



- Les indicateurs du mal-logement
- Les indicateurs de la crise du logement

4

rapport annuel 2006

chapitre

le tableau de bord du mal-logement

Cette partie du rapport annuel sur l'état du mal-logement en France a un statut particulier par rapport aux autres chapitres. Elle vise à présenter une vision synthétique du mal-logement à partir d'un certain nombre d'indicateurs rassemblés dans un tableau de bord qui comprend deux parties distinctes. La première est consacrée à la présentation des indicateurs du mal-logement, la seconde fournit des données sur la situation de 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. Ce qui n'est pas vraiment étonnant puisque la construction neuve, qui a retrouvé des niveaux élevés, ne correspond pas aux besoins et ne réduit pas le déficit qui s'est accumulé depuis une vingtaine d'années, et puisque l'écart se creuse entre les caractéristiques de la demande, dont une partie est fragilisée, et celles de l'offre disponible.

On trouvera dans les pages suivantes des données originales, mais aussi certaines informations présentées dans d'autres chapitres de ce rapport quand elles sont utiles à l'analyse des thèmes qui y sont traités. Elles sont reprises ici de façon à ce que le lecteur puisse disposer de toutes les informations nécessaires à la connaissance du mal-logement. Certaines données présentées sont mises à jour annuellement, d'autres reposent sur le recensement général de la population ou des enquêtes périodiques comme l'enquête logement. Quand il n'y a pas de données nouvelles, nous avons donc fait le choix de reprendre celles qui ont été présentées dans le dernier rapport, publié en février 2005.

D'une façon générale, on constatera que les données permettant de décrire le mal-logement sont relativement limitées et rares, et qu'il conviendrait de veiller à ce qu'elles ne s'appauvrissent pas encore davantage avec la décentralisation, qui risque de rendre plus difficile leur harmonisation et leur collecte.

Les indicateurs du 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 ou de maintien dans le logement), ou encore à un problème émergent comme celui qui surgit quand les perspectives de mobilité résidentielle des ménages sont très (trop) inégales. Les cinq indicateurs que nous proposons de retenir ont été choisis parce qu'ils permettent de décrire effectivement des situations que vivent, parfois douloureusement, les personnes en difficulté de logement :

- l'absence de logement,
- les difficultés d'accès au logement,
- le manque de confort et l'insalubrité,
- les difficultés de maintien,
- 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. Elles dépendent aussi assez fréquemment de sources administratives et sont liées à des interventions publiques. Leur manie- ment 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 FSL pourra aussi bien recouvrir une accentuation 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, comme c'est le cas en 2004, pourra aussi bien refléter un reflux des difficultés des ménages qu'une baisse des moyens dont disposent les FSL pour intervenir.

L'absence de logement

De nombreuses personnes et familles sont en France privées de logement. Elles se trouvent dans des situations très diverses, plus ou moins dramatiques : on compte parmi elles aussi bien les 100 000 personnes sans-domicile, que les 150 000 personnes hébergées dans le cadre de dispositifs collectifs, les 150 000 à 300 000 personnes contraintes à un hébergement chez des proches, ou encore les 300 000 personnes environ qui vivent dans des conditions atypiques, sans compter celles qui vivent dans un logement mais ont un statut d'occupation fragile. Au total, ce sont sans doute de 700 000 à 800 000 personnes qui se trouvent « aux portes du logement ».

Il s'agit ici de présenter les données relatives aux personnes privées de domicile personnel, qui sont souvent disparates et concernent, en dehors de l'enquête Insee sur les personnes sans domicile personnel publiée en 2002, davantage l'offre que la demande. Il n'existe pas de données véritablement nouvelles concernant l'absence de logement. Les quelques informations recueillies en 2005 montrent toutefois que le phénomène n'a pas régressé et que le nombre de personnes « aux portes du logement » se maintient au moins au niveau que nous avons évalué à plus de 700 000 dans le dernier rapport.

Environ 100 000 personnes sans domicile

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 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 les 6 500 personnes logées dans les centres d'accueil et d'hébergement provisoires.

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 (14% dans un centre fermé le jour, 36% dans un centre demeurant ouvert le jour), 37% dans un logement (studio ou appartement) dépendant d'associations ou d'organismes publics et 5% à l'hôtel.

Malgré son intérêt évident pour la connaissance du mal-logement, cette enquête sous-estime sans doute le phénomène. Il suffit pour s'en

convaincre de prendre en compte les nombreuses informations qui font état de la mobilisation des budgets sociaux des villes et des départements pour financer des chambres d'hôtel et tendent à montrer que le taux de 5% de personnes hébergées à l'hôtel mis en évidence par l'enquête est certainement inférieur à la réalité. L'accroissement continu du nombre de personnes à la rue, souvent d'origine étrangère, est depuis quelques années un phénomène inquiétant.

150 000 personnes hébergées par des dispositifs collectifs

Au cours des dernières années, les capacités d'hébergement ont augmenté et se sont diversifiées. Le flou des définitions et l'absence de tableau de bord, signalés par le rapport 2004 du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, rendent le recensement de l'offre disponible très incertain. Les sources existantes font état d'une capacité d'environ 90 000 places. C'est ce qui ressort des données fournies par la DGUHC à l'occasion des Assises nationales du logement du 1^{er} juillet 2004. Cette capacité devrait être portée à 100 000 places dans le cadre du Plan de cohésion sociale.

Tableau 1 - Les capacités d'hébergement d'urgence et d'insertion au 31 décembre 2003

	France entière	Ile-de-France
Hébergement d'urgence (1)	30 000	6 739
Hébergement d'insertion, CHRS (2)	30 000	5 357
Dispositif demandeurs d'asile <i>dont</i>	29 986	10 131
– CADA, AUDA (3)	15 218	6 036
– Hébergement d'urgence	6 277	
– Places d'hôtel	8 491	4 095
Total	89 986	22 227

(1) accueil inconditionnel

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

(3) centre d'accueil des demandeurs d'asile et accueil d'urgence des demandeurs d'asile dans le parc de la Sonacotra.

Source : DGUHC

Une évaluation présentée au mois de novembre 2004 par le Ministère délégué à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion aboutissait sensiblement au même résultat. Les informations fournies plus récemment dans le cadre de la discussion budgétaire au Parlement s'appuient toujours sur les mêmes données. La variation la plus importante entre les différentes estimations tient à la prise en compte des places d'urgence mobilisées temporairement (notamment dans le cadre du plan d'action hivernal). Elles ne sont pas prises en compte dans le tableau suivant.

Tableau 2 - Les capacités du dispositif « Urgence sociale et insertion »

Places d'« urgence » tous publics	18 800 places
CHRS	30 300 places
Maisons-relais	1 899 places
Résidences sociales	3 300 places
CADA	15 440 places
Centres provisoires d'hébergement (réfugiés)	1 100 places
Places d'« urgence » demandeurs d'asile	19 000 places
Total	89 839 places

Source : 10^{ème} rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées

Malgré son intérêt évident, cette évaluation est encore trop imprécise. Une première imprécision concerne le dispositif généraliste d'urgence, qui compte environ 30 000 places selon la DGUHC (tableau 1), mais seulement 18 800 disponibles toute l'année (hors dispositif hivernal) dans les centres d'hébergement d'urgence (tableau 2). Par ailleurs, les maisons-relais ne devraient pas être comptabilisées, puisqu'il s'agit d'une forme de logement durable et non d'un hébergement. L'hébergement financé par les conseils généraux, qu'il s'agisse des établissements mère-enfant¹ ou des chambres d'hôtel, n'est pas comptabilisé. De même, une partie des logements et des chambres financés en ALT échappe au recensement, alors que leur apport est pourtant significatif².

Enfin, comme le signale le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées dans son rapport 2004, seulement 3 300 places en résidence sociale sont prises en compte parmi les 39 274 places identifiées par la DGUHC (dont 28 750 dans des résidences issues de la transformation de foyers de travailleurs migrants ou de foyers de jeunes travailleurs et 10 524 créées « ex nihilo »). De telles imprécisions dans les définitions, de telles incertitudes dans les comptabilisations, rendent indispensable une évaluation précise de l'offre disponible et du rôle social que joue chaque formule d'habitat temporaire. Il s'agit là d'une priorité d'autant plus importante que l'impression qui prévaut est celle d'une dégradation de l'appareil d'observation statistique au cours des dernières années. Au total, malgré les nombreuses imprécisions constatées, **ce sont sans doute 150 000 places qui sont disponibles dans les dispositifs collectifs d'hébergement.**

1 138 établissements au 1^{er} janvier 1998.

