 2 (agglomération de plus de 100 000 habitants et Ile-de-France hors Paris, agglomération parisienne, zones d'urbanisation et villes nouvelles de la région parisienne), soit 5,24 €/m² (en surface utile).
- (3) Les charges correspondent au double du montant forfaitaire des charges pris en compte pour le calcul de l'aide au logement selon les situations familiales décrites (mode de calcul pouvant être considéré comme se rapprochant du montant moyen des charges réelles dans le logement social).
- (4) Taux d'effort = (montant du loyer + charges - aide au logement) / revenu mensuel.

Annexe 1 (source : Michel Mouillart)

Tableau 41 – Les dépenses de la collectivité en faveur du logement

1. Par type de dépenses

Dépenses de la collectivité (en millions d'€)	Aides à la pierre	Aides à l'investissement	Aides fiscales	Aides à la personne	Aides aux plus démunis	Ensemble des dépenses
2000	2041	4912	9497	12642	257	29349
2001	2002	5179	9026	12994	259	29460
2002	1888	5294	9143	13527	249	30101
2003	1820	5432	8890	13623	256	30021
2004	1744	5976	8723	14093	291	30827
2005	1620	5769	9844	14009	283	31525
2006	1753	5972	11005	14359	305	33394
2007	1641	6012	11475	14579	335	34042
2008	1496	6158	12150	14770	375	34949

2. Par catégorie de bénéficiaires

Dépenses de la collectivité (en millions d'€)	Secteur locatif social	Secteur locatif privé	Propriétaires et accédants	Ensemble des dépenses
2000	9040	9768	10541	29349
2001	9145	9710	10605	29460
2002	9674	10217	10210	30101
2003	9938	10414	9669	30021
2004	10287	10596	9944	30827
2005	10595	10870	10060	31525
2006	11521	12060	9813	33394
2007	11829	12252	9961	34042
2008	12041	12626	10282	34949

3. Par catégorie de financeurs

Dépenses de la collectivité (en millions d'€)	Budget de l'État	Partenaires sociaux	Collectivités locales	Ensemble des dépenses
2000	19623	8758	968	29349
2001	19293	9204	963	29460
2002	19457	9601	1043	30101
2003	19179	9741	1101	30021
2004	19641	10011	1175	30827
2005	19868	10404	1253	31525
2006	21214	10812	1368	33394
2007	21288	11275	1479	34042
2008	21690	11629	1630	34949

Tableau 42 - Les retours et les prélèvements sur le secteur du logement

1. Par type de prélèvements

Retours et prélèvements (en millions d'€)	TVA	Fiscalité nationale	Prélèvements	Fiscalité locale	Ensemble des prélèvements
2000	11875	3414	3152	15064	33505
2001	12514	3532	3574	15520	35140
2002	13247	3797	3611	16509	37164
2003	13837	4295	2879	17238	38249
2004	15256	4568	2664	18140	40628
2005	17546	4947	2439	19322	44254
2006	19693	5187	3270	20469	48619
2007	21375	5475	2706	21550	51106
2008	22830	5750	2490	22600	53670

2. Par secteur de prélèvements

Retours et prélèvements (en millions d'€)	Secteur locatif social	Secteur locatif privé	Propriétaires et accédants	Ensemble des prélèvements
2000	6023	7919	19563	33505
2001	6631	8214	20295	35140
2002	6969	8580	21615	37164
2003	6662	9221	22366	38249
2004	6592	9912	24124	40628
2005	6802	10967	26485	44254
2006	7937	11772	28910	48619
2007	8157	12402	30547	51106
2008	8597	12990	32083	53670

3. Par catégorie de bénéficiaires

Retours et prélèvements (en millions d'€)	Budget de l'État	Collectivités locales	Ensemble des prélèvements
2000	18441	15064	33505
2001	19620	15520	35140
2002	20655	16509	37164
2003	21011	17238	38249
2004	22488	18140	40628
2005	24932	19322	44254
2006	28150	20469	48619
2007	29556	21550	51106
2008	31070	22600	53670

Annexe 2 : Données régionales

Tableau 43 - Nombre de logements locatifs sociaux financés en 2008 par région (hors ANRU)

