



05/04/2011

RAP/RCha/FR/X(2011)Add

CHARTRE SOCIALE EUROPEENNE REVISEE

Observations de la FEANTSA
sur le 10e rapport national sur l'application de
la Charte sociale européenne (révisée)

soumis par

LE GOUVERNEMENT DE LA FRANCE

(Articles 31
pour la période 01/01/2005 – 31/12/2009)

Rapport enregistré au Secrétariat le 25 février 2011

CYCLE 2011



FEANTSA

21 février 2011

Contribution de la FEANTSA

concernant l'article 31

dans le cadre du 10^e rapport national rendu par la France sur l'application de la Charte sociale européenne révisée

La FEANTSA, la Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Aabri, est une fédération d'organisations à but non lucratif qui participent ou contribuent à la lutte contre l'exclusion liée au logement en Europe. Il s'agit du seul grand réseau européen qui se concentre exclusivement sur le sans-abrisme au niveau européen.



FEANTSA

La FEANTSA, la Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri, fait partie des organisations internationales ayant un statut participatif auprès du Conseil de l'Europe et étant habilitées à déposer des réclamations collectives.

Dans le cadre du 10^e rapport national rendu par la France sur l'application de la Charte sociale européenne révisée, et faisant suite à la réclamation collective de la FEANTSA contre la France (39/2006) et au rapport du Comité européen des Droits sociaux du 4 février 2008, la FEANTSA souhaite apporter ci-dessous quelques éléments d'actualité en lien avec l'article 31, montrant que la situation ne pourra vraiment s'améliorer que si les engagements pris par la France sont soutenus non seulement par un cadre législatif et réglementaire, mais aussi par les moyens financiers nécessaires, surtout pour les personnes modestes rendues plus vulnérables encore par la crise économique et financière¹.

Tout d'abord, le nombre de chômeurs était de 2,7 millions en juillet 2010 : un actif sur dix et 651 000 de plus qu'en juillet 2008. Le chômage de longue durée concerne 1 436 000 personnes. Le taux de pauvreté, en 2008, était de 16,5 % pour les personnes seules, 20,5 % pour les familles nombreuses de 3 enfants et plus, 29,7 % pour les familles monoparentales.

Le vote de la loi DALO, intervenu après la réclamation collective lancée par la FEANTSA en 2006, crée un cadre juridique nouveau en permettant le recours par des personnes mais surtout en jouant le rôle de révélateur des écarts entre la réalité d'aujourd'hui et les objectifs poursuivis. Les deux derniers rapports du Comité de suivi soulignent la nécessité de produire du logement accessible et la nécessité par l'Etat de tenir ses engagements.

Nous partageons le constat d'une avancée de la connaissance partagée grâce à la procédure de recours mise en place par la loi du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable. Elle montre que les obstacles à la réalisation de l'article 31 de la Charte sociale européenne sont encore extrêmement nombreux. Elle révèle les dysfonctionnements des politiques et dispositifs existants destinés à assurer l'accès à un logement décent et incite à les améliorer.

Pour autant, l'Etat n'a manifestement pas pris la mesure de ces défaillances et de son obligation. Ses efforts sont ponctuels et circonscrits, sans cohérence globale, et son engagement diminue à un moment décisif.

« L'Etat ne peut pas rester hors la loi »². C'est le message d'alerte du Comité national de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable : l'Etat doit respecter son obligation de résultat.

Plus de 27 000 ménages ont été logés après avoir engagé un recours et 17 033 après que la procédure ait été conduite à son terme. Mais, l'écart entre les personnes prioritaires et les personnes relogées se creuse, surtout en Ile-de-France qui concentre les 2/3 des recours : 14 000 retards dans la mise en œuvre des décisions, dont 12 500 franciliens, dont 10 000 parisiens.

La réglementation relative au droit au logement opposable est, en outre, discriminatoire en ce qu'elle impose une condition de résidence préalable imposée aux seuls ressortissants non communautaires : ils doivent résider depuis plus de deux ans sur le territoire sous couvert de titres de séjours limitativement énumérés. La Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité (HALDE) a demandé l'abrogation de cette restriction contraire à la Constitution et aux engagements internationaux de la France. Aucune mesure rectificative n'a encore été prise.

Enfin, l'information sur l'existence et les modalités d'engagement du recours n'est pas suffisamment assurée par l'Etat. Toutes les personnes en difficultés de logement n'y accèdent pas encore, comme en attestent les chiffres du mal logement 2011.