2 Les derniers chiffres fournis par la CNAF concernent l'année 2000. Ils font état de 6 986 logements et de 7 675 chambres financés qui ne sont que partiellement comptabilisés dans le décompte de 90 000 places d'hébergement.

Entre 150 000 et 300 000 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 logement accessible. Mais comme nous l'avons évoqué dans le précédent rapport sur l'état du mal-logement, cela se fait le plus souvent dans de mauvaises conditions tant pour les hébergés que pour ceux qui les accueillent³.

L'évaluation du nombre de personnes concernées est difficile, car il est délicat de connaître un phénomène mouvant qui fait appel aux solidarités de proximité. Toutefois, sur la base des travaux de l'Insee et de nos estimations, sur le million d'hébergés aujourd'hui en France, **on peut évaluer entre 150 000 et 300 000 le nombre de personnes dont les conditions de vie sont inacceptables.**

Les formes d'habitat atypiques et les situations précaires

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 90, puisqu'il est passé de 379 000 à 271 000 (-39%) entre le recensement de 1990 et celui de 1999. L'essentiel de cette offre est constituée de pièces indépendantes, louées ou sous-louées ou prêtées (213 000 pièces en 1999). Les diminutions les plus fortes ont affecté les chambres meublées (hôtels ou garnis), dont le nombre a diminué de 47%, ainsi que les constructions provisoires et les habitations de fortune (-57%). La disparition de ces formes d'habitat, qui offrent des conditions de vie souvent indignes, contribue à réduire les capacités d'accueil des ménages les plus fragiles.

D'après l'Enquête Logement 2001, 355 000 ménages seraient locataires ou sous-locataires de meublés et 20 000 seraient en chambres d'hôtel, soit un total de 375 000. 20% environ de ces logements sont situés dans l'agglomération parisienne, la moitié dans les agglomérations de 200 000 à 1 000 000 d'habitants, 25% dans les agglomérations de moins de 100 000 habitants et le reste dans les communes rurales. Le recensement de 1999 indiquait, quant à lui, le chiffre de 455 000 locataires ou sous-locataires d'un meublé ou d'une chambre d'hôtel.

3 Se reporter au chapitre 1 du Rapport 2005 sur l'état du mal-logement en France.

A côté des formes d'habitat atypiques, on recense les habitants qui vivent dans des logements mais avec des droits d'occupation limités, soit parce qu'ils ne détiennent pas de titre d'occupation leur donnant un droit de jouissance du logement (squats par exemple), soit parce qu'ils sont en situation contentieuse, voire en procédure d'expulsion, ou encore sous la menace de l'exécution d'un jugement mais maintenus dans les lieux, soit encore parce qu'ils détiennent un titre de location qui déroge à celui de locataire garanti par la loi du 6 juillet 1989 (locataires de logements meublés, sous-locataires). S'il est quasiment impossible de connaître le nombre de squats (seules existent quelques études locales, sources d'informations limitées⁴), on peut évaluer **le nombre de locataires en situation d'expulsion** désignés comme étant des « expulsés conservés » ou des « expulsables maintenus dans les lieux ». **Environ 100 000 ménages se trouvent ainsi fragilisés chaque année** parce qu'ils sont menacés d'expulsion et maintenus dans le logement mais sans la protection qu'octroie le statut de locataire, ou parce qu'ils doivent rechercher un autre logement ou recourir à des solutions d'hébergement (en structure ou chez des proches).

Les difficultés d'accès

Seulement un tiers des 1 300 000 demandeurs de logement social ont pu être logés par les organismes HLM en 2004. Cet écart entre la demande et le volume des offres témoigne à lui seul de l'ampleur de la crise du logement. De nombreux ménages n'ont désormais que cette solution pour être logés dans des conditions satisfaisantes. Témoigne aussi de la crise la place prise par les aides à l'accès. En 2004, 150 000 ménages ont perçu une aide des FSL et près de 500 000 ont bénéficié de l'appui du Loca-Pass pour accéder à un logement. C'est dire l'importance de ces dispositifs.

L'ampleur du nombre de personnes « aux portes du logement » se traduit par une forte sollicitation des dispositifs mis en place depuis une quinzaine d'années pour faciliter l'accès au logement des personnes en difficulté. Les fonds de solidarité logement (FSL) comme le Loca-Pass créé plus récemment sont fortement sollicités.

Seulement 430 000 des 1 300 000 demandeurs de logement social ont pu accéder au parc HLM en 2004

La mise en place récente du numéro unique départemental d'enregistrement de la demande de logement social ne permet pas encore d'ap-

⁴ Un rapport sur les squats en Ile-de-France a évalué à 2 000 le nombre d'appartements qui seraient occupés de façon illégale à Paris et en Seine-Saint-Denis.

préhender l'évolution de la demande sur plusieurs années. Les seules informations disponibles, mais limitées, pour procéder à des comparaisons sont celles des Enquêtes Logement de l'Insee, qui soulignent **un progression significative de la demande de logement social entre 1996 et 2002 (+22%)**.

<i>en milliers</i>	1984	1988	1992	1996	2002
France métropolitaine					
Nombre de demandeurs	679	704	915	855	1 043
<i>en % de l'ensemble des ménages</i>	3,3%	3,3%	4,1%	3,7%	4,3%
Ile-de-France					
Nombre de demandeurs	262	253	295	264	315
<i>en % de l'ensemble des ménages</i>	6,4%	5,9%	6,8%	5,8%	6,7%
<i>en % des demandeurs en France</i>	38,6%	35,9%	32,2%	30,9%	30,2%

Source : Insee, Enquêtes Logement

Le traitement des données du numéro unique d'enregistrement départemental de la demande font état de **1 783 000 demandes de logement social en 2004** (enregistrées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre). Toutefois, un certain nombre de demandes étant comptabilisées deux fois (27%), **la demande réelle est de 1 300 000 ménages** pour une offre disponible de l'ordre de 433 000 logements en 2004 (voir tableau 24 ci-après). C'est dire que seule une demande sur trois a pu être satisfaite.

150 000 ménages aidés par les FSL pour accéder à un logement

Depuis plusieurs années maintenant, ce sont plus de 150 000 ménages qui reçoivent chaque année une aide des FSL pour accéder à un logement.

Nombre de ménages	1998	1999 (1)	2000 (1)	2001 (2)	2002 (3)	2004 (4)
aidés pour le maintien (a)	61 159	64 717	75 994	72 845	75 000	59 800
aidés à l'accès (b)	151 391	163 835	162 683	154 969	164 000	150 800
accédants en difficulté (c)			117	134	300	100
Total aides financières	212 550	228 552	238 794	227 948	239 300	210 600
accompagnement social lié au logement (d)	52 174	66 724	65 134	83 974	69 000	82 300
<i>dont ménages percevant aide financière (e)</i>	<i>31 820</i>	<i>38 736</i>	<i>30 601</i>	<i>16 723</i>	<i>30 000</i>	<i>18 970</i>
Total des ménages aidés par les FSL (a)+(b)+(c)+(d)-(e)	232 904	256 540	273 327	296 117	278 300	273 930

(1) données concernant 98 départements

(2) estimation nationale à partir de 86 départements

(3) estimation globale

(4) estimation nationale à partir de 82 départements

Source : DGUHC

Le nombre d'aides à l'accès a connu en 2004 une diminution sensible (-8%) difficile à interpréter. Elle tient évidemment à la baisse de la mobilité résidentielle (notamment dans le parc HLM) qui réduit le nombre d'entrées de nouveaux locataires. Mais elle résulte vraisemblablement aussi de la réduction des ressources dont disposent les FSL liée à la baisse des apports de l'Etat en 2002 et 2003, qui n'a pas été compensée par les autres dotations. Cette diminution de la dotation de l'Etat avait alors été justifiée par la trésorerie excédentaire des FSL en fin d'année. Le redressement des ressources opéré en 2004 tient davantage à l'amélioration de la dotation des conseils généraux (+24 millions d'euros) qu'à celle de la dotation de l'Etat (+16 millions d'euros), ce qui contribue à creuser le déséquilibre entre les contributions.