Région	PLAI	PLUS*	PLUS-CD	PLS hors foncière	PLS Foncière	Total (y.c. PLS foncière)
Ile-de-France	5 461	8 907	47	10 116	1 624	26 155
Alsace	784	1 428	89	1 074	91	3 466
Aquitaine	806	2 578	62	1 705	285	5 436
Auvergne	412	1 218		741		2 371
Bourgogne	390	1 170	7	599	47	2 213
Bretagne	851	2 823	96	1 134	242	5 146
Centre	372	1 485	24	772	95	2 748
Champagne-Ardenne	154	801	5	771	100	1 831
Franche-Comté	155	513		567	7	1 242
Languedoc-Roussillon	983	1 955	51	1 954	83	5 026
Limousin	72	337		408		817
Lorraine	387	1 601		1 007		2 995
Midi-Pyrénées	521	2 619	22	1 382	300	4 844
Nord-Pas-de-Calais	843	4 989	13	1 256	121	7 222
Basse-Normandie	241	1 038		560	74	1 913
Haute-Normandie	413	1 264	70	782	84	2 613
Pays de la Loire	779	2 241	59	1 436	176	4 691
Picardie	366	786		628	31	1 811
Poitou-Charentes	300	967		712		1 979
Provence-Alpes-Côte d'Azur	934	3 275		1 741	1 003	6 953
Rhône-Alpes	1 691	6 343	54	3 908	726	12 722
Corse	85	162				247
Total France métropolitaine	17 000	48 500	599	33 253	5 089	104 441

*y compris les Palulos communales.
Source : DGALN.

Tableau 44 - Caractéristiques du parc locatif social au 1^{er} janvier 2008

Région	Nombre de logements (en milliers)	Vacance (1)		Rotation totale (2)	Mises en location en 2007 (en milliers)
		totale	supérieure à trois mois		
Alsace	103	3,0%	1,4%	10,2%	1,8
Aquitaine	137	1,6%	0,4%	10,0%	4,2
Auvergne	65	3,0%	1,5%	12,3%	1,0
Basse-Normandie	110	2,5%	1,2%	11,6%	0,7
Bourgogne	105	4,1%	2,2%	12,9%	1,2
Bretagne	146	1,2%	0,4%	12,3%	2,4
Centre	186	3,4%	1,8%	12,6%	1,5
Champagne-Ardenne	138	3,5%	2,3%	13,0%	1,1
Corse	12	1,0%	0,3%	6,0%	0,2
Franche-Comté	76	3,8%	1,8%	14,6%	0,7
Haute-Normandie	168	2,3%	1,1%	10,3%	1,8
Ile-de-France	1 191	2,2%	1,1%	6,5%	10,1
Languedoc-Roussillon	115	2,5%	1,3%	9,0%	1,4
Limousin	38	3,4%	1,8%	13,0%	0,4
Lorraine	149	3,3%	1,9%	11,4%	1,5
Midi-Pyrénées	110	2,5%	1,0%	13,0%	3,1
Nord-Pas de Calais	390	1,3%	0,7%	10,0%	4,2
Pays de la Loire	197	2,6%	1,3%	12,6%	2,2
Picardie	135	1,5%	0,7%	10,5%	1,6
Poitou-Charentes	77	2,3%	0,9%	12,7%	1,0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	264	2,3%	1,0%	6,4%	2,3
Rhône-Alpes	416	2,1%	1,0%	9,7%	4,8
France métropolitaine	4 328	2,3%	1,2%	9,7%	49,2
Guadeloupe	30	2,5%	1,7%	7,6%	0,3
Guyane	-	-	-	-	-
Martinique	27	1,4%	0,1%	5,6%	0,2
Réunion	51	0,9%	0,3%	8,9%	0,9
Départements d'outre-mer (hors Guyane)	108	1,5%	0,7%	7,9%	1,4
France entière (hors Guyane)	4 436	2,3%	1,2%	9,7%	50,6

Source : enquête annuelle sur le parc locatif social (DAEI/SES).

(1) Taux de vacance : nombre de logements vacants au 1^{er} janvier 2008 / nombre total de logements. Les logements non offerts à la location ne sont pas considérés comme vacants.

(2) Taux de rotation : nombre d'emménagements en 2007 dans les logements existants au 1^{er} janvier 2007 / nombre de logements à cette date.

Tableau 45 - Demandes et attributions de logements social

Régions	Attributions de l'année	Demandes en attente
Alsace	8 757	31 650
Aquitaine	12 425	71 176
Auvergne	6 723	19 987
Basse-Normandie	9 078	31 855
Bourgogne	12 772	29 371
Bretagne	13 925	37 468
Centre	18 438	49 729
Champagne-Ardenne	15 153	30 563
Corse	395	5 571
Franche-Comté	9 869	18 074
Haute-Normandie	13 935	51 851
Ile-de-France	48 302	343 911
Languedoc-Roussillon	9 496	50 930
Limousin	3 302	6 831
Lorraine	14 573	31 873
Midi-Pyrénées	14 145	38 246
Nord - Pas de Calais	30 169	122 363
Pays de la Loire	n.c.	n.c.
Picardie	14 065	43 811
Poitou-Charentes	9 251	25 691
Provence Alpes Côte d'Azur	13 197	121 601
Rhône-Alpes	29 310	105 990

Source : DGALN.

La demande de logement social et les attributions de l'année ne sont pas renseignées pour les départements suivants : Paris, Corrèze, Haute-Savoie, Mayenne, Sarthe, Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Vendée.