En effet, le dernier rapport de la Fondation Abbé Pierre³, présenté le 1^{er} février 2011, fait état de **3,6 millions de personnes non ou très mal logées**.

¹ Cette contribution est le résultat d'un travail collectif. Le texte a été rédigé à partir des contributions des membres français de la FEANTSA avec une coordination de la FAPIL.

² 4^{ème} rapport du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, décembre 2010

³ L'Etat du mal logement en France, 16^{ème} rapport annuel, Fondation Abbé Pierre, Février 2011. Les chiffres non référencés sont issus de ce rapport, principale source statistique sur le mal logement en France.

Le nombre de personnes non ou très mal logées était estimé à 3 082 500 en 2005. 574 500 personnes de plus sont exclues du droit au logement aujourd'hui.

Avec les nouvelles données disponibles, ce sont au total plus de 10 millions de personnes qui sont touchées de près ou de loin par la crise du logement : ménages en attente d'un logement social, en situation de précarité énergétique, ménages occupant un logement sans droit ni titre suite à une décision de justice prononçant l'expulsion, locataires et propriétaires en difficulté de paiement de leurs loyers ou des remboursements de charges, etc.

LES CHIFFRES DU MAL-LOGEMENT 2011

PERSONNES NON OU TRÈS MAL LOGÉES

	Nombre de personnes
Personnes privées de domicile personnel	685 116
dont sans-domicile (1)	133 000
dont personnes en résidences sociales ex nihilo (hors FTM et FJT) (2)	18 116
dont résidence principale en chambre d'hôtel (3)	38 000
dont habitations de fortune : cabane, construction provisoire, personnes vivant à l'année en camping ou en mobil-home... (3)	85 000
dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers (4)	411 000
Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles (hors personnes cumulant inconfort et surpeuplement)	2 778 000
dont privation de confort (5)	2 123 000
dont surpeuplement « accentué » (5)	800 000
Personnes en situation d'occupation précaire : locataires d'un logement loué meublé (hors hôtels ou garnis et hors étudiants) appartenant au premier quartile de niveau de vie* (6)	172 847
"Gens du voyage" qui ne peuvent accéder à une place dans les aires d'accueil aménagées** (7)	86 612
<i>Total</i>	<i>3 867 575</i>
<i>Personnes cumulant plusieurs difficultés (doubles comptes)</i>	<i>210 000</i>
TOTAL tableau 1 (hors cumul de difficultés)	3 657 000

PERSONNES EN SITUATION DE RÉELLE FRAGILITÉ DE LOGEMENT À COURT OU MOYEN TERME

	Nombre de personnes
Propriétaires occupant un logement dans une copropriété en difficulté (356 686 logements) (8)	729 636
Locataires en impayés de loyer (494 800 ménages) (5)	1 252 000
Personnes en situation de surpeuplement « au sens large », hors surpeuplement « accentué » (9)	3 224 000
Personnes en hébergement « résigné » (hors hébergement contraint) *** (10)	240 599
<i>Total</i>	<i>5 446 235</i>
<i>Personnes cumulant plusieurs difficultés (doubles comptes)</i>	<i>292 000</i>
Total tableau 2 (hors cumul de difficultés)	5 154 000

TOTAL DES PERSONNES EN SITUATION DE MAL-LOGEMENT OU DE FRAGILITÉ PAR RAPPORT AU LOGEMENT

Total	9 313 810
Personnes cumulant plusieurs difficultés (doubles comptes tab.1, tab.2 et entre les deux tableaux)	1 077 000
TOTAL GENERAL (hors cumul de difficultés)	8 236 000

Autres données disponibles sur les ménages touchés par la crise du logement

(données en nombre de ménages, et non de personnes comme c'est le cas dans les deux tableaux précédents)

Ménages en attente d'un logement social en 2010, hors demande de mutation (11)	1 230 136
Ménages en surpeuplement « modéré », hors surpeuplement au sens large et accentué (6)	1 017 000
Ménages en situation de précarité énergétique (5)	3 380 000
Ménages occupant un logement sans droit ni titre suite à une décision de justice prononçant l'expulsion**** (12)	90 962
Locataires en difficulté de paiement (hors ménages en impayés de loyer) (6)	1 305 200
Propriétaires et accédants en difficulté de paiement (5)	565 000
dont 70 000 ménages en impayés de charges et de remboursement d'emprunt	



FEANTSA

Des logements privés de moins en moins abordables

Le coût du logement dans le parc privé augmente toujours plus rapidement que les revenus des ménages. Le niveau des loyers, déconnecté de l'évolution des revenus, est la cause d'une extrême fragilité des ménages (impayés, surendettement, etc.).