Tableau 5 - Evolution des ressources des FSL

(en millions d'euros)	2000	2001	2002	2003 (3)	2004 (4)
Ressources disponibles	394	406	370	308	347
<i>dont dotation Etat</i>	75	74	69	56	72
<i>dont dotation conseils généraux</i>	81	78	77	62	86

(3) estimation

Source : DGUHC

(4) résultats non définitifs sur 99 départements

La baisse des ressources des FSL s'accompagne en 2004 d'une baisse des dépenses plus marquée pour le maintien que pour l'accès. Cette évolution ne traduit pas une amélioration de la situation des ménages qui sollicitent les FSL car les subventions qui sont accordées quand les ménages n'ont pas de capacité de remboursement représentent toujours près des deux tiers des dépenses (la part des subventions dans les aides est estimée à 64,8% pour 2004). Les aides à l'accès concernent plus particulièrement des personnes seules (41% des aides à l'accès), des familles monoparentales (35% des aides) et plus particulièrement des femmes (60%), des inactifs (43%) et des chômeurs (29%).

Près de 500 000 aides distribuées annuellement par le Loca-Pass à 345 000 ménages⁵

La stagnation des aides à l'accès peut-être attribuée à la montée en régime du Loca-Pass depuis 2001. Les personnes seules jeunes, qui sont la cible du Loca-Pass, représentent 45% des personnes aidées à l'accès par les FSL.

⁵ Le nombre de ménages aidés est inférieur au nombre d'aides distribuées par le Loca-Pass car une partie significative des ménages (38% d'entre eux) sollicite une aide pour le dépôt de garantie et une autre pour la garantie de loyer.

Tableau 6 - Evolution des dépenses engagées par les FSL

(en millions d'euros)	2000	2001	2002 (1)	2003 (2)	2004 (3)
aides au maintien	68,7	64,6	72,2	76	66,0
aides à l'accès	80,4	76,8	82,7	84	82,5
aides aux copropriétaires	0,07	0,4	0,4	1	0,4
mise en jeu des cautionnements	7,5	6,4	7,0	8	5,5
autres subventions		9,9	4,4	5	5,3
prêts divers		5,3	3,1	4	0,8
accompagnement social lié au logement	52,9	56,6	63,8	66	63,6
fonds associatifs		1,8	2,2	3	3,3
autres dépenses	5,1	0	0	0	0
fonctionnement	23	23,2	24,5	26	23,4
Divers	0,8	0	0	0	2,0
Dépenses totales	238,7	245,0	263,4	273,0	252,9
dont aides et prestations (4)	214,9	221,8	238,9	247,0	227,6

(1) résultats non définitifs

(2) estimations

(3) résultats non définitifs sur 99 départements

(4) aides et prestations : total des dépenses des FSL non compris les frais de fonctionnement et les dépenses diverses

Source : DGUHC

Le Loca-Pass est composé de deux aides : l'avance Loca-Pass, qui permet de financer les dépôts de garantie, et la garantie Loca-Pass, qui permet de garantir les loyers et les charges. Ces deux aides peuvent être cumulées (c'est le cas pour 38% des ménages aidés). Après un démarrage lent, le nombre d'aides a été multiplié par 5 en 2001, puis a connu une progression de 34% en 2002 et de 7,5% en 2003. Les versements ont progressé rapidement jusqu'en 2003, ce qui s'explique par une augmentation de la part des bénéficiaires dans le parc privé (2 mois de caution contre un seul dans le parc public). En 2004, le mouvement s'inverse et le nombre de Loca-Pass est en baisse très sensible (-9%), essentiellement en raison de la réforme concernant les dépôts de garantie entrée en vigueur en juillet 2003.

Le Loca-Pass (caution et garantie) s'avère être une aide extrêmement précieuse pour faciliter l'accès des jeunes à un logement, puisque les jeunes de moins de 30 ans représentent environ 60% des bénéficiaires (58% en 2003, 57% en 2004).

Tableau 7 - Aides Loca-Pass

	2001	2002	2003	2004
Montant (en M euros)	142	251	319	307
Nombre	363 056	485 148	521 666	476 815

Source : ANPEEC

Le manque de confort et l'insalubrité

La dernière Enquête Logement fait apparaître que 1,2 million de personnes étaient mal logées en 2001 au regard des conditions de confort, et que 1 million vivaient en état de surpeuplement accentué. Au total, suivant le critère retenu pour le surpeuplement, le nombre de personnes qui vivent dans l'inconfort et le surpeuplement varie de 2,1 millions (inconfort + surpeuplement accentué) à 5,5 millions (inconfort + surpeuplement au sens large). L'amélioration du confort sanitaire ne doit pas masquer la permanence d'un « habitat indigne » qui expose ses habitants à des risques sanitaires graves. Selon les estimations ministérielles, 400 000 à 600 000 logements dans lesquels vivent un peu plus d'un million de personnes seraient concernés. Compte tenu de cette réalité, on ne peut que s'étonner de la baisse sensible des opérations d'amélioration de l'habitat concernant les logements locatifs, qu'ils soient publics ou privés.

L'amélioration inégale du confort et du surpeuplement

En 2002, 1,2 million de personnes vivaient dans près de 700 000 logements inconfortables, chiffres en nette diminution depuis dix ans. Par contre, la situation ne s'améliore pas vraiment quand on examine le surpeuplement. Plus d'un million de personnes vivent en état de « surpeuplement accentué » en 2002 (comme en 1996) et 4,5 millions en état de « surpeuplement au sens large ». Ces notions de « surpeuplement accentué » ou de « surpeuplement au sens large » ont un sens précis qui est explicité en note du tableau 9. Suivant le critère retenu pour le surpeuplement, le nombre de personnes qui vivent dans l'inconfort et le surpeuplement varie de 2,1 millions (inconfort + surpeuplement accentué) à 5,5 millions (inconfort + surpeuplement au sens large).

Tableau 8 - Evolution du confort sanitaire des logements

(en milliers de logements)

Effectifs en milliers de logements	1984	1988	1992	1996	2002
Logements sans confort de base (1)	3 050	2 039	1 369	934	611
Logements avec eau, WC et installations sanitaires, sans chauffage central	3 089	3 267	3 092	3 576	1 697
Logements avec « tout confort » (2)	14 226	15 950	17 670	18 776	22 201
Ensemble des résidences principales	20 364	21 256	22 131	23 286	24 509

Source : Insee - Enquêtes Logement

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

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

Tableau 8 bis - Evolution du confort sanitaire des logements (en %)

en pourcentage du nombre de résidences principales	1973	1978	1984	1988	1992	1996	2002
Logements sans confort de base (1)	39,0	26,9	15,0	9,6	6,2	4,1	2,6
Logements avec eau, WC et installations sanitaires, sans chauffage central	16,9	16,7	15,2	15,4	14,0	15,4	6,9
Logements avec « tout confort » (2)	44,1	56,4	69,9	75,0	79,8	80,6	90,6
Ensemble des résidences principales	100	100	100	100	100	100	100

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

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

Source : Insee - Enquêtes Logement

Tableau 9 - Inconfort et surpeuplement des logements

en milliers	En nombre de logements			En nombre de personnes		
	1992	1996	2002	1992	1996	2002
Total résidences principales	22 131	23 286	24 525	56 103	57 785	58 592
Logements inconfortables (1)	1 452	1 072	689	2 547	1 852	1 150
Logements en surpeuplement accentué (2)	290	210	218	1 411	1 027	1 037
Logements inconfortables ou en surpeuplement accentué	1 691	1 253	884	3 750	2 762	2 097
Logements surpeuplés au sens large (3)	1 386	1 295	1 226	5 120	4 779	4 544
Logements inconfortables ou surpeuplés au sens large	2 593	2 197	1 815	7 106	6 256	5 476

Source : DGUHC à partir du traitement ENL Insee

- (1) Un logement est considéré comme confortable s'il dispose d'une salle d'eau et d'un WC intérieur et d'un système de chauffage.
- (2) 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.
- (3) 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 18m² par personne de référence, + 12m² par autre personne de 14 ans ou + 9m² par enfant de moins de 14 ans.

