

LES CHIFFRES DU MAL-LOGEMENT

PERSONNES NON OU TRÈS MAL LOGÉES	
Sans-domicile-fixe ¹	100 000
Personnes privées de domicile personnel	509 140
- dont résidence principale en chambre d'hôtel ²	50 000
- dont habitat de fortune : cabane, construction provisoire... ²	41 400
- dont personnes vivant à l'année en camping ou en mobil home... ³	100 000
- dont personnes hébergées chez des tiers faute d'autres solutions qui vivent dans des conditions de logement très difficiles ⁴	150 000
- dont personnes en structures d'hébergement et d'insertion : CHR, CADA, places en hôtel pour demandeurs d'asile, accueil d'urgence (hors CHU), résidences sociales*, ALT ⁵	167 740
Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles** : logements inconfortables, de mauvaise qualité et logements en surpeuplement accentué (hors double compte) ⁶	2 044 000
Personnes en situation d'occupation précaire :	860 050
- dont locataires ou sous-locataires d'un meublé ⁷	640 300
- dont personnes occupant un logement sans droit ni titre suite à une décision de justice prononçant l'expulsion ^{8***} (87 900 ménages)	≈ 219 750
NOMBRE TOTAL DE PERSONNES CONNAISSANT UNE PROBLÉMATIQUE FORTE DE MAL-LOGEMENT	3 513 190

PERSONNES EN SITUATION DE RÉELLE FRAGILITÉ À COURT OU MOYEN TERME	
Logements en copropriétés dégradées nécessitant une intervention publique ⁹ (350 000 logements)	≈ 875 000
Personnes en situation d'impayés	≈ 1 412 000
- dont locataires en impayés de loyer ⁷ (494 800 ménages)	≈ 1 237 000
- dont propriétaires en impayés de charges ou de remboursement d'emprunt ⁷ (70 000 ménages)	≈ 175 000
Personnes vivant en situation de surpeuplement « au sens large » hors surpeuplement « accentué » ¹⁰	3 507 000
Personnes hébergées chez des tiers (amis ou famille) hors hébergés qui vivent dans des conditions de logement très difficiles ⁴	823 000
NOMBRE TOTAL DE PERSONNES EN SITUATION DE RÉELLE FRAGILITÉ À COURT OU MOYEN TERME	6 617 000

Sources

(1) L'enquête Sans domicile 2001 de l'Insee comptabilise 86 500 personnes sans domicile fixe. Mais tous les observateurs s'accordent à dire que 9 ans plus tard, leur nombre a atteint un minimum de 100 000 personnes. – (2) Insee, Recensement général de la population, 1999. – (3) CNRS (France Poulain, chercheuse) et pôle national de lutte contre l'habitat indigne (2005). – (4) Fondation Abbé Pierre d'après l'Enquête nationale logement (ENL), Insee, 2002. – (5) Cour des Comptes (rapport thématique publié en avril 2007) et DGALN (Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature) - DGAS (Guide des dispositifs publié en septembre 2008). – (6) DGALN à partir du traitement de l'ENL 2006. – (7) Insee, ENL, 2006. – (8) Fondation Abbé Pierre d'après les données du ministère de l'Intérieur. – (9) DGALN et ENL 2002. – (10) Insee, ENL 2002 (dans l'attente de l'exploitation de cette variable dans l'ENL 2006).

Notes

* Nous avons comptabilisé les résidences sociales « classiques », sans prendre en compte les maisons-relais et les places en Foyers de jeunes travailleurs ou Foyers de travailleurs migrants non transformées en résidences sociales. – ** Selon les estimations du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, les risques sanitaires liés à l'habitat indigne concernent 400 000 à 600 000 logements dans lesquels vivent un peu plus d'un million de personnes. Ces logements se retrouvent vraisemblablement, pour l'essentiel, parmi les logements recensés dans cette rubrique. – *** Au cours des trois dernières années (2006 à 2008), il y a eu 120 729 demandes de concours de la force publique ayant fait suite à une décision de justice prononçant l'expulsion. Ces locataires deviennent de fait occupants sans droit ni titre et peuvent être expulsés sans nouvelle décision de justice. Si l'on extrait de ces ménages les 32 814 qui ont effectivement été expulsés avec le concours de la force publique de 2006 à 2008, on trouve le résultat suivant : 120 729 – 32 814 = 87 915 ménages qui sont logés mais vivent avec la menace permanente d'être expulsés du jour au lendemain.