Entre 2000 et 2010, le prix des loyers à la relocation a augmenté de 90% creusant l'écart avec les prix du logement social.

Tableau 42 : L'évolution des prix dans le secteur du logement

	au cours des 6 dernières années (depuis 2004)	au cours des 9 dernières années (depuis 2001)
Prix de l'immobilier (1)	60,0	99,0
Loyers du parc privé (2)	57,4	82,9
Loyers Hlm (3)	17,2	26,8
Prix à la consommation (4)	11,5	18,2

(1) Insee, indice des prix des logements anciens (maisons et appartements). Base 100 au 4^e trimestre 2000.

(2) Clameur, loyers de relocation.

(3) Loyer PLUS maximal défini par circulaire au 1^{er} juillet (en € par m² - surface utile).

(4) Insee, indice des prix à la consommation annuel, France entière, non corrigé des variations saisonnières.

6,339 millions de personnes perçoivent les aides personnelles au logement et ce chiffre augmente malgré l'abaissement des seuils d'exclusion (1,06 Smic pour une personne seule⁴ - 1,15 en 2000 ; 1,95 Smic pour un ménage mono-actif avec 2 enfants - 2,13 en 2000). Elles représentent 7,2% de la dépense nationale en logement et 1,7% du PIB (30 milliards d'euros en 2006).

Ces aides sont de moins en moins efficaces car progressent moins fortement que les dépenses de logement : leur poids dans les dépenses de logement est passé de 10,3% en 1984 à 7,2% en 2006.⁵ En 2010, le taux d'effort après déduction de l'aide au logement pour une personne isolée percevant un revenu équivalent au SMIC atteint 47,8 % dans le parc privé (47,3 % en 2009) et 27,6 % dans le parc social (27,7 % en 2009).

**Tableau 17 : Part des dépenses contraintes
dans les ressources des ménages (1979-2005)**

	1979	2005	Augmentation entre 1979 et 2005
Catégories pauvres (décile 1)	24 %	48 %	+ 24 points
Catégories modestes (déciles 2 et 3)	22 %	46 %	+ 24 points
Classes moyennes inf. (déciles 4, 5, 6)	21 %	38 %	+ 17 points
Classes moyennes sup. (déciles 7 et 8)	20 %	32 %	+ 12 points
Catégories aisées (décile 9)	19 %	29 %	+ 10 points
Hauts revenus (décile 10)	20%	27 %	+ 7 points

Source : Credoc.

⁴ Le SMIC correspond en 2011 à un montant de 1365€ mensuels bruts et 151, 67 h de travail.

⁵ Les difficultés des Français face au logement, CREDOC, Cahier de recherche n°265, décembre 2009.

Tableau 18 : Le poids des dépenses contraintes et incontournables sur le budget des ménages

	Budget des 10 % les plus pauvres	Budget médian	Budget des 10 % les plus riches
Ressources	625 €	1 467 €	4 213 €
Dépenses contraintes	300 €	557 €	1 137 €
Dépenses incontournables	245 €	615 €	1 601 €
Ce qui reste	80 €	294 €	1 474 €

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

La « Garantie des risques locatifs » (GRL) créée pour faciliter l'accès au logement des personnes ne présentant pas les garanties habituellement requises par les assurances et propriétaires privés (emploi précaire, faibles ressources, absence de garant, etc.) exclut les plus précaires avec les ressources les plus faibles (notamment, les bénéficiaires des minima sociaux), en raison du mode de calcul du taux d'effort adopté qui intègre les aides au logement dans les ressources⁶. En outre, la « GRL » n'a pas pour objectif de baisser le taux d'effort des ménages : elle est accordée jusqu'au taux d'effort de 50 % des ressources du locataire. Elle ne responsabilise pas les bailleurs sur le montant des loyers qu'ils pratiquent et cautionne un risque locatif élevé qui met en péril le locataire.