Si les conditions de confort sanitaire s'améliorent de façon constante, cette amélioration ne profite pas également à tous les ménages. Les plus pauvres sont très largement pénalisés. Ils le sont encore plus si l'on considère le surpeuplement des logements (aucune amélioration pour eux en une quinzaine d'années sur ce point).

Le ralentissement de l'amélioration de l'habitat

Bien que le niveau d'inconfort et d'insalubrité soit encore important, le nombre de logements améliorés ou réhabilités avec l'aide de l'Etat est en diminution constante : il est passé de plus de 350 000 en 2000 à un peu plus de 200 000 en 2004 (-41%). La réduction de l'effort d'amélioration est encore plus sensible pour les seuls logements locatifs (-43%) et notamment pour les logements locatifs sociaux du parc HLM, puisque le nombre de logements améliorés à l'aide de la PALULOS a diminué de 48% au cours de la même période 2000-2004.

Tableau 10 - Nombre de logements réhabilités aidés par l'Etat

	PALULOS	Parc privé	dont PAH	dont ANAH	Total
1997	176 200	174 200	66 600	107 600	350 400
1998	168 200	180 600	69 400	111 200	348 800
1999	160 000	195 800	77 400	118 400	355 800
2000	122 000	229 000	92 400	136 600	351 000
2001	87 800	199 900	72 000	127 900	287 700
2002	77 400	184 400	68 400	116 000	261 800
2003	80 400	157 666	70 778	86 888	238 066
2004	63 705	142 747	58 630	84 117	206 452

Source : DGUHC

L'année 2004 a été marquée par une réduction de l'effort de réhabilitation du parc locatif social et par un recentrage des opérations sur les zones urbaines sensibles, qui représentent près de la moitié du nombre d'opérations et 58% de la consommation des crédits. Cette évolution appelle deux commentaires :

- **le rythme des améliorations réalisées en ZUS est très inférieur aux objectifs fixés par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale**, qui prolonge jusqu'en 2011 le programme de renouvellement urbain concernant initialement la période 2004-2008 et le porte à 400 000 réhabilitations de logements locatifs sociaux ; **en 2004, pour la première année de réalisation du programme, le nombre de logements réhabilités se situe à 28 731 au lieu des 50 000 prévus (taux de réalisation : 57%)** ;
- la part des améliorations réalisées hors ZUS risque de se réduire (à moins d'une amélioration conséquente des dotations financières, car les opérations réalisées en ZUS sont plus coûteuses que les autres) et de contribuer à la dégradation des conditions d'habitat des locataires qui résident hors ZUS.

Tableau 11 - Répartition des PALULOS en 2004

	Nombre	Crédits utilisés (milliers d'euros)	Coût unitaire (milliers d'euros)
PALULOS hors ZUS			
Réhabilitations lourdes	29 712	45 623	1,54
Petits travaux	5 262	2 148	0,41
PALULOS dans les ZUS	28 731	65 000	2,26
Total	63 705	112 771	1,77

Source DGUHC

Un million de personnes concernées par l'éradication de l'habitat indigne

Malgré les politiques d'amélioration de l'habitat mises en œuvre depuis plusieurs décennies, l'actualité fait régulièrement apparaître des situations d'insalubrité, de saturnisme 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 inacceptables tant sur le plan juridique que sur le plan social. Le programme d'éradication de 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, habitats et installations précaires. Selon les estimations ministérielles, **les risques sanitaires liés à cet habitat concernent 400 000 à 600 000 logements, dans lesquels vivent un peu plus d'un million de personnes.**

Bien que l'habitat indigne soit réparti sur l'ensemble du territoire, la politique d'éradication de l'habitat indigne n'a concerné au départ que onze départements pilotes⁶. Elle se traduit par la mise en place d'un plan départemental de lutte contre l'habitat indigne qui sert de référence à la formalisation de protocoles d'accords quinquennaux signés entre l'Etat et les collectivités territoriales concernées. 27 étaient signés à l'automne 2004 (dont 25 dans les onze départements pilotes) concernant 48 400 logements indignes ou potentiellement indignes. La mise en place de plans départementaux s'est ensuite généralisée, notamment sous l'effet de la prise en compte de la lutte contre l'habitat indigne parmi les priorités du Plan de cohésion sociale.

Ainsi, de grandes villes telles que Paris, Lyon, Marseille, ainsi que d'autres villes importantes comme Aix-en-Provence, Annecy, Brest,

6 Bouches-du-Rhône, Gard, Hérault, Var, Rhône, Nord, Pas-de-Calais, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne et Paris.

Calais, Dunkerque, Givors, Perpignan, Saint-Etienne, Thiers, Toulon, Roubaix... et nombre de villes de la région parisienne, se sont engagées dans la lutte contre l'habitat indigne. En intégrant les projets en cours, 76 000 logements seraient concernés par des interventions, soit de 10 à 15% du parc recensé.

Le décret n° 2005-317 du 4 avril 2005 relatif aux programmes locaux de l'habitat (PLH) précise que le traitement de l'habitat indigne doit être intégré dans la nouvelle génération de PLH. Par ailleurs, il doit être intégré dans les conventions de délégation de compétence en matière d'habitat. Par ailleurs, l'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux constitue une avancée importante et un outil dont on espère que l'Etat et les collectivités locales se saisiront pour en faire une priorité de leur action.

Saturnisme : la lenteur de l'action face à des risques connus

La perception du saturnisme dépend de l'organisation de l'action en ce domaine. Or celle-ci a été lente à se mettre en place. Les dernières données disponibles concernent l'année 2003. Deux types de mesures sont prévues :

- des mesures d'urgence prises lorsqu'un cas de saturnisme infantile est signalé au préfet ou qu'un immeuble d'habitation présentant un risque d'accessibilité au plomb pour ses occupants est porté à sa connaissance ; le préfet fait alors réaliser un diagnostic pour évaluer les risques précis, et si ce diagnostic est positif, il impose au propriétaire la réalisation de travaux palliatifs visant à éliminer ce risque, ou en cas de carence, il s'y substitue (il s'agit de supprimer l'accessibilité au plomb et non de supprimer définitivement les peintures au plomb) ;
- des mesures préventives reposant sur une délimitation par les préfets de périmètres de zones à risque d'accessibilité au plomb dans chaque département, et l'obligation dès lors d'annexer à tout acte ou promesse de vente d'un immeuble d'habitation construit avant 1948 et situé dans cette zone un état des risques d'accessibilité au plomb (ERAP).

Le tableau suivant fournit pour 2002 les chiffres concernant les signalements et le traitement du saturnisme. On notera que les interventions sont essentiellement réservées aux cas les plus urgents et que les ERAP sont rarement suivis d'un diagnostic.

Tableau 12 - Signalement et traitement du saturnisme

	2002	2003
Mesures préventives		
- Nb de départements avec zone à risque	53	68
- Nb d'états des risques d'accessibilité au plomb (ERAP)	58 744	74 115
Signalement		
- Nb de cas de saturnisme chez enfants mineurs (1)	492	459
- Logements présentant des risques	1 366	1 134
Nombre de diagnostics (2)	3 172	3 639
Travaux		
- dans des logements	2 051	1 734
<i>dont par propriétaires</i>	1 920	1 534
<i>dont travaux d'office</i>	131	200
- sur parties communes	156	361
Nombre de contrôles de conformité après travaux	803	1 040

(1) 70% des cas déclarés concernent l'Île-de-France en 2002 et 65% en 2003

(2) environ un diagnostic sur deux est positif en 2002 et 3 sur 4 en 2003

Les difficultés de maintien

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. Les fonds de solidarité logement aident selon les années de 60 000 à 75 000 ménages à se maintenir dans leur logement et, en 2004, le Loca-Pass a mis en jeu sa garantie pour près de 35 000 ménages. Le contentieux locatif lié aux impayés et les procédures d'expulsion connaissent une hausse spectaculaire et inquiétante depuis 2000 (après trois années de ralentissement entre 1997 et 1999). Plus de 100 000 ménages voient leur bail résilié chaque année et les interventions effectives de la force publique connaissent une hausse exponentielle, qui n'a été que faiblement enrayerée par la mise en œuvre du « protocole Borloo » en 2004.

