



MAL-LOGEMENT, MAL-LOGÉS



RAPPORT 2017-2018

En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

ISBN : 978-2-11-151599-4



MAL-LOGEMENT, MAL-LOGÉS



RAPPORT 2017-2018

sous la direction de Jean-Claude Driant et Michèle Lelièvre

Rapporteurs : Opale Echequ et Édouard Gardella

Le Conseil de l'Onpes

Président : Jérôme Vignon

Neuf membres de droit

- La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), représentée par **Bernard Tapie**
- Le président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), **Étienne Pinte**
- La Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du ministère du Travail, représentée par **Marie Ruault**
- La Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'Éducation nationale, représentée par **Nathalie Caron**
- La Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du ministère des Solidarités et de la Santé, représentée par **Corinne Vaillant**
- La Direction générale du Trésor (DG Trésor) du ministère de l'Économie et des Finances, représentée par **Isabelle Benoteau**
- La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des Solidarités et de la Santé, représentée par **Jean-Louis Lhéritier**
- France Stratégie, représenté par **Pauline Grégoire-Marchand**
- L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), représenté par **Valérie Albouy**

Neuf universitaires et chercheurs dont la compétence est reconnue dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion

- **Michel Borgetto**, professeur de droit public à l'université Paris II Panthéon-Assas
- **Axelle Brodriez-Dolino**, historienne, chargée de recherche au CNRS-Centre Norbert Elias (unité mixte EHESS, Marseille)
- **Nicolas Duvoux**, sociologue, professeur à l'université Paris 8 Vincennes Saint-Denis
- **Isabelle Frechon**, sociologue, chargée de recherche au CNRS
- **Edouard Gardella**, sociologue, chargé de recherche au CNRS-Centre Max Weber
- **Alice Le Goff**, philosophe, maître de conférences en philosophie sociale à l'université Paris Descartes
- **Éric Marlier**, coordinateur scientifique international, Centre de recherche Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER)

■ **Olivier Milhaud**, géographe, maître de conférences en géographie à l'université Paris-Sorbonne

■ **Jean-Luc Outin**, économiste, chercheur invité au Centre d'économie de la Sorbonne (UMR CNRS-université Paris 1), chargé de mission à la Mission Recherche de la DREES

Neuf personnalités qualifiées ayant concouru ou concourant par leur action à l'insertion et à la lutte contre les exclusions

- **Jean-Pierre Bultez**, représentant des petits frères des Pauvres et administrateur de la plateforme européenne Age et Eapn France ; administrateur de l'Uriopss Hauts-de-France, membre du CESER Hauts-de-France
- **Denis Clerc**, économiste et conseiller de la rédaction d'*Alternatives économiques*
- **Manuel Domergue**, directeur des études de la Fondation Abbé Pierre
- **Isabelle Doresse**, membre d'ATD Quart Monde
- **Michael Förster**, économiste sénior de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE), division des politiques sociales
- **Paule Laidebeur**, responsable de l'Observatoire départemental (du Nord) de la protection de l'enfance (ODPE) et de la cellule départementale de Recueil des informations préoccupantes (CRIP) du conseil départemental du Nord
- **Marie Mallet**, chef de projet Enquêtes et observation sociale à l'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (UNCCAS)
- **Catherine Nironi**, vice-présidente de l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé (Andass) et déléguée générale aux solidarités au conseil départemental du Var
- **Dominique Saint-Macary**, ancienne responsable du département Enquêtes et analyses statistiques du Secours catholique

Michèle Lelièvre, secrétaire générale

Opale Echegu, chargée d'études

Fatima Guemiah, assistante d'édition et chargée de communication

Xavier Launois, webmestre éditorial

Manuëla Lenormand, secrétaire

Contributeurs

- Ministère des Solidarités et de la Santé (DREES) : Pierre-Yves Cabannes, Mathieu Calvo, Antoine Loubet, Emmanuel Pliquet, Lucile Richet-Mastain
- Insee : Jérôme Accardo, Céline Arnold, Sébastien Hallepee, Bénédicte Mordier, Erwan Pouliquen, Catherine Rougerie
- Institut de recherche et documentation en économie de la santé (Irdes) : Nicolas Celant, Thierry Rochereau
- Ministère de la Transition écologique et solidaire, Commissariat général au Développement durable (SDES) : Joyce Sultan-Parraud
- Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Credoc) : Élodie Alberola, Isa Aldeghi, Régis Bigot, Émilie Daudey, Florent Pezet, Jingwen Wu
- Observatoire du Samusocial de Paris : Amandine Arnaud, Mireille Eberhard (avec la collaboration de Marie Mengotti), Édouard Gardella
- FORs-Recherche sociale : Anne Sauvayre
- Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil) : Nicole Maury
- Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) : Pierre Madec
- Mais aussi Dominique Saint-Macary, ancienne responsable du département Enquêtes et analyses statistiques du Secours catholique et Marie Lanzaro, chargée d'études et d'observation au SIAO 75 Insertion.