En conséquence d'un budget croissant consacré au logement et d'après les derniers chiffres officiels (l'Enquête logement 2006 de l'INSEE), 2,4 millions de ménages ont rencontré des difficultés de paiement de leurs dépenses de logement et 550 000 se sont retrouvés en situations d'impayés :

- 1,8 millions de locataires en difficultés de paiement et 480 000 en situation d'impayés. Il n'était que 289 000 en 2002. L'augmentation est importante dans le parc privé (+82%) mais aussi dans le parc social (+57%).
- 565 000 propriétaires ou accédants à la propriété ont eu des difficultés à payer leurs charges ou remboursements d'emprunts et 70 000 se sont retrouvés en situations d'impayé.

En 2008, 405 000 ménages ont eu recours à une aide du fonds de solidarité pour le logement pour pouvoir se maintenir dans leur logement (contre 333 000 en 2005). 368 000 aides ont été octroyées suites à des impayés de charges liées au logement (eau, énergie, téléphone) elles représentent 90 % de l'ensemble des aides au maintien dans le logement.

Le parc locatif privé à bon marché n'est pas maintenu par le conventionnement

Le nombre de logements conventionnés augmente en 2009⁷. Mais seulement 40% des logements ayant bénéficié d'une subvention publique ont fait l'objet d'un conventionnement avec loyer "maîtrisé" en 2009 (contre 50 % en 2006).

⁶ Le mode de calcul du taux d'effort usuel en France consiste à soustraire l'aide au logement du loyer puisqu'elle a pour finalité de diminuer la dépense de logement et non de s'affecter au budget global d'un ménage.

⁷ Selon le Rapport de la Fondation Abbé Pierre mentionné (note 2): "Afin de favoriser le développement d'une offre accessible aux plus modestes, les logements du parc privé peuvent faire l'objet d'un conventionnement à travers des subventions accordées par l'État aux propriétaires bailleurs pratiquant des loyers inférieurs à ceux du marché pour une durée de 9 ans."

Tableau 36 : Logements subventionnés par l'Anah

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Logements subventionnés par l'Anah (PB)	135 542	127 682	115 005	87 291	84 761	77 610	79 613	73 450	59 066	93 536
<i>Dont logements à loyers maîtrisés (nb)</i>	<i>18 580</i>	<i>16 640</i>	<i>13 765</i>	<i>17 153</i>	<i>24 524</i>	<i>28 206</i>	<i>38 579</i>	<i>33 660</i>	<i>25 967</i>	<i>37 707</i>
%	13,7 %	13,0 %	12,0 %	19,7 %	28,9 %	36,3 %	48,5 %	45,8 %	44,0 %	40,3 %

Source : ministère du logement.

Parmi les logements conventionnés avec un loyer maîtrisé, on observe une hausse de 84 % des loyers les plus chers, les loyers intermédiaires, entre 2008 et 2009. Les logements conventionnés « très sociaux » ne comptent que pour 9% de l'ensemble des logements conventionnés en 2009.

Tableau 37 : Détail des logements à loyers maîtrisés

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

Source : Anah.

Les décisions d'expulsion, génératrices de sans-abrisme et de mal logement, augmentent et la prévention s'affaiblit

Les contentieux locatifs et décisions de justice prononçant l'expulsion augmentent en 2009 (139 598 et 106 938⁸). L'accord de la force publique diminue quelque peu en 2009 mais après augmentation de 47% ces 10 dernières années (16 275 en 2000, 18 967 en 2004, 23 894 en 2009⁹). L'intervention effective de la force publique quant à elle a augmenté de 79% ces dix dernière années (5 936 en 2000, 7 610 en 2004, 10 599 en 2009).

Entre 2007 et 2009, 91 000 ménages sont expulsables à tout moment sans trouver à se reloger et avec une dette qui augmente chaque mois à cause des indemnités d'occupation sans pouvoir bénéficier des aides au logement (écart entre les demandes de concours de la force publique – 123 646 - et les interventions effectives – 32 684). Pour les occupants partis d'eux-mêmes ou expulsés avec les concours de la force publique, aucun suivi n'est assuré sur leur devenir.

⁸ Statistiques du Ministère de la Justice.

⁹ Statistiques du Ministère de l'Intérieur.



FEANTSA

La prévention des expulsions est lacunaire. Les Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locative (CCAPEX) ont été créées par la loi en 2007, rendues obligatoires en 2009 et remplacent les commissions départementales d'aide publique au logement (CDAPL). En janvier 2011, 15 départements n'ont pas encore mis en place cette commission (son installation était obligatoire à compter du 1^{er} mars 2010). Surtout, pour la plupart, elles ne fonctionnent pas encore et ne fonctionneront pas réellement avant la mi-2011 : cela dépend du transfert de compétences des anciennes CDAPL aux organismes payeurs des allocations logement (CAF/MSA).