Présentation des chiffres du mal-logement

En 2010, la France compte 3,5 millions de personnes non ou mal logées, auxquelles s'ajoutent plus de 6,6 millions de personnes en situation de réelle fragilité de logement à court ou moyen terme. Alarmants, ces chiffres mettent en évidence l'ampleur de la crise du logement et les difficultés qu'elle génère pour des ménages toujours plus nombreux.

3,5 millions de personnes non ou très mal logées...

Parmi les 3,5 millions de personnes qui connaissent une problématique forte de mal-logement, on recense **100 000 personnes sans domicile fixe**. Cette estimation de la Fondation Abbé Pierre s'appuie sur une enquête nationale réalisée par l'Insee en 2001 auprès des personnes utilisant des services de restauration et d'hébergement gratuits. Si cette enquête est la première à avoir permis le recensement des personnes sans abri en France, les chiffres annoncés (86 000 personnes sans domicile fixe) semblent en deçà de la réalité. Pour de nombreux observateurs, les sollicitations du « 115 » (numéro d'urgence sociale) ou encore les niveaux de financement consacrés aux chambres d'hôtel (sur les budgets des villes et des départements) révèlent des besoins conséquents et donc une population sans abri qui atteindrait *a minima* les 100 000 personnes.

À ces personnes sans domicile, qui renvoient aux situations parmi les plus douloureuses, viennent s'agréger d'autres personnes privées de logement personnel, et au total, ce sont **plus de 600 000 personnes qui souffrent d'une absence de logement**. D'après le recensement général de la population de 1999, 50 000 personnes vivent dans des chambres d'hôtel et 41 400 dans des habitats de fortune (cabanes, constructions provisoires...). Le recours au camping et mobil home constitue aujourd'hui un phénomène nouveau qui concernerait — selon une enquête du CNRS réalisée en 2005 — environ 100 000 personnes. S'y ajoutent toutes les personnes hébergées par des tiers, dans des conditions de logement difficiles, tant pour les hébergés d'ailleurs que pour ceux qui les accueillent : à défaut d'informations disponibles sur ce public dans l'enquête Logement de 2006, c'est sur l'enquête de 2002 que la Fondation Abbé Pierre s'appuie pour évaluer à 150 000 le nombre de personnes dans cette situation. Enfin, un rapport de la Cour des Comptes publié en avril 2007 et les données actualisées de la DGALN/DGAS (*Guide des dispositifs* de septembre 2008) et du ministère du Logement permettent d'estimer à 167 000 le nombre de personnes accueillies dans des structures d'hébergement et d'insertion : accueil d'urgence (hors centres d'hébergement d'urgence destinés à l'accueil des sans-abri, afin d'éviter les doubles comptes), CHRS, résidences sociales (hors maisons-relais), centres d'accueil pour les demandeurs d'asile, places financées grâce à l'Allocation logement temporaire (ALT)...

Aux 600 000 personnes privées de domicile personnel s'ajoutent **plus de deux millions de personnes qui vivent dans des conditions de logement très difficiles**. Ces situations renvoient d'une part à l'inconfort et à la mauvaise qualité des logements, c'est-à-dire à tous ceux qui ne disposent pas des éléments du confort sanitaire de base¹, d'une installation pour faire la cuisine, qui présentent un revêtement de façade en mauvais état et une installation électrique déficiente² : à partir de l'enquête Logement de 2006, la DGALN estime à 711 000 le nombre de logements inconfortables ou de mauvaise qualité, dans lesquels vivent 1 325 000 personnes³. D'autre part, de nombreuses personnes connaissent des conditions de logement très difficiles du fait d'un surpeuplement accentué (lorsqu'elles habitent dans un logement comportant deux pièces de moins que le nombre normatif de pièces « nécessaires » au ménage)⁴ : d'après l'Enquête logement de 2006, 183 000 logements sont concernés (dans lesquels vivent 797 000 personnes). Ce qui porte à 2 044 000 le total des personnes confrontées à un problème d'inconfort, de mauvaise qualité du logement ou de surpeuplement accentué d'après la DGALN (sans double compte). Par ailleurs, l'actualité met régulièrement sur le devant de la scène des situations d'insalubrité, de saturnisme infantile, d'hôtels meublés en état de dégradation, d'agissements de marchands de sommeil ou encore de reconstitution aux franges des villes de bidonvilles que l'on croyait disparus. Recoupant une partie de ces formes d'habitat, des estimations ministérielles font état de 400 000 à 600 000 logements indignes, qui concerneraient un peu plus d'un million de personnes⁵. Les ménages les plus pauvres continuent donc d'être accueillis dans des conditions de logement juridiquement et socialement inacceptables, et ce malgré les politiques d'amélioration de l'habitat mises en œuvre depuis plusieurs décennies.