L'Onpes tient, par ailleurs, à remercier Fanny Tassin, chargée de mission à l'Onpes jusqu'en septembre 2015, pour sa contribution à la préparation du rapport.

Jean-Claude Driant est professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris (Université Paris Est-Créteil UPEC).

Opale Echeugu est chargée d'études à l'Onpes.

Édouard Gardella est sociologue, chargé de recherche au CNRS (Centre Max Weber).

Michèle Lelièvre est secrétaire générale de l'Onpes.



SOMMAIRE

RÉSUMÉ	11
INTRODUCTION GÉNÉRALE	19
PROLOGUE MÉTHODOLOGIQUE	29
La connaissance disponible sur les situations de logement.....	30
Les critères retenus par l'Onpes pour affiner l'analyse des situations de logement	32
Des situations de logement au mal-logement.....	41

PARTIE I

Convergences et divergences des conditions d'habitat en logements ordinaires depuis vingt ans

Introduction	47
Chapitre 1	53
La convergence générale du niveau de confort élémentaire des logements s'accompagne d'une polarisation géographique et du maintien d'inégalités significatives	
Le statut d'occupation et la localisation résidentielle polarisent les ménages à bas revenus et plus aisés.....	53
Une convergence générale du niveau de confort des logements mais des inégalités qui persistent	61
En résumé	70
Chapitre 2	71
Le ressenti des ménages en 2013 confirme la persistance d'inégalités liées aux revenus en matière de conditions d'habitat	
En résumé	78

Chapitre 3.....	79
Le mal-logement de certaines catégories de ménages à bas revenus et les risques sociaux qui pèsent sur la reproduction de la pauvreté par les enfants	
Des profils de ménages à bas revenus plus exposés que d'autres à certaines difficultés de logement	79
Des conséquences négatives sur l'état de santé déclaré et la réussite scolaire ...	84
En résumé	92
Chapitre 4.....	93
L'augmentation sévère des taux d'effort logement pour les plus pauvres : une manifestation majeure de la crise du logement	
Une augmentation continue des taux d'effort logement, particulièrement sévère depuis 2006 pour les ménages à bas revenus.....	93
L'alourdissement des dépenses de logement, cause déterminante de l'accroissement des dépenses pré-engagées et du sentiment de précarité financière des ménages les plus pauvres	109
En résumé	115
Taux d'effort et mal-logement	116
Conclusion	117
Quelques pistes pour approfondir la connaissance des conditions de logement des ménages à bas revenus ou aux ressources modestes	119

PARTIE II

Situations marginales de logement et mal-logement. Analyse de l'exclusion du logement de droit commun

Introduction.....	123
Chapitre 1.....	125
L'hébergement contraint par un particulier	
L'hébergement des majeurs par un particulier	126
Une hausse de l'hébergement contraint entre 2001 et 2013.....	127
Les critères utilisés pour identifier l'hébergement contraint	130
La contrainte vécue au présent et l'importance des contreparties dans les relations entre hébergeants et hébergés	139
En résumé	144
Hébergement par un particulier et mal-logement.....	145

Chapitre 2	147
Les formes particulières d’habitat	
Plus de 200 000 personnes dans des formes particulières d’habitat en 2014 : une augmentation du phénomène d’après le recensement	148
D’autres registres de connaissance pour appréhender l’importance des bidonvilles et des « gens du voyage en besoin d’habitat »	159
La connaissance produite par les commandes publiques locales : connaître pour agir	161
La diversité des ménages pauvres et précaires vivant en habitations mobiles accueillis par le Secours catholique	169
Des chercheurs en quête de l’expérience d’habiter (dans) des formes particulières d’habitat	176
En résumé	183
Formes particulières d’habitat et mal-logement	185
Chapitre 3	187
La situation de sans-domicile	
Une forte hausse du nombre de personnes sans domicile entre 2001 et 2012 principalement portée par l’augmentation des personnes nées à l’étranger.....	188
Les personnes sans domicile et le risque de dégradation de leur santé mentale et de leurs corps.....	195
Le non-recours aux hébergements sociaux : contraintes institutionnelles et attachement à son habitat	198
En résumé	205
Conclusion	207
Quelques pistes pour approfondir la connaissance des situations marginales de logement	209