Les CCAPEX ne font pas progresser la prévention des expulsions dans la mesure où elles ne délivrent que des avis et recommandations là où les CDAPL prenaient des décisions contraignantes pour les organismes payeurs des aides au logement après un examen précis des conditions de maintien dans son logement du locataire en difficulté : le maintien des aides au logement était donc moins arbitraire à un moment où elles restent indispensables pour le locataire risquant d'être expulsé.

Les CCAPEX ne sont censées étudier que les situations les plus graves, donc celles pour lesquelles il est peu probable que l'occupant puisse se maintenir chez lui. Et elles ne garantissent pas le relogement de l'occupant physiquement expulsé.

Aucune évaluation positive de cette réorientation de la prévention des expulsions locatives n'est encore envisageable dans un contexte de réduction des finances nationales et locales et d'incertitude quant à l'implication des organismes publics décisionnaires.

Le nombre de personnes sans-domicile ne faiblit pas

Le nombre de personnes sans domicile en France métropolitaine est estimé à 133 000 par l'INSEE¹⁰. Ce chiffre ne prend pas en compte les personnes de passage à la rue qui ne font pas appel aux dispositifs d'aide, celles vivant dans des petites communes ne disposant pas de tels services ou celles qui n'y font pas appel par méconnaissance ou par choix.

Les capacités d'accueil se sont globalement accrues et de nouveaux outils ont été mis en place. Cependant, elles restent quantitativement et qualitativement insuffisantes.

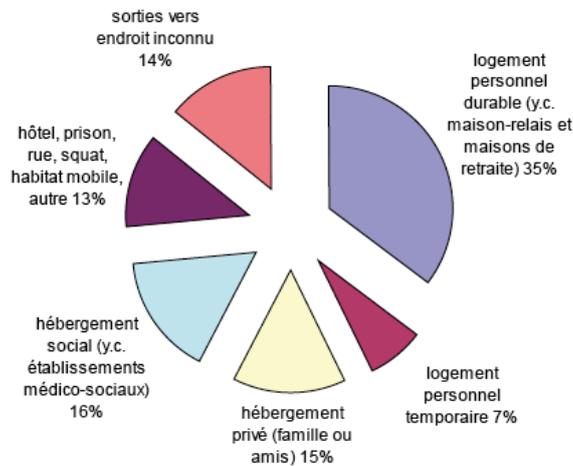
La capacité d'accueil du dispositif d'hébergement et de logements temporaires s'élève à 317 515 places, alors que 685 116 personnes sont privées de domicile personnel, dont 411 000 en hébergement contraint chez des tiers. A Paris, le Samu social a enregistré 41 305 demandes non pourvues en 2008, soit une moyenne de 113 personnes par jour.¹¹

Les sorties d'hébergement d'insertion vers le logement sont insuffisantes et ne se font pas toujours pour une situation meilleure à l'hébergement lui-même.

¹⁰ Etre sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles, Insee Première n°1330, janvier 2011..

¹¹ Hébergement des personnes en difficultés : sortir de la gestion de crise, 15^{ème} rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, juin 2009

Analyse des sorties d'hébergement d'insertion (d'après l'enquête Solen du 9 juin 2008)



Source : 15^{ème} rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

Développement des formes d'habitat précaires

85 000 personnes n'ont d'autre choix que de se mettre à l'abri sous un habitat de fortune ou atypique : cabanes, constructions provisoires, mobil-homes ou personnes vivant à l'année en camping.

38 000 personnes sont encore hébergées à l'hôtel dans des conditions médiocres.

411 000 personnes, de 18 à 60 ans, sont contraintes d'être hébergées par leur famille ou des amis générant des problèmes de suroccupation et de cohabitation.

Les expulsions des occupants sans droit ni titre : réduction des droits de la défense et pénalisation

Les droits fondamentaux des personnes vulnérables sont remis en cause. Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (article 32 ter A) crée une procédure administrative dérogatoire d'évacuation en urgence des « campements illicites » qui ne pouvait jusqu'ici être ordonnée qu'en vertu d'une décision de justice. Sans intervention préalable du juge, le contradictoire est littéralement supprimé pour des personnes qui n'ont que 48 heures pour organiser leur défense. Ils sont passibles d'une amende de 3 750 euros s'ils ne quittent pas les lieux dans le délai imparti.