Parmi les ménages non ou très mal logés aujourd'hui en France figurent enfin les **860 000 personnes en situation d'occupation précaire**, soit parce qu'ils sont locataires ou sous-locataires d'un meublé (l'Enquête logement de 2006 recense 640 000 personnes dans cette situation), soit parce qu'ils occupent un logement sans droit ni titre suite à une décision de justice prononçant l'expulsion (en s'appuyant sur les données fournies par le ministère de l'Intérieur, on peut estimer que près de 220 000 personnes en 2008 connaissent cette situation de fragilité extrême).

1 Absence d'eau courante, d'installation sanitaire ou de WC intérieurs.

2 Installation non encastrée, fils non protégés par des baguettes, absence de prise de terre.

3 Il convient de noter la diminution progressive depuis plusieurs décennies du nombre de logements inconfortables. Nous présentons conjointement les personnes confrontées à un problème d'inconfort et de mauvaise qualité du logement en nous appuyant sur les chiffres de la DGALN qui nous permettent d'éviter les doubles comptes.

4 Les situations de surpeuplement et d'hébergement chez des tiers renvoient à une fourchette basse, puisqu'elles s'appuient sur des enquêtes déclaratives (Insee) alors que ces situations d'hébergement ou de surpeuplement sont considérées comme illégales par les bailleurs publics et les administrations (CAF) et ne sont donc pas toujours déclarées.

5 Ces données ne figurent pas dans le tableau des chiffres du mal-logement afin d'éviter tout double compte.

... auxquelles s'ajoutent plus de 6,6 millions de personnes en situation de réelle fragilité

Ces situations extrêmes de mal-logement ne doivent pas masquer les situations de réelle fragilité à court ou moyen terme que rencontrent plus de 6,6 millions de personnes. Certains ménages sont hébergés par des amis ou de la famille dans des conditions qui, sans être considérées comme « très difficiles », relèvent d'une forte précarité quant à leur statut d'occupation : plus de 820 000 personnes sont ainsi concernées selon l'Enquête logement de 2002. La précarité se manifeste également à travers le manque de confort de l'habitat. En plus des ménages en situation de surpeuplement « accentué », 3,5 millions de personnes connaissent une situation de surpeuplement « au sens large » (logement comportant une pièce de moins que le nombre normatif de pièces « nécessaires » au ménage). S'y ajoutent les ménages qui habitent dans des copropriétés dégradées nécessitant une intervention publique : si l'Enquête logement de 2002 fournissait le chiffre de 300 000 logements en copropriétés dégradées, la DGALN pointe le fait que ce sont plus de 350 000 ménages qui sont dans cette situation, soit environ 875 000 personnes.

Par ailleurs, face à la crise du logement qui s'est amplifiée au cours des dix dernières années, **de nouvelles difficultés sont apparues pour les ménages, notamment des difficultés pour se maintenir dans leur logement et faire face aux dépenses qui lui sont liées**. D'après l'Enquête logement de 2006, plus d'un million de personnes sont confrontées à des problèmes d'impayés : il s'agit pour la plupart de locataires en impayés de loyer (494 800 ménages, soit 1,2 million de personnes) mais aussi de propriétaires accédants qui sont en situation d'impayés de charges ou de remboursements d'emprunts (70 000 ménages, soit 175 000 personnes).

De nouvelles dimensions du mal-logement, pour certaines plus difficiles à quantifier

L'insuffisance de la construction pendant un quart de siècle, conjuguée à une flambée des prix de l'immobilier au cours des dix dernières années a conduit à une crise du logement sans précédent. Celle-ci se caractérise par trois nouvelles dimensions :

- une **crise de l'accès au logement** qui touche les ménages les plus fragiles mais aussi de nombreux ménages des classes moyennes ;
- une **crise du maintien** des ménages dans leur logement face à l'augmentation des dépenses de loyer et de charges ;
- une **crise de la mobilité résidentielle** correspondant 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.