PARTIE III

Hors du logement et vers le logement, processus et parcours critiques

Introduction	215
Chapitre 1	217
L’expulsion locative : du risque de la perte à l’exclusion du logement	
L’assignation en justice pour défaut de paiement : déterminants et disparités territoriales.....	223
Caractéristiques et devenir des personnes expulsées parmi les personnes sans domicile.....	239
En résumé	256

Chapitre 2.....	257
L'accès à un logement de droit commun depuis la situation de sans-domicile	
Le taux de sorties des personnes hébergées, indicateur d'une aggravation des difficultés d'accès au logement ou d'une plus grande stabilité résidentielle?	260
Accéder au logement social dans un contexte fortement contraint	268
L'expérience du relogement des anciens sans-domicile: la difficile sortie du mal-logement	278
En résumé	282
Conclusion	283
Quelques pistes pour approfondir la connaissance des processus et parcours critiques hors et vers le logement.....	285
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	287
ANNEXES	295
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	315

Pour comprendre l'origine et la portée du présent rapport annuel de l'Onpes « Mal-logement, mal-logés », il faut se reporter une petite dizaine d'années en arrière alors que les préoccupations liées à une crise endémique du logement étaient de nouveau vives dans notre pays. Cette crainte partagée par les associations et les pouvoirs publics avait abouti à des initiatives variées, comme l'approbation en 2007 de la loi Dalo suivie par une importante mobilisation (rapport Pinte de 2008 sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement, loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion de 2009) et par une impulsion supplémentaire donnée aux travaux de recherche universitaire et statistique (enrichissement de l'enquête Sans-domicile de l'Insee notamment, groupe de travail du Conseil national de l'information statistique [CNIS] sur le mal-logement). Dans ce contexte, l'Onpes avait été invité par le CNIS en 2011 à approfondir plus avant la connaissance du mal-logement en tant que facteur récurrent de la persistance de la pauvreté et de l'exclusion, au-delà des évaluations régulièrement mises à jour par la Fondation Abbé Pierre (FAP).

Le présent rapport rend compte, près de six années plus tard, des recherches conduites suite à la demande du CNIS alors que persiste dans notre pays le constat d'une crise du logement. Cette situation perdure malgré un accroissement moyen annuel de l'ordre de 280 000 résidences principales entre 1996 et 2013, en France métropolitaine, toujours supérieur à celui de la population. Il se propose d'éclairer la compréhension de cette crise persistante et paradoxale en complétant la mesure quantitative des difficultés de logement par un regard sur la situation des personnes logées ou exclues du logement de droit commun. Deux questions traversent donc le rapport : comment sont logées les personnes pauvres au regard de l'évolution générale de la situation du logement depuis une vingtaine d'années et particulièrement depuis la crise de 2008 ? Quelle perception ces personnes ont-elles de leurs conditions d'habitat, spécialement celles qui se trouvent de fait exclues du logement de droit commun et vivent au quotidien dans ce que l'Onpes qualifie de situations marginales de logement ?

Un prologue méthodologique

Ces deux questions fournissent l'argument des deux premières parties du rapport, chacune d'elles explorant une face particulière de la crise du logement. Dans une présentation méthodologique liminaire, en se fondant sur les études rassemblées, les catégories utilisées sont examinées pour définir des critères permettant à l'Onpes de qualifier son approche du « mal-logement ». Ces catégories permettent de distinguer, d'une part, le logement

ordinaire, qui concerne environ 62,6 millions de personnes en France métropolitaine, et, d'autre part, les situations marginales de logement, entendues comme l'hébergement par un particulier, les formes particulières d'habitat et l'absence de domicile qui touchent de l'ordre de 1,16 million de personnes¹.

Pour approfondir le mal-logement qui affecte de manière spécifique ces deux grandes catégories, l'Onpes propose trois critères qui sont mobilisés selon les caractéristiques propres à chacune d'elles :

- le premier critère, déjà largement en vigueur dans la statistique publique, sert à déterminer les conditions d'habitat au regard d'indicateurs objectifs (notamment le confort de base, la qualité physique de l'habitat, l'adéquation à la taille et aux ressources du ménage). Il est particulièrement utilisé dans la première partie du rapport dont l'objectif est de comprendre la persistance du mal-logement, notamment pour les ménages pauvres habitant des logements ordinaires ;
- le deuxième critère est centré sur la perception par les personnes concernées de leurs conditions d'habitat. Il est particulièrement développé dans la seconde partie du rapport consacrée au mal-logement tel qu'il peut être vécu dans les situations marginales de logement. Dans ces situations auxquelles le CNIS était particulièrement attentif, le mal-logement peut atteindre une extrême gravité.
- Le troisième critère proposé par l'Onpes consiste à prendre en compte, pour mesurer la gravité du mal-logement, les impacts sociaux et sanitaires qui peuvent en résulter pour les habitants dans la longue durée, en vue de définir à terme une notion de « coût social du mal-logement ». Ce dernier critère n'a pu être développé que marginalement. Il demanderait à lui seul un large investissement complémentaire.

Ce qui semble ici décisif, en continuité avec la démarche entreprise par l'Onpes au titre de l'invisibilité sociale, c'est la prise en compte, au travers du deuxième critère, de la subjectivité des personnes dont l'action publique ou associative en matière de logement entend améliorer la situation. Au moment où la crise du logement tend à se concentrer sur les plus pauvres et où le développement de certaines formes particulières d'habitat souligne des aspects du mal-logement d'une gravité aiguë, l'action publique ne peut raisonner seulement en termes de quantités à construire. Elle doit aussi rechercher une meilleure adéquation aux capacités et aux besoins des mal-logés.

Une crise du logement qui se concentre sur les deux premiers déciles de revenu

La première partie du rapport s'appuie pour l'essentiel sur la riche documentation fournie par la séquence des quatre dernières enquêtes nationales logement entre 1996 et 2013. Leurs résultats ont pu être ventilés entre trois catégories de ménages : à bas revenus (deux premiers déciles de revenus), aux ressources modestes (troisième et quatrième déciles), et plus aisés (cinquième décile et au-delà).

En l'espace de dix-sept années, le décor du logement en France métropolitaine s'est profondément transformé sous l'effet d'une augmentation nette de 5,7 millions de logements,

1. Certains doubles comptes sont toutefois possibles.

soit un accroissement de l'ordre de 1,1 % par an. Cette transformation se laisse appréhender au travers de deux dimensions principales :

- sous l'angle du statut d'occupation, les ménages à bas revenus connaissent une évolution globale inverse de celle de l'ensemble des ménages. Ceux-ci étaient désormais, en 2013, propriétaires ou accédants à la propriété pour près de six personnes sur dix alors que, la même année, les ménages à bas revenus étaient locataires pour les deux tiers. Désormais, le parc social accueille la majeure partie des locataires pauvres (52,3 %) mais les bailleurs privés conservent un poids important (47,6 %) ;
- du point de vue des aires géographique de localisation du logement, on observe aussi une forme de chassé-croisé. Les ménages pauvres sont désormais presque aussi souvent logés dans les grandes villes y compris Paris (47,9 %) que dans les villes moyennes (33,3 %) et les communes rurales (18,8 %) alors que le mouvement général semble s'orienter lentement vers les villes moyennes.

Cette « polarisation » des statuts et des lieux d'implantation selon les ressources des ménages s'accomplit cependant très progressivement et il serait exagéré de parler d'une paupérisation de l'unité urbaine de Paris, par exemple. En revanche, on se trouve bien devant deux tendances lourdes : le secteur locatif répond de plus en plus et de manière prépondérante aux besoins de logement des ménages à bas revenus ; ceux-ci tendent à habiter davantage dans les grandes agglomérations et en particulier dans l'unité urbaine de Paris, des lieux où les prix des loyers sont plus élevés que dans la moyenne française. Ce paradoxe tient sans doute à l'attractivité qu'exerce dans ces zones le rythme des créations d'emplois y compris peu qualifiés. Il mérite cependant d'être pris en compte dans une vue à long terme de l'aménagement du territoire : faut-il accroître l'offre en zone tendue ou mieux répartir l'offre d'emplois ?

Comment ces tendances lourdes se conjuguent-elles avec le mal-logement au regard des caractéristiques « objectives » du logement ? De la première partie ressortent deux messages.

Au sens des critères classiques de la qualité des logements (logements pourvus du confort sanitaire de base), l'amélioration a été générale entre 1996 et 2013 pour toutes les catégories de revenus au point que l'absence du confort sanitaire de base est devenue marginale y compris pour les ménages à bas revenus (1,6 % en 2013 contre 9 % en 1996). On pourrait parler d'une convergence généralisée autour des normes minimales si la question du surpeuplement ne continuait pas de se poser essentiellement pour les ménages pauvres dont les taux de surpeuplement ne baissent plus depuis 2006 et restent à un niveau élevé (20,3 %, soit deux fois plus que pour les ménages modestes et cinq fois plus que pour les ménages plus aisés). La convergence observée dans l'ensemble pour le niveau de confort des logements n'empêche pas que subsistent encore des disparités par catégorie de revenus, fortement ressenties par les ménages pauvres. Répondre prioritairement à leurs besoins exigerait aussi de différencier selon leur situation personnelle. Le rapport distingue ici quatre profils dont les attentes et difficultés sont spécifiques : familles monoparentales, ménages dont la personne de référence est étrangère, couples avec plus de trois enfants et couples dont les deux membres ne sont ni en emploi, ni à la retraite. Ces différents profils pourraient orienter la réflexion sur l'offre de logements locatifs adéquats.

La manifestation la plus nette de la détérioration des conditions de logement au sens des critères objectifs se manifeste sur le critère spécifique du « taux d'effort net des aides au logement », c'est-à-dire la dépense consacrée finalement au logement au regard du revenu. Le taux d'effort net moyen de l'ensemble des ménages de France métropolitaine, mesuré par l'Onpes, a été relativement contenu entre 2001 et 2013 (passant de 16,1 à 18,3 %). En revanche, ce taux augmente très fortement pour les ménages à bas revenus pour lesquels il était déjà élevé (26,2 à 33,6 %) avec une accélération depuis 2006. En se souvenant qu'une part croissante de ces ménages est constituée de locataires, on observe que l'augmentation du taux d'effort est spécialement marquée dans le secteur locatif privé (de 34,3 à 42,4 %) alors que les bailleurs sociaux maintiennent des taux inférieurs à 30 % (de 22,4 à 27,8 %). Concrètement cela signifie que la proportion de ménages à bas revenus et aux ressources modestes supportant une charge excessive de logement (fixée conventionnellement au seuil de 40 %) s'est fortement accrue, passant de 15,1 % en 2001 à 23,2 % en 2013. Ces observations ne peuvent pas ne pas être rapprochées du débat en cours sur le rôle des aides au logement dont la grande majorité sont versées aux ménages locataires appartenant aux deux premiers déciles. Au-delà de la discussion complexe sur l'effet d'entraînement que pourraient avoir ces aides sur les loyers, le rapport de l'Onpes souligne que l'évolution des montants des aides au logement, en décalage avec celle des loyers, a conduit à ce que leur impact sur les dépenses de logement des ménages pauvres ne cesse de baisser. Entre 2001 et 2013, leur contribution à la couverture du loyer est passée de 42,0 à 38,5 % dans le secteur social et de 32,2 à 29,3 % dans le secteur libre.

L'habitat critique, conséquence de l'exclusion du logement de droit commun

Sachant que le secteur locatif tend à être de plus en plus le mode de logement des ménages les plus pauvres et constatant que le taux d'effort net des aides au logement s'est accru très fortement, le risque est croissant, pour les plus précaires ou pour ceux dont les ressources sont irrégulières, de se trouver exclus du logement de droit commun. Quelles « solutions » d'habitat se sont constituées à la marge du logement de droit commun ? Solutions dont l'anormalité laisse présager des situations de grave mal-logement, voire des situations extrêmes où le terme « logement » n'est plus approprié. La deuxième partie du rapport est consacrée à explorer les tendances propres à trois situations marginales : l'hébergement par un particulier ; les formes particulières d'habitat ; l'absence de domicile.

S'agissant des tendances observées entre 2001 et 2014, le dénombrement du mal-logement selon les critères et outils d'observation de l'Insee, fait apparaître des estimations modérées en valeur absolue comme en évolution. L'ensemble constitué par les personnes contraintes à être hébergées chez un particulier (414 à 437 000), les personnes vivant dans des habitations mobiles² ou des habitations de fortune (212 à 231 000³), et les personnes reconnues comme « sans domicile » (70 à 112 000) augmenterait d'environ 12 % en quatorze ans, soit un rythme inférieur à celui de l'ensemble des logements. Cela concernerait 780 000 personnes⁴ environ.

2. Cette catégorie comprend aussi des personnes sans abri et des mariners.

3. Ce dernier chiffre couvre la France hors Mayotte.

4. Ce chiffre comporte des doubles comptes. Il s'élève à environ 810 000 personnes si l'on ajoute les personnes sans domicile dans les agglomérations de moins de 20 000 habitants et le nombre de personnes résidant dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile. Cette population n'était pas prise en compte en 2001.

soit environ 1,2 % de la population métropolitaine, qui seraient ainsi exclues du logement de droit commun et vivraient en situation de mal-logement.

Toutefois ces évaluations apparaissent doublement fragiles. D'abord parce que la statistique publique rencontre encore de grandes difficultés à repérer les situations et les personnes mal logées vivant en marge du logement de droit commun. Cela peut provenir du fait que les enquêtes statistiques ne les touchent pas directement (cas des personnes hébergées dont la situation n'est connue qu'à travers l'hébergeant), ou que les personnes considérées veuillent demeurer invisibles (cas de l'habitat de fortune). Mais cela tient aussi à ce que la connaissance du ressenti des personnes au regard de leur situation d'habitat n'est que rarement disponible sauf au travers de recherches et d'études monographiques de terrain. Paradoxalement, c'est pour les personnes sans domicile auxquelles une enquête spécifique est dédiée depuis 2001 que les mesures paraissent les plus précises, attestant une forte aggravation du phénomène avec une proportion croissante de familles avec enfants et de personnes étrangères. Au total, les estimations issues de sources associatives donnent une mesure de l'incertitude sur les formes les plus dures du mal-logement en portant le nombre des personnes exclues du logement de droit commun à près de 900 000 personnes (Fondation Abbé Pierre, 2018), soit environ 1,4 % de la population métropolitaine.

L'Onpes s'est donc efforcé de mobiliser des connaissances complémentaires, en portant l'attention sur le second critère de mal-logement : le vécu des personnes mal logées en marge du logement de droit commun. Cette exploration qualitative révèle d'abord l'acuité des formes extrêmes de mal-logement et les risques sociaux qui affectent certains groupes particuliers, par exemple celui des personnes « en galère » contraintes, faute de ressources suffisantes, de recourir à l'hébergement par un particulier et qui vivent alors une forme de domination ou celui des personnes vivant dans un camping de manière permanente.

Les études de terrain présentées dans le rapport soulignent aussi le caractère paradoxal du mal-logement vécu dans ces conditions de marginalité d'abord contraintes puis consenties. On y découvre comment la perte définitive de l'espoir d'un logement de droit commun peut conduire les personnes à « s'installer » durablement dans une situation manifestement précaire ou mettant en danger leur santé : personne sans abri sédentarisées dans un lieu non prévu pour l'habitation ; personnes en habitation de fortune. Dans ces deux cas, le refus de recourir aux solutions d'hébergement social est souvent explicite et questionne l'inadéquation de l'offre correspondante. Pourtant de telles situations ressortent clairement des priorités de la lutte contre le mal-logement du fait des risques sanitaires et sociaux qu'elles comportent. Le rapport met en lumière les capacités de résistance psychique et les formes de sociabilité qui permettent aux personnes concernées de survivre à défaut de vivre décemment. Il souligne que ces capacités devraient être prises en compte par les autorités publiques et les acteurs de terrain qui entendent répondre à ces urgences.

À défaut de pistes concrètes, le rapport ouvre des voies pour l'intelligence des solutions. Dans le cas des populations vivant en habitation mobile, il en souligne la diversité en distinguant quatre groupes avec des besoins spécifiques : personnes étrangères arrivées récemment ; personnes actives ayant connu récemment une rupture ; familles précaires durablement installées ; personnes exclues du logement du fait de l'insuffisance de leurs ressources. Le rapport suggère que certains besoins ne relèvent pas nécessairement du logement de droit

commun mais d'aménagements spécifiques, par exemple les aires d'accueil, comme dans le cas des gens du voyage. Il souligne le rôle des collectivités territoriales pour conduire un diagnostic des besoins et capacités des populations ayant recours à l'habitat de fortune, fort différentes d'un territoire à l'autre. Il confirme enfin la nécessité désormais bien établie d'un accompagnement très personnalisé pour les personnes sans abri ou en hébergement temporaire pour espérer les acheminer vers le logement de droit commun. En effet, d'après une étude approfondie des motivations conduisant les personnes sans abri à ne pas recourir à l'hébergement social, plus d'un tiers se détournerait, sauf exceptionnellement, de l'offre d'hébergement en Île-de-France. C'est dire combien les politiques de lutte contre le mal-logement ne se réduisent pas qu'à la construction de logements sociaux mais requièrent aussi, à l'échelle des territoires pertinents, le développement de réponses professionnelles et citoyennes au besoin de reconnaissance et d'écoute des personnes exclues du logement de droit commun.

Le chemin vers le logement adéquat existe mais il est très étroit

La frontière entre logement de droit commun et situation marginale de logement marque donc une sorte de second seuil de gravité dans l'appréciation de la crise du logement actuelle, si l'on admet que le premier seuil se trouve constitué par le niveau excessif du taux d'effort net des aides que doivent assumer les plus pauvres lorsqu'ils occupent un logement ordinaire. S'attaquer à la crise du logement exige donc à la fois d'accroître l'offre de logements locatifs adaptée aux ressources des plus pauvres, de prévenir les ruptures qui conduisent à la marginalité et de mieux assurer le passage depuis un habitat marginal contraint vers un logement de droit commun. Comment mieux prévenir, par exemple, les expulsions locatives pour impayé de loyers sachant que toutes ne conduisent pas à une solution rapide de relogement ? Comment mieux organiser le passage de la situation de sans-domicile à l'entrée en logement de droit commun ? L'étude de ces deux processus critiques hors et vers le logement constitue ainsi la troisième partie du rapport.

La prévention des expulsions locatives fait l'objet en France et en Europe d'un soin particulier, tout au long du processus d'expulsion, depuis la constitution de l'impayé jusqu'à l'intervention de la force publique. Pourtant, le « taux d'assignations » en justice pour impayé continue d'augmenter lentement passant de 1,20 à 1,28 % de 2007 à 2014 en proportion de l'ensemble du parc locatif. Tous motifs confondus, les quelque 174 000 assignations en vue d'une expulsion enregistrées en 2014, se comparent à 132 000 décisions d'expulsion prises cette même année, au cours de laquelle 59 000 commandements de quitter les lieux et finalement 12 000 interventions effectives de la force publique ont eu lieu. De tels chiffres pourraient paraître rassurants, mais ils masquent la durée effective des procédures et leur caractère déstabilisant pour les personnes concernées, tant pour les bailleurs de condition modeste que pour les locataires. L'expérience associative montre que plus les difficultés de paiement sont appréhendées de manière précoce, plus il est facile de trouver des solutions de maintien ou de relogement. Là semble se trouver la faille du système organisé autour des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex) qui ne peuvent se saisir que très tardivement des dossiers. L'enjeu est donc de prévenir les assignations elles-mêmes. L'étude du Credoc présentée dans le rapport souligne que deux tiers de la variabilité des taux d'assignations d'un département à l'autre peuvent s'expliquer par le

contexte socio-économique général. Une part non négligeable des écarts entre les taux d'assignations observés et estimés peut ainsi être attribuée à la qualité de la coopération en amont entre les divers acteurs, notamment les CAF, les bailleurs sociaux et les services sociaux départementaux. Une enquête qualitative menée auprès de six départements montre que les marges d'initiative pour détecter et accompagner les situations de rupture conduisant aux impayés de logement sont importantes et mériteraient de faire l'objet d'un échange sur les bonnes pratiques.

Que sait-on des personnes ayant fait l'objet d'une procédure effective d'expulsion et qui n'ont pu être relogées à brefs délais dans un logement de droit commun ? Estimer leur nombre s'avère difficile en l'absence de sources quantitatives fiables. Quantitativement, l'enquête Sans-domicile effectuée par l'Insee en 2012 fournit un ordre de grandeur de 4 300 personnes parmi 66 000 personnes sans domicile francophones recensées par cette enquête qui auraient précédemment occupé un logement et subi une expulsion. En termes de caractéristiques, cette même enquête confirme les résultats d'une étude conduite par l'Observatoire du Samusocial de Paris sur les usagers du 115 entre 2007 et 2015 ayant fait l'objet d'une expulsion : il s'agit d'une population plus âgée, plus fréquemment née en France, moins souvent en famille et plus souvent dotée de (faibles) moyens ou d'appuis que les usagers qui n'ont pas été expulsés. Autrement dit, les personnes sans domicile expulsées gardent les traces d'une appartenance passée à la communauté nationale, ébranlée par de fortes ruptures vécues dont celle de l'expulsion. Corrélativement l'enquête de l'Observatoire du Samusocial révèle que les usagers non expulsés du 115 de Paris constituent un groupe de personnes jeunes, souvent accompagnées d'enfants, pour une part notable privées de toute ressource, en majorité nées à l'étranger et souvent dépourvues de titre de séjour (de l'ordre de 40 % des usagers non expulsés du 115 nés à l'étranger sur la période 2007-2015). Cela laisse entrevoir la complexité de la tâche à mener par une structure telle que le Samusocial pour donner suite aux appels du 115, où se conjuguent les priorités de l'hébergement d'urgence, soit au titre du suivi des expulsions, soit à celui de la mise à l'abri des familles et de la protection des mineurs.

Même si les difficultés du travail social d'accueil et d'accompagnement ne sont en général pas aussi aiguës qu'en Île-de-France, l'étude de l'Observatoire du Samusocial de Paris donne à penser que le parcours depuis une situation de sans-domicile vers l'accès à un logement de droit commun est difficile. Mieux comprendre ce parcours est l'enjeu de la fin du rapport qui se concentre sur les conditions favorisant les parcours « ascendants », depuis la situation de sans-domicile, et plus particulièrement d'hébergé, vers le logement de droit commun. Dans ce domaine, la statistique publique est relativement nourrie, l'accès au logement constituant un objectif prioritaire des stratégies de lutte contre la pauvreté, objectif dont la réalisation est suivie au moyen d'un indicateur de taux de sorties annuel de l'hébergement d'insertion et de stabilisation vers le logement.

L'accès (ou le retour) des personnes « sans domicile » vers le logement n'est pas une issue improbable. Selon l'enquête nationale Logement 2013, près de 870 000 personnes âgées de plus de 15 ans en France métropolitaine habitant en logement ordinaire, soit 1,6 % de cette population, ont connu dans le passé un ou plusieurs épisodes sans-domicile, c'est-à-dire qu'elles ont été accueillies dans une structure d'hébergement ou qu'elles ont

dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune). Mais cette issue reste encore aujourd'hui difficile, malgré les droits constitués par la loi Dalo. Selon l'indicateur construit par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des Solidarités et de la Santé à partir du suivi régulier des centres d'hébergement d'insertion et de stabilisation, la probabilité pour une personne accueillie par ces établissements d'entrer, au cours de l'année qui suit, dans un logement ordinaire ou dans un logement assorti d'un accompagnement spécifique a décliné de 38 à 34 % entre 2008 et 2012. La comparaison régionale des taux de sorties de l'hébergement vers le logement ordinaire en 2012 montre la forte disparité entre l'Île-de-France (17 %) et toutes les autres régions où ce taux est le plus souvent supérieur à 30 %, suggérant que la tension sur l'offre de logement locatif abordable joue un rôle clef dans cette détérioration.

En regardant de près les parcours possibles des personnes sans domicile accueillies en hébergement d'insertion et de stabilisation, on s'aperçoit que le souci de ne pas les obliger à quitter rapidement la structure d'hébergement pour un autre hébergement précaire ou la rue a porté ses fruits : le taux de sorties d'un hébergement social vers une autre forme similaire ou dégradée d'habitat s'est réduit de 20 à 15 % entre 2008 et 2012. Les études montrent les effets bénéfiques, en général, de la stabilisation de l'accueil en hébergement social car il permet de mieux préparer le retour (éventuel) vers le logement. Les études fines menées sur les trajectoires de relogement vers le logement social de personnes accueillies en structures d'hébergement d'insertion soulignent que le soutien apporté par un environnement institutionnel et/ou associatif tend à favoriser les propositions de relogement émises par les bailleurs. Pour eux, il constitue une garantie de réussite du processus de relogement, de même que l'adéquation des ressources.

Considérer la crise du logement au prisme de l'aménagement du territoire

L'étude des processus et parcours critiques confirme en définitive l'existence d'un verrou constitué par l'insuffisance de logements abordables pour les catégories de revenus les plus modestes dont les niveaux de vie se situent en dessous du seuil de pauvreté à 50 % (seuil observé par exemple chez les familles en habitat mobile dont les niveaux de vie médians oscillent entre 390 et 630 euros mensuels) verrou qui fonctionne très sévèrement en Île-de-France. Ce verrou analysé en première partie rend compte de l'accroissement des situations marginales de logement non choisies (deuxième partie) et de la difficulté persistante de sortir de l'hébergement social vers le logement de droit commun (troisième partie). Réduire cette contrainte faciliterait grandement le travail social, qu'il serve à prévenir les expulsions ou à faciliter l'accès au logement. Cela invite certes à travailler sur un renforcement de l'offre locative en zone tendue, mais suggère aussi d'explorer les opportunités d'un meilleur aménagement du territoire. Dans les deux cas, il s'agit bien d'un effort dans la durée à conduire de pair avec d'autres grands objectifs sociétaux : un développement plus soutenable, une meilleure intégration des personnes d'origine étrangère. En toute hypothèse, le travail d'accompagnement, professionnel ou bénévole, public