Une procédure similaire existe déjà pour les Gens du voyage depuis la loi pour la sécurité intérieure sanctionne en 2003 où l'expulsion peut être plus rapide encore (24 h).

Sur la question spécifique des Gens du voyage, la HALDE a adressé des recommandations au gouvernement, à plusieurs reprises et sans succès, pour faire cesser les discriminations dont ils sont victimes en matière d'accès au droit de vote, de circulation, de scolarisation et d'habitat.

Si la loi¹² oblige certaines communes à réaliser des aires d'accueil, elle n'est pas appliquée : au 31 décembre 2009, seul 48 % des places d'aires d'accueil ont été créées. Cette mesure est dépourvue de sanction et l'Etat ne se substitue pas aux communes défaillantes comme la loi le prévoit. Dans ces conditions, l'accès des Gens du voyage aux services, aux équipements essentiels à la santé, à la sécurité, à la nutrition est extrêmement difficile (eau potable, énergie, installations sanitaires, évacuation des déchets).

A l'inverse, ces conditions de vie sont qualifiées de troubles à la salubrité, à la sécurité et à la tranquillité publique constituant un délit¹³ et déclenchant les procédures d'évacuation décrites plus haut, sans que des propositions de relogement soient envisagées.

¹² Loi du 5 juillet 2000 sur l'accueil des Gens du voyage.

¹³ Article 322-4-1 du code pénal (6 mois d'emprisonnement et 3750 euros d'amende).

L'amélioration des conditions de logement est inégale et les politiques publiques insuffisantes

Une part encore importante de personnes vit dans des logements médiocres : 14% signalent des « défauts majeurs de qualité » (toit percé, humidité, moisissures) ; 14% signalent une installation de plomberie dangereuse, régulièrement en panne, pression de l'eau insuffisante, l'eau non potable ou insuffisamment disponible) ; 11% signalent une installation électrique dangereuse, régulièrement en panne ou de capacité insuffisante). Ainsi, 32% des Français sont concernés, « ce qui place notre pays en dessous de la moyenne européenne, à peine mieux que Chypre (37%), l'Estonie (40%), la Pologne (41%), la Lituanie (44%) ou la Lettonie (46%), et bien loin derrière la Suède (12%), l'Autriche (12%), la Finlande (13%), la Slovaquie (14%), le Danemark (16%), la Belgique (18%) ou l'Allemagne (19%) ». 43 % des locataires vivent dans un logement ayant au moins un défaut majeur, 44% chez les chômeurs, 37% chez les ouvriers, 42% parmi les ménages les plus modestes et 37% chez les familles monoparentales.¹⁴

Le surpeuplement, s'il diminue globalement, touche lui aussi davantage les ménages à faibles revenus : plus de 20% d'entre eux (5 à 3% des ménages à revenus moyens ou élevés)¹⁵.

Le taux de réalisation du Plan de cohésion sociale dans son axe de résorption de l'habitat indigne n'a atteint que 69 % de ses objectifs.

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

	2005	2006	2007	2008	2009	Cumul 2005-2009
Objectifs	7 500	13 000	13 500	13 500	15 000	62 500
Réalisés	6 293	5 885	7 185	10 360	13 424	43 147
Taux de réalisation	84%	45%	53%	77%	89 %	69 %

Source : Anah

Et le bilan du dispositif de résorption de l'habitat insalubre est nul pour l'année 2009 : le transfert par l'Etat de ses compétences à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) a fait perdre une année d'intervention.

Tableau 12 : Bilan du dispositif de Résorption de l'habitat insalubre (RHI)

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

La production globale de logements reste insuffisante : le déficit ne se comble pas

Dans son rapport annuel de 2009, le Conseil d'Etat relève qu'une caractéristique de la politique du logement en France est qu'elle est « fortement dépendante des contraintes budgétaires et conjoncturelles de court terme et du cycle immobilier, (...). Ils contribuent au renchérissement des coûts de la construction et à la désorganisation du secteur du bâtiment. »

La production annuelle de logements répondant aux besoins est estimée à 500 000 logements.

¹⁴ Les difficultés des français face au logement, CREDOC, Cahier de recherche n°265, décembre 2009.

¹⁵ Les politiques du logement en France, Jean-Claude Driant, La documentation française, 2009.

Tableau 26 - 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
Besoins moyens annuels en logements, dont	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.