La crise actuelle du logement et le déficit de logements sociaux accessibles se traduisent tout d'abord par des difficultés d'accès pour un nombre croissant de ménages : l'allongement continu des listes de demandeurs de logement social en témoigne. Le dispositif du Numéro unique d'enregistrement permet, malgré ses limites (doublons, demandes obsolètes etc.), d'appréhender l'évolution de la demande Hlm : en 2008, près de 1 868 000 demandes étaient enregistrées (1 285 000 demandes, sans les demandes de mutations de ménages déjà logés dans le parc Hlm). Sous l'effet de l'augmentation des niveaux de loyers et de charges, des ménages toujours plus nombreux éprouvent également des difficultés pour se maintenir dans leur logement, pouvant conduire à des situations dramatiques comme l'expulsion du domicile par la force publique (plus de 11 000 ménages en 2008).

La crise du logement conduit également à une altération de la mobilité résidentielle. Bien que cette dimension du mal-logement soit plus difficile à appréhender d'un point de vue statistique, on sait que changer de logement est devenu extrêmement difficile puisque les candidats à la mobilité doivent à nouveau affronter le marché dans le parc privé (ils sont près de 2 millions⁶ à le faire chaque année et à supporter des loyers de relocation progressant plus vite que les loyers des locataires en place), et que le nombre de ménages accédant à un logement Hlm reste très en deçà des besoins (seulement 427 600 attributions réalisées en 2008).

Il convient d'ajouter à ces trois dimensions une problématique de mal-logement qui commence à être mieux appréhendée aujourd'hui d'un point de vue statistique, celle de la « précarité énergétique »⁷. La flambée des coûts de l'énergie, conjuguée à une mauvaise qualité thermique des logements engendre en effet des difficultés nouvelles pour un nombre considérable de ménages (impayés, coupures d'énergie, mais aussi problèmes de santé liés à des privations de chauffage). À partir des résultats de l'Enquête logement de 2006, l'Anah identifie environ 3,4 millions de ménages touchés par la précarité énergétique, auxquels il faut ajouter 290 000 ménages ayant recours à des pratiques de restriction ou de privation de chauffage.

6 Cf. Chapitre 1 du rapport 2008 sur l'état du mal-logement.

7 « Est en précarité énergétique une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat », in *Rapport relatif à la précarité énergétique du Plan Bâtiment Grenelle* remis par Philippe Pelletier le 15 décembre 2009 et co-rédigé par la Fondation Abbé Pierre et l'Anah.

Personnes dont le taux d'effort énergétique est supérieur à 10 % (3 380 000 ménages)	8 450 000
Personnes dont le taux d'effort énergétique est compris entre 5 % et 10 % et qui, tout en ayant limité leur consommation, déclarent avoir souffert du froid pour des raisons financières (290 000 ménages)	725 000

Source : Enquête logement 2006, traitement de l'Anah, décembre 2009.

Améliorer la connaissance statistique des situations de mal-logement

On le voit, la connaissance des situations de mal-logement et de non-logement reste largement dépendante des sources d'informations statistiques disponibles, qui demeurent encore trop parcellaires et insatisfaisantes. Malgré de réels efforts menés dans ce domaine, on regrette toujours le caractère daté de certaines données et leur manque d'actualisations régulières (Recensement général de 1999, Enquête de l'Insee sur les personnes sans domicile de 2001, premiers résultats de l'Enquête logement de 2006 qui ont seulement commencé à être publiés fin 2008). Et l'on ne peut que s'inquiéter du risque d'appauvrissement de la connaissance des situations de mal-logement face à la limitation des moyens conférés à la statistique publique.

Face à une crise du logement sans précédent, il convient plus que jamais de chercher à mieux connaître les situations de mal-logement et les nouveaux besoins sociaux qu'elles révèlent. L'observation du mal-logement constitue en effet un enjeu central en vue d'améliorer la pertinence des politiques publiques. Un enjeu d'autant plus fort aujourd'hui puisque la mise en application du Droit au logement opposable sous-tend des besoins de connaissance approfondis, tant pour les bailleurs sociaux que les préfets de départements et plus généralement l'ensemble des acteurs du logement qui sont associés à sa mise en œuvre.