L'évolution des impayés de loyer

L'Enquête Logement de l'Insee constitue actuellement la seule source de données permettant de connaître le nombre de locataires en impayés de loyers d'au moins deux mois. Leur nombre étant en diminution sensible entre 1996 et 2002 dans le parc public (-14%) et à un degré moindre dans le secteur privé (-5%). L'évolution depuis 2002, si elle n'est pas encore recensée précisément, montre vraisemblablement une inversion de cette tendance, comme le laisse penser l'augmentation du contentieux locatif depuis quelques années (voir tableau 16).

Tableau 13 - Nombre de ménages en impayés de loyer

	ENL 1996	ENL 2002	Variation 1996-2002
Secteur locatif social	218 000	187 000	-14%
% par rapport au parc locatif social	5,3%	4,4%	
<i>dont bénéficiaires AL</i>	<i>154 000</i>	<i>137 000</i>	<i>-11%</i>
<i>% par rapport aux ménages en impayés</i>	<i>71%</i>	<i>73%</i>	
Secteur locatif privé	107 000	102 000	-5%
% par rapport au parc locatif privé	2,1%	1,8%	
<i>dont bénéficiaires AL</i>	<i>55 000</i>	<i>57 000</i>	<i>+4%</i>
<i>% par rapport aux ménages en impayés</i>	<i>51%</i>	<i>56%</i>	

Source : Enquêtes Logement Insee

La baisse du nombre d'aides au maintien distribuées par les FSL

Après avoir connu une progression jusqu'en 2000, puis une stagnation jusqu'en 2002, le nombre d'aides au maintien a connu un fort recul en 2004 (-15 200). Même si cette évaluation doit être prise avec précaution car la qualité de l'information est moindre depuis 2001, l'évolution est sensible mais difficile à interpréter. Elle résulte sans doute pour partie de la baisse des ressources des FSL que nous évoquions précédemment, mais aussi d'un recentrage des aides sur les situations les plus difficiles (les dépenses pour les aides au maintien ne baissent que de 8,6% entre 2002 et 2004, alors que le nombre d'aides décroît de 20%) et d'un meilleur suivi des situations d'impayés de la part des organismes HLM.

Conformément à l'évolution de la réglementation, les accédants en difficulté peuvent désormais être aidés par les FSL. Mais leur nombre demeure particulièrement faible.

Tableau 14 - Evolution des aides au maintien distribuées par les FSL
(voir aussi tableau 4)

Nombre de ménages	1998	1999 (1)	2000 (1)	2001 (2)	2002 (3)	2004 (4)
aidés pour le maintien (locataires)	61 159	64 717	75 994	72 845	75 000	59 800
accédants en difficulté			117	134	300	100

Source : DGUHC

(1) données concernant 98 départements

(2) estimation nationale à partir de 86 départements

(3) estimation globale

(4) estimation nationale à partir de 82 départements

Le Loca-Pass davantage sollicité par les locataires en difficulté

Les données concernant le Loca-Pass permettent de relativiser l'évolution des aides pour le maintien distribuées par les FSL. Le nombre de bénéficiaires de la garantie du Loca-Pass progresse régulièrement (un tiers d'entre eux font cette demande à la demande expresse du bailleur, qui appelle ainsi une garantie contre les impayés), et celui des mises en jeu de la garantie connaît lui aussi une forte progression (de 27 703 en 2003 à 34 515 en 2004).

Les mises en jeu des garanties, bien qu'en forte augmentation, restent toutefois modestes au regard des engagements : fin 2004, 7% des bénéficiaires d'une garantie de loyer avaient fait jouer le dispositif depuis 2001, année de lancement du Loca-Pass, pour un montant de 1,3% des engagements. Les montants décaissés au titre de la mise en jeu de la garantie de loyer s'accroissent mécaniquement avec le temps (56 M euros en 2004 contre 45 M euros en 2003 et 25 M euros en 2002).

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

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre de nouveaux bénéficiaires	77	693	5 891	13 964	19 779	22 375
Nombre de mises en jeu en cours (anciennes et nouvelles)	79	716	6 166	16 802	27 703	34 514
Montants versés en M euros	90	769	7 225	25 385	44 662	56 276

Source : ANPEEC

La hausse spectaculaire du contentieux locatif et des expulsions

Le nombre des contentieux locatifs, des décisions prononçant l'expulsion, des commandements de quitter les lieux, des demandes d'octroi du concours de la force publique, qui avait connu une diminution sensible de 1997 à 1999, est en forte progression depuis 2000. Tous les indicateurs sont au rouge, traduisant à la fois les difficultés économiques dont sont victimes de nombreux ménages et le durcissement de la gestion des situations d'impayés par les bailleurs, qui engagent plus systématiquement des procédures.

Les contentieux locatifs entre propriétaires et locataires continuent d'augmenter sur tout le territoire national. Ils concernent essentiellement des dossiers d'impayés de loyers : l'augmentation a été de 6% entre 2003 et 2004 et de 37% sur les cinq dernières années.

Les jugements d'expulsion connaissent la même évolution : ils ont progressé de 9% entre 2003 et 2004 et de 45% au cours des cinq dernières années. Ces chiffres sont très inquiétants, et signifient que plus de

100 000 ménages voient leur bail résilié chaque année, et sont donc menacés de se retrouver à la rue.

Les statistiques concernant les demandes de concours de la force publique, les autorisations données par les Préfets et les interventions effectives de la force publique connaissent une hausse exponentielle. Respectivement, sur les cinq dernières années : +46%, +66% et +56%. Comme on le voit, les décisions ayant des effets extrêmes pour les locataires progressent encore plus rapidement que la montée des impayés.

Face à cette situation, la Fondation Abbé Pierre constate que ni la loi de 1998 de lutte contre les exclusions, qui a pourtant eu des effets positifs en 1998 et 1999, ni le « protocole Borloo » (bien que ce dernier ait entraîné une légère baisse des interventions effectives de la force publique en 2004) n'ont permis d'enrayer dans la durée la spirale des expulsions. On peut également noter que moins de 4 personnes sur 10 sont présentes ou représentées au Tribunal. Ce taux n'évolue pas depuis 10 ans, et ne permet pas une bonne compréhension de la situation des locataires par les juges.

Tableau 16 - Evolution du contentieux locatif

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire (1)	113 432	100 554	97 575	104 433	107 639	111 395	125 078	133 305
Décisions de justice prononçant l'expulsion (1)	87 717	75 125	71 323	79 614	81 080	84 138	94 743	103 285
Nombre de commandements de quitter les lieux (2)	47 821	47 623	43 017	50 858 45 828*	52 345 47 473*	52 351 47 605*	63 500**	68 500**
Nombre de demandes de concours de la force publique (2)	32 294	33 285	29 823	33 872	36 400	38 151	39 924	43 608
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique (2)	14 473	13 256	13 915	16 275	16 844	20 087	23 089	20 249
Nombre d'interventions effectives de la force publique (2)	4 753	4 359	4 866	5 936	6 337	7 534	9 717	7 610

(1) Source : Ministère de la Justice (2) Source : Ministère de l'Intérieur

* hors Paris

** estimations

Pour approfondir cette approche, et notamment mieux appréhender les effets de la mise en œuvre du « protocole Borloo », voir dans la seconde partie du chapitre 5 le point intitulé : « Des locataires logés, mais insuffisamment protégés ».

La difficile mobilité et l'assignation à résidence

Aux difficultés d'accès au logement et de maintien s'ajoutent désormais pour de nombreux ménages des perspectives limitées de mobilité. Comme si à la panne de l'ascenseur social se superposait la panne de l'ascenseur résidentiel. Pour bon nombre de locataires du parc HLM les possibilités de mobilité se réduisent au seul parc social. Plusieurs indicateurs, qu'il s'agisse des demandes de mutation ou du différentiel de loyer entre le secteur HLM et le parc privé, traduisent cette mobilité difficile qui contribue à accentuer la spécialisation sociale des zones urbaines sensibles.

Cette dimension du mal-logement est sans doute la plus difficile à appréhender, notamment parce nous ne disposons pas, ou de trop peu, d'informations sur les trajectoires résidentielles. **La mobilité difficile, voire impossible pour les ménages les plus modestes, correspond pourtant 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. Si l'importance que revêt cette dimension du mal-logement est aujourd'hui considérable, il est par contre difficile de disposer de données synthétiques permettant d'en rendre compte.

Une sortie du parc HLM difficile pour les ménages les plus modestes

La demande de mutation tend à prendre une part grandissante dans la demande HLM. En 2004, elle représentait 28% de la demande de logement social au niveau national, et dans de nombreuses agglomérations où nous avons conduit des investigations, elle représente entre 30% et 40% de la demande totale de logement social. Elle traduit l'absence d'autres perspectives pour de nombreux locataires déjà logés dans le parc social. Cela apparaît nettement quand on compare le niveau de revenu des locataires qui quittent le parc HLM à celui des locataires qui sont mobiles à l'intérieur du parc social, ces derniers disposant d'un niveau de revenu bien inférieur.

Le saut pour sortir du parc HLM est d'autant plus difficile à effectuer que **l'écart se creuse entre le loyer moyen du secteur HLM et le loyer moyen du secteur locatif privé.** Selon l'enquête trimestrielle des loyers et charges de l'Insee, ce dernier était presque deux fois supérieur au loyer HLM pour la France entière au 1^{er} janvier 2005. Si l'écart est rela-

tivement stable par rapport à celui enregistré un an plus tôt, ce résultat moyen masque des disparités considérables selon la taille des agglomérations. L'écart varie ainsi de 1,5 pour les agglomérations de moins de 20 000 habitants à 2,3 pour l'agglomération parisienne.

Tableau 17 - Les écarts de loyers entre le secteur HLM et le secteur locatif privé
(en euros/m²)

Zone géographique	Secteur HLM	Secteur privé	Ecart de loyer
Agglomérations de moins de 20 000 h.	3,8	5,5	45%
Agglo. de 20 000 à 99 999 h.	3,8	6,0	58%
Agglo. de plus de 100 000 h.	4,0	7,1	78%
Agglomération parisienne	5,1	11,9	233%
France entière	4,2	7,6	81%

Source : INSEE - enquête trimestrielle loyers et charges au 01/01/2005

Cette situation est d'autant plus grave que les écarts se sont accentués entre 1996 et 2002, comme le montre le tableau suivant. Portant sur les grandes agglomérations, **il fait également ressortir la situation de Paris, où le locataire d'un logement social devrait multiplier sa dépense par 2,6 pour se loger dans le secteur privé. Si son loyer dans le parc HLM est de 800 euros, il serait de 2 088 euros dans le parc privé. Autant dire que le passage d'un secteur à l'autre est impossible.**

Tableau 18 - Rapport entre le loyer du secteur privé et le loyer Hlm (PLA/PLUS)

	1996	2002
Paris	2,18	2,61
Proche banlieue	1,86	2,17
Grandes agglomérations	1,19	1,46

Source : d'après les données de la DGUHC

Paris est assimilé à la zone 1bis, la proche banlieue à la zone 1, les grandes agglomérations au reste de l'Île-de-France et aux agglomérations de plus de 100 000 habitants.

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 ZUS. Cette évolution traduit pour partie le blocage de l'ascenseur résidentiel qui accompagne le blocage de l'ascenseur social. Les deux premiers rapports de l'Observatoire des zones urbaines sensibles confirment, en les précisant par des données chiffrées, des constats qui, pour être connus, sont néanmoins inquiétants⁷. Les données concernant 751 ZUS souli-

⁷ Observatoire national des zones urbaines sensibles, *Rapport 2004* et *Rapport 2005*, Editions de la Délégation interministérielle à la ville.

gnent leur spécialisation dans l'accueil des immigrés (18% contre 7,5% pour l'ensemble de la population) et des ménages pauvres qui sont surreprésentés (27% c'est-à-dire trois fois plus que dans le reste de l'espace urbain). Le rapport 2004 note que ce sont les « obstacles rencontrés pour se loger dans le secteur privé (qui) conduisent les ménages pauvres à s'orienter vers le logement social, et à l'intérieur de ce parc, la nature de l'offre, la moindre mobilité des ménages bénéficiant de logements sociaux bien situés hors ZUS et les mécanismes d'attribution des logements orientent les ménages pauvres dans les ZUS ». Si l'on ajoute à ces traits de la population des ZUS un taux de chômage qui est le double du taux de chômage national (20% contre 10%), des difficultés scolaires qui se traduisent par un taux de retard important et une moindre proportion de diplômés, 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, le rapport 2005 de l'Observatoire des ZUS apporte un éclairage important, puisqu'il montre le caractère sélectif de la mobilité résidentielle. Il souligne ainsi que « 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 reconnaît le rapport, « 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.

Pour approfondir ce point, voir la première partie du chapitre 3 intitulée : « Les banlieues en crise... une autre facette de la crise du logement ».

Les indicateurs 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 qualifiée de « sans précédent » par la Fondation Abbé Pierre. Cette crise, bien différente de celle des années 50, se traduit par une nouvelle pénurie de logements (évaluée à environ 900 000⁸) et par un décalage marqué entre les caractéristiques de l'offre immobilière et celles de la demande. Le niveau insuffisant de la construction ne permet pas de répondre aux besoins, et l'offre de logement, qu'elle émane de la construction nouvelle ou du parc existant, ne correspond pas à la situation et aux capacités des demandeurs. Les mécanismes de solvabilisation ne suffisent pas à réduire ce décalage.

Cette partie présente les principales données relatives :

- à l'évaluation des besoins et à l'évolution de la construction,
- à la faiblesse de l'offre locative sociale,
- aux mécanismes de solvabilisation.

Elles sont rassemblées ici afin de permettre au lecteur d'appréhender de façon synthétique les différentes dimensions de la crise du logement. Un bref commentaire accompagne les données statistiques avec un renvoi vers les chapitres où elles sont plus largement explicitées.

Une construction insuffisante pour répondre aux besoins

Depuis un quart de siècle, le niveau de la construction neuve n'a pas permis de répondre aux besoins en logement, et son redressement récent, depuis 2004, s'il permet désormais de répondre aux besoins nouveaux, ne comble pas le déficit cumulé depuis le début des années 80. Il faudrait construire beaucoup plus de 400 000 logements sociaux pendant quelques années, ou maintenir ce niveau de production de 400 000 pendant une longue période, pour retrouver un meilleur équilibre du marché.

8 Voir chapitre 6 de ce rapport.

Un niveau de construction durablement inférieur aux besoins...

La demande potentielle de logement est évaluée à 360 000 logements pour la période 2005-2010.

Tableau 19 - Besoins en logement, niveau de construction et nouveaux ménages

Période Concernée <i>en milliers d'unités</i>	Niveau annuel des besoins (1)	Niveau annuel de la construction (2)	Nombre de nouveaux ménages (3)
1994-1998	335 à 350	286	278
1999-2003	325 à 340	319	253
2004-2010	350 à 360		250 à 260

(1) niveau des besoins estimé par le Ministère du Logement pour la période 1994-1998 et par M. Mouillart pour les autres périodes.

(2) nombre de logements mis en chantier durant la période, au sens de SICLONE.

(3) accroissement annuel moyen du nombre de ménages ordinaires/résidences principales durant la période.

La production de logement doit être supérieure à cette évaluation des besoins si l'on veut résorber le déficit estimé de 900 000 logements accumulé depuis 25 ans.

... qui, malgré son redressement depuis 2004, ne permet pas de rattraper le retard accumulé

Depuis 2004, le nombre de logements mis en chantier chaque année a considérablement augmenté, et cette progression s'est poursuivie en 2005. Elle est sensible tant en individuel qu'en collectif.

Tableau 20 - Nombre de logements mis en chantier

(en milliers)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Individuels	151,3	165,7	187,2	198,3	190,7	191,8	192,6	216,2	225,8
Collectifs	109,1	115,3	122,7	102,5	101,4	101,4	111,8	133,6	158,7
Total des logements ordinaires	260,4	281,0	309,8	300,8	292,0	293,2	304,5	349,8	384,5
Logements en résidence	0,3	1,9	7,1	8,4	10,2	8,9	9,2	13,0	17,2
Ensemble	260,7	282,9	317,0	309,2	302,2	302,1	313,7	362,8	401,7

* données au 30/11/05 concernant les 12 derniers mois

Source : Ministère de l'Équipement, des transports et du logement- DAEI-SESP-SITADEL

Pour approfondir ce thème, voir la première partie du chapitre 6 intitulée « Un engagement insuffisant pour répondre aux besoins sociaux ».

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 ressources (accession et location) est en baisse, alors que le volume de la construction progresse. La production de logements sociaux compte de plus en plus de PLS aux loyers inabordables pour les ménages modestes, l'impact des ventes et des démolitions limite la croissance du parc social, et la baisse de la mobilité résidentielle réduit chaque année les possibilités d'accueil dans le parc HLM.

Une construction insuffisamment sociale

Si l'on considère l'ensemble de la production immobilière régie par des plafonds de ressources, c'est-à-dire la construction locative sociale, mais aussi l'accession sociale et le locatif privé réglementé, on constate une dangereuse déformation de la structure de l'offre depuis deux années.

Tableau 21 - La répartition des composantes de la construction suivant leur affectation sociale

En milliers de logements commencés

Année	Ensemble	PLUS et PLAI	PLA - CFF PLS Foncière	PLI	locatif privé (1)	résidences secondaires (2)	PTZ	PC hors PTZ (3)	autre accession (4)
2000	311,1	33,2	4,8	3,9	34,8	14,2	102,2	34,6	83,4
2001	304,0	30,6	4,4	4,2	35,3	12,4	85,8	31,6	99,7
2002	303,4	33,2	6,8	5,1	30,8	13,8	90,2	29,5	94,0
2003	314,4	32,0	9,0	3,4	42,1	14,3	87,8	28,1	97,7
2004	362,9	31,2	12,8	2,4	52,8	17,7	77,7	33,2	135,1
2005p	402,5	37,0	17,0	1,5	64,0	18,1	75,3	31,8	157,8

Source : modèle FANIE

Notes : p = provisoire

(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

En milliers de logements commencés

Année	Construction sous plafonds /1/	PLUS et PLAI	PLS Foncière et PLI	locatif privé (1)	Ensemble du locatif	PTZ et PC	/1/ en % de l'ensemble de la construction
2000	208,3	33,2	6,8	31,5	71,5	136,8	66,9
2001	186,6	30,6	6,5	32,1	69,2	117,4	61,4
2002	191,0	33,2	9,4	28,7	71,3	119,7	62,9
2003	178,2	32,0	10,7	19,6	62,3	115,9	56,7
2004	157,3	31,2	14,0	1,2	46,4	110,9	43,3
2005p	161,8	37,0	17,8		54,8	107,1	40,2

Note : (1) = Plafonds de revenus ou de loyer avec les dispositifs Périssol puis Besson

En 2005, de l'ordre de 400 000 logements ont été mis en chantier, permettant de couvrir enfin le niveau des besoins en logement, mais jamais si peu de produits nouveaux destinés à des ménages à revenus modestes n'auront été présentés sur le marché ! **De l'ordre de 160 000 mises en chantier correspondent à des logements qui seront attribués sous conditions de ressources et/ou à des loyers inférieurs à ceux du marché en 2005 contre près de 210 000 en 2000 : la part de ces logements est donc maintenant de 40 % de la construction, contre plus de 65 % en 2000. Pendant ce temps, le nombre de logements commencés destinés à des ménages qui peuvent se loger sans aide a plus que doublé entre 2000 et 2005, passant de 100 000 à 240 000 unités.**

Une production limitée de logements locatifs sociaux

La progression de la construction de logements sociaux tient essentiellement à l'augmentation de l'offre locative sociale intermédiaire. La part des logements PLS, inaccessibles aux ménages les plus modestes, progresse rapidement (elle a été multipliée par 5 entre 2000 et 2004) alors que la production de logements PLUS et PLAI augmente modestement. **Les logements réellement sociaux, c'est à dire accessibles à deux tiers des ménages, ne correspondent qu'à 13% de la production totale de logements.**

Tableau 22 - Nombre de logements sociaux financés

	PLAI	PLA PLUS	PLUS CD	Total Log. Sociaux	PLS Agréés (1)	Total général	Part des PLS
1994	11 078	68 575		79 653			
1995	15 481	45 060		60 541			
1996	8 617	43 219		51 836	5 225	57 061	9,2%
1997	11 818	43 583		55 401	4 510	59 911	7,5%
1998	15 597	30 463	416	46 476	4 966	51 442	9,7%
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 %
2003	5 034	34 588	4 144	43 766	12 659	56 425	22,4%
2004	6 037	41 548	4 521	52 106	20 598	72 704	28 3%
2005 (2)	7 674	45 437	-	53 111	22 629	75 740	29,9%

Source : Ministère de l'Équipement

(1) hors PLS réalisés par la Foncière

(2) Données au 31 décembre 2005

Un parc locatif social dont la croissance est limitée du fait des démolitions et des ventes

Sous l'effet des démolitions et des ventes, la croissance du parc HLM est limitée et bien inférieure chaque année au nombre des nouvelles mises en location.

Tableau 23 - Evolution du parc HLM France métropolitaine

(en milliers de logements)

Année	Total du parc (1)	Mise en location annuelle	Vente HLM Par an	Démolition annuelle	Logt ayant changé d'usage	Logements sortis du parc	Croissance annuelle du parc
1998	3 907,0	42,6	2,8	3,2	1,4	7,3	35,3
1999	3 953,1	43,4	3,9	6,4	1,8	12,1	31,3
2000	3 998,0	41,9	3,5	4,7	1,7	9,9	32,0
2001	4 047,1	41,6	2,9	5,7	0,9	9,5	32,1
2002	4 077,9	44,0	3,0	7,5	0,8	11,3	32,7
2003	4 113,5	48,9	3,4	9,7	0,9	14,0	34,9
2004	4 152,0		4,3				

Source : MELT-DAEI-SESP. Série des enquêtes sur le parc locatif social.

(1) au 1^{er} janvier de chaque année

L'offre annuelle de logements locatifs sociaux disponible diminue, car la croissance du parc ne compense pas les effets de la baisse de la mobilité résidentielle

On se trouve donc dans une situation paradoxale où, du fait de la baisse de la mobilité résidentielle, l'augmentation de la construction s'accompagne d'une diminution de l'offre disponible. Ce mouvement devrait se poursuivre, puisque le niveau des loyers des logements du secteur privé et le coût de l'accession à la propriété rendent plus difficiles les sorties du parc HLM.

Tableau 24 - Evolution de l'offre disponible

(en milliers de logements)

Année	Parc	Croissance du parc	Taux de Mobilité	Offre due à mobilité	Offre totale
1996	3 508	58	11,9	417,5	475,5
1997	3 557	49	12,2	434,0	483,0
1998	3602	45	12,4	446,6	491,6
1999	3642	40	12,5	455,3	495,3
2000	3 678	36	12,1	445,0	481,0
2001	3 714	36	11,4	423,4	459,4
2002	3 769	55	10,9	410,8	465,8
2003	3 816	47	10,5	400,7	447,7
2004	3 856	40	10,2	393,3	433,3

Source : Union sociale pour l'habitat

L'offre locative privée à vocation sociale ne se développe plus : seulement 8 000 logements conventionnés sur les 85 000 que subventionne l'ANAH

Tableau 25 - Nombre de logements conventionnés dans le parc locatif privé

Nombre de logements	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
subventionnés par l'Anah	107 600	111 200	118 414	135 500	127 700	115 005	87 291	84 761
avec modération de loyer (a+b+c)		14 930	16 630	18 580	16 640	13 770	17 150	25 326
Conventionnés (a)	9 100	8 830	9 950	9 650	7 400	7 800	7 700	8 365
dont PST-LIP	3 200	3 030	3 430	2 950	2 500	2 057	1 777	2 009
dont OPAH	5 000	4 250	5 560	4 400	3 000	5 180	5 357	5 829
dont diffus	900	1 550	960	2 300	1 900	563	571	527
% de logements conventionnés	8,5%	7,9%	8,4%	7,1%	5,8%	6,7%	8,8%	9,9%
à loyer intermédiaire (b)		2 800	4 000	6 500	6 800	4 100	8 270	16 159
maintenus régime loi de 48 (c)		3 300	2 680	2 430	2 440	1 865	1 180	802

Source : ANAH

Alors que le nombre de logements conventionnés était orienté à la baisse, celui des logements à loyers intermédiaires progresse. Leur nombre a doublé entre 2002 et 2003, puis à nouveau entre 2003 et 2004, mais ils restent peu accessibles aux ménages modestes.

Tableau 26 - Evolution du nombre d'OPAH et de logements subventionnés en OPAH

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nb d'OPAH en vigueur	655	693	702	699	679	622	543	494
<i>dont OPAH nouvelles</i>	<i>202</i>	<i>200</i>	<i>183</i>	<i>177</i>	<i>173</i>	<i>128</i>	<i>137</i>	<i>125</i>
Nb de logements subv. en OPAH								72 532
<i>Propriétaires bailleurs</i>	<i>26 600</i>	<i>28 300</i>	<i>29 300</i>	<i>32 800</i>	<i>29 350</i>	<i>44 908</i>	<i>42 802</i>	<i>54 545</i>
<i>Propriétaires occupants</i>						<i>19 330</i>	<i>24 073</i>	<i>17 987</i>
Nb de PST en vigueur	214	205	185	193	181	166	132	114
<i>dont PST nouveaux</i>	<i>61</i>	<i>67</i>	<i>54</i>	<i>61</i>	<i>47</i>	<i>43</i>	<i>38</i>	<i>33</i>
Nb de PIG en vigueur	29	27	14	16	20	49	76	107
<i>dont PIG nouveaux</i>	<i>13</i>	<i>11</i>	<i>6</i>	<i>10</i>	<i>11</i>	<i>40</i>	<i>36</i>	<i>65</i>

Source : ANAH

Pour approfondir ce thème, voir la seconde partie du chapitre 3 intitulée « La production de logements sociaux demeure insuffisante ».

Les effets limités des mécanismes de solvabilisation

Les aides personnelles au logement représentent le principal levier d'intervention permettant de rendre compatibles offre et demande de logement. Ces aides, malgré leur ampleur, ne permettent pas de réduire le poids de la dépense de logement des ménages. L'augmentation des taux d'effort en témoigne.

La hausse des prix et des loyers s'est poursuivie en 2005

Tableau - 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	Au cours des 3 dernières années	Au cours des 6 dernières années
Prix des appartements neufs (au m ² , source : NEXITY)	+ 12,0	+ 50,5	+ 72,4
Prix des logements anciens (au m ² , source : FNAIM)	+ 10,4	+ 45,8	+ 90,1
Prix des terrains à bâtir (au m ² , source : NEXITY)	+ 8,3	+ 32,7	+ 58,7
Revenu disponible des ménages (source : INSEE)	+ 3,2	+ 8,0	+ 25,8
Loyers de marché du secteur privé* (au m ² , source : SNOUPI)	+ 4,3	+ 13,5	+ 29,5

* Seules relocations et locations nouvelles

Une stagnation du nombre de ménages aidés

Tableau 27 - Nombre de bénéficiaires d'une aide personnelle au logement

en milliers	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Location	5 183	5 205	5 360	5 369	5 391	5 345	5 364	5 334	5 374
Accession	973	994	943	905	887	853	803	749	680
Total	6 158	6 169	6 303	6 274	6 278	6 198	6 168	6 083	6 055

Source : CNAF

Tableau 28 - Les aides personnelles au logement (APL et AL)

Part des ménages bénéficiaires des aides au logement dans la population (en %)	Ensemble des ménages	dont locataires (dont foyers)	dont propriétaires et accédants
1975	14,0	21,6	5,3
1980	16,0	25,1	6,3
1985	20,2	31,0	10,0
1990	21,3	35,0	9,7
1995	26,3	48,4	7,5
2000	25,8	50,2	6,1
2001	25,2	49,8	5,7
2002	24,7	49,7	5,2
2003	23,9	49,1	4,7
2004	23,6	49,2	4,2
2005	23,2	48,8	4,0

Les taux d'effort progressent et ils sont plus importants pour les ménages à bas revenus

L'augmentation des taux d'effort traduit un affaiblissement général du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement.

Tableau 29 - Evolution des taux d'effort brut et net

En %	1988	1992	1996	2002	Evolution 1988-2002 en points
Taux d'effort brut					
Ensemble des locataires	15,3	17,1	19,6	20,2	4,9
dont HLM	13,3	14,8	17,3	17,7	4,4
dont secteur privé (hors loi de 48)	16,9	19,3	21,9	22,2	5,3
Taux d'effort net					
Ensemble des locataires	12,8	14,3	15,9	16,4	3,6
dont HLM	9,3	10,7	12,1	12,6	3,3
dont secteur privé (hors loi de 48)	15,3	17,0	18,9	19,2	3,9

Source : Enquêtes Logement 1988, 1992, 1996, 2002, Insee et USH

Taux d'effort brut : rapport entre le loyer hors charges et le revenu déclaré par le ménage.

Taux d'effort net : rapport entre (le loyer hors charges – aides personnelles) et le revenu déclaré des ménages.

Les aides personnelles au logement ont un effet correcteur certain, puisque les ménages à bas revenus, qui supportent les taux d'effort bruts (avant aides) les plus importants, voient leurs taux d'effort nets ramenés sensiblement au même niveau que ceux des autres catégories de ménages (environ 16%).

Tableau 30 - Evolution des taux d'effort brut et net selon le niveau de vie

	Taux d'effort Brut			Taux d'effort Net		
	1988	2002	Evolution (en points)	1988	2002	Evolution (en points)
Ménages à bas revenus	29%	40,1%	11,1	12,9%	16,1%	3,2
Secteur social	26,6%	33,4%	6,8	7,6%	10,0%	2,4
Secteur privé	31,7%	50,8%	19,1	19,0%	25,7%	6,7
Ménages modestes	19,2%	24,9%	5,7	11,4%	16,7%	5,3
Autres ménages	13,7%	16,9%	3,2	12,9%	16,1%	3,2
Ensemble des locataires	15,3%	20,2%	4,9	12,8%	16,4%	3,6
Secteur social	13,3%	17,7%	4,4	9,3%	12,6%	3,3
Secteur privé	16,9%	22,2%	5,3	15,3%	19,2%	3,9

Source : Enquêtes Logement 1988, 2002, Insee et USH

Ménages à bas revenus : ménages dont le niveau de vie est inférieur à la demi-médiane des niveaux de vie.

Ménages modestes : ménages dont le niveau de vie est supérieur à la demi-médiane mais inférieur au troisième décile de la distribution des revenus.

Le tableau suivant, qui présente les taux d'effort de ménages-types, est d'un intérêt limité puisque cette estimation est basée sur les loyers-plafonds pris en compte pour le calcul des aides personnelles au logement. Or, nous savons que plus de 80% des locataires du secteur privé paient des loyers supérieurs à ces loyers-plafonds, et qu'ils sont près de 37% dans cette situation pour le parc locatif social. Si l'estimation des taux d'effort a un sens pour les locataires du secteur HLM, elle n'en a aucun pour les locataires du secteur privé.

Tableau 31 - Evolution du taux d'effort net des locataires

	2001	2002	2003	2004
APL/AL				
Isolé 1 Smic	25,9%	26,2%	26,9%	27,6%
% Ménage mono-actif 2 enfants Revenus = 2 Smic	21,9%	22,3%	22,8%	23,2%
Ménage mono-actif 3 enfants Revenus : 2,5 Smic	20,4%	20,8%	21,8%	21,9%

Source : Ministère du logement

Pour approfondir ce thème, voir la première partie du chapitre 2 intitulée « L'érosion progressive des aides personnelles au logement ».