Alors que les besoins augmentent, la production de logement repart à la baisse. Ainsi, le déficit de logement se maintient et risque d'augmenter : 900 000 à 1 millions de logements.

Tableau 27 - Nombre de logements mis en chantier (en milliers)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (p)
Logements ordinaires	302,7	292,8	294,1	305,1	349,7	392,4	414,4	414,8	351,3	314,9	-
<i>Individuels</i>	199,0	190,8	191,8	192,7	216,0	228,9	237,5	232,4	198,9	177,5	-
<i>Collectifs</i>	103,7	102,0	102,3	112,4	133,7	163,5	176,9	182,4	152,4	137,4	-
Logements en résidence	8,4	10,6	8,8	9,3	13,2	17,8	19,5	20,6	17,3	18,3	-
Ensemble	311,1	303,4	302,9	314,4	362,9	410,2	433,9	435,4	368,6	333,2	350,0

Source : DAEI / SOeS

(p) : prévision.

NB : Les données ci-dessus incluent les DOM à partir de 2006.

Après une progression jusqu'en 2007, la production s'effondre : 333 000 en 2009 contre 435 000 en 2007 (recul de 23% en deux ans).

La production de logements sociaux accessibles reste insuffisante et inadaptée

1 230 000 demandes de logement social ont été enregistrées en 2009 (hors demandes de mutation¹⁶). Seulement 448 000 logements ont été offerts à la location. En 2009, seulement 36% des demandeurs de logement social a pu accéder au parc Hlm (habitation à loyer modéré).

¹⁶ Demande de passage à un autre logement social plus adapté.

Grâce au Plan de cohésion sociale 2005-2009, le nombre de logements sociaux a augmenté. Toutefois, celui-ci n'est pas reconduit ce qui signifie que le manque de logements abordables ne sera pas comblé.

La hausse porte surtout sur l'offre locative sociale intermédiaire : les logements PLS, inaccessibles aux ménages les plus modestes, ont été multiplié par 10 entre 2000 et 2010, alors que les logements PLUS et PLAI¹⁷ augmentent peu (multiplié par 2 sur la même période). Ainsi l'augmentation du nombre de logements sociaux financés entre 2000 et 2010 tient pour 46% aux PLS. Les financements sont moins accordés pour des logements très sociaux (PLAI) (20% contre 33% pour le PLS).

Tableau 32 - Nombre de logements sociaux financés

	PLAI	PLA PLUS	PLUS CD (hors ANRU)	Total Log. sociaux	PLS agréés (1)	Total général	Part des PLS
2000	5 050	31 325	1 661	38 036	4 081	42 117	9,7 %
2001	5 427	39 513	2 711	47 651	8 648	56 299	15,4 %
2002	5 188	36 412	2 856	44 456	11 834	56 290	21,0 %
2003	5 034	39 622	4 144	48 800	12 659	61 459	20,6 %
2004	6 037	41 548	4 521	52 106	20 598	72 704	28,3 %
2005	7 538	44 225	1 519	53 282	23 708	76 990	30,8 %
2006	7 672	50 355	747	58 774	37 593	96 367	39,0 %
2007	13 014	45 769	810	59 593	32 896	92 489	35,6 %
2008	17 000	48 500	599	66 099	33 253	99 352	33,5 %
2009	21 634	57 281	573	79 488	40 354	119 842	33,7 %
2010 (p)	24 019		55 867	79 886	39 915	119 801	33,3 %

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

En 2008, seulement 2,7 % des mises en service dans le parc social correspondant à des PLAI (contre 19,1 % en 2001) et 20 % de PLS (contre 6% en 2001).

Tableau 33 : Nombre de mises en service des logements sociaux

Type de financement	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PLAI (y compris PLALM/PLATS)	8 276	3 559	3 527	2 180	2 028	1 421	1 271	1 544
PLUS (y compris PLA)	6 248	18 206	20 924	23 317	25 501	27 765	29 015	32 172
PLS (y compris PPLS / PLA CFF)	2 485	2 087	3 058	5 892	5 351	9 978	10 168	11 572
autres financements	24 485	18 924	21 183	12 170	12 248	9 928	8 562	11 997
Total	41 494	42 776	48 692	43 559	45 128	49 092	49 016	57 285

Source : Soes enquête EPLS.

Les opérations de rénovation urbaine programmées relativisent encore la hausse globale de la production. Fin 2009, 57% des opérations de démolition ont été engagées. Seulement la moitié de l'offre démolie a été reconstruite.

¹⁷ Les logements PLUS (prêt locatif à usage social) et PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) sont destinés en priorité aux ménages les plus pauvres.

Tableau 31 : État d'avancement du Programme national de rénovation urbaine à fin 2009

	Démolition	Reconstitution de l'offre	Réhabilitation	Résidentialisation
Livraisons	57 860	28 300	94 010	62 020
Engagements	74 750	64 910	187 500	147 170
Programmation	130 780	125 040	292 900	317 530
Taux d'engagement par rapport à la programmation	57 %	52 %	64 %	46 %
Taux de réalisation par rapport à la programmation	44 %	23 %	32 %	20 %

Source : ANRU.

Certaines communes ont également l'obligation de disposer de 20% de logements sociaux sur leur territoire¹⁸. A l'issue de la période triennale 2005-2007, d'importantes disparités territoriales sont constatées dans la réalisation de cet objectif : sur 730 communes concernées, 330 n'ont pas respecté leurs engagements (45%) ; parmi elles, 197 n'ont pas réalisé la moitié de leurs objectifs et 58 n'ont réalisé aucun logement social. Si 239 constats de carence ont été prononcés par l'Etat, donnant lieu à un prélèvement financier sur le potentiel fiscal des communes défaillantes, ce dernier n'utilise toujours pas de son pouvoir de substitution (prévu par la loi) qui est pourtant l'unique manière de faire face à l'urgence de créer du logement abordable.

L'effort financier de la collectivité baisse

Tableau 28 - Les dépenses de la collectivité en faveur du logement (en % du PIB)

	Budget de l'État	Partenaires sociaux	Collectivités locales	Ensemble des dépenses
2000	1,34	0,63	0,03	2,00
2005	1,16	0,71	0,05	1,92
2006	1,05	0,71	0,05	1,81
2007	0,94	0,69	0,08	1,71
2008	0,97	0,49	0,08	1,54
2009	1,08	0,53	0,09	1,70
2010 (LFI)	1,1	0,54	0,09	1,73
2011 (PLF)	1,1	0,53	0,09	1,72

Source : ministère du Logement (dépenses ordinaires + crédits de paiement mandatés en 2000 et 2005, puis CP mandatés à partir de 2006).

On constate une difficulté de la collectivité publique à maintenir l'effort à la hauteur des besoins, les fluctuations de ces dernières années rendant compte de cette volonté inaboutie.

La loi de finances pour 2011 ampute considérablement les budgets sociaux du logement :

- moins 84 millions d'euros pour les aides au logement,
- moins 110 millions d'euros pour les aides à la pierre,
- moins 83 millions d'euros pour la politique de la ville.

¹⁸ Voir Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et de renouvellement urbain, article 55.



FEANTSA

Les budgets prévisionnels maintiennent les crédits à la baisse les prochaines années : 500 millions d'euros en 2011, 450 millions en 2012, 400 millions en 2013.

S'y ajoute une ponction par l'Etat de 245 millions d'euros sur secteur HLM pour compenser son désengagement financier. Ce sont environ 15 000 nouveaux logements sociaux par an qui ne pourront être construits. Enfin, la vente de logements sociaux est encouragée pour constituer des fonds propres au détriment du maintien de l'offre existante.



La FEANTSA est soutenue par le programme communautaire européen pour l'emploi et la solidarité sociale (2007-2013).

Ce programme a été créé pour soutenir financièrement la mise en oeuvre des objectifs de l'Union européenne dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales, fixés dans l'Agenda social, et contribue par conséquent à l'atteinte des objectifs de la Stratégie de Lisbonne dans ces domaines.

Ce programme de sept ans vise tous les acteurs qui peuvent contribuer au développement de législations et politiques sociales appropriés et efficaces au niveau de l'emploi, à travers l'UE27, l'AELE et les pays candidats à l'adhésion.

A cet effet, PROGRESS se veut:

- Fournir une analyse et des conseils politiques sur l'emploi, la solidarité sociale et l'égalité des sexes;
- Contrôler la mise en oeuvre de la législation et des politiques européennes au niveau de l'emploi, de la solidarité sociale et de l'égalité des sexes;
- Promouvoir le transfert de politiques, de l'apprentissage et du soutien parmi les Etats Membres sur les objectifs européens; et
- Relayer les opinions des acteurs et de la société en générale.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=fr>

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et la Commission décline toute responsabilité de l'utilisation faite des informations contenues dans le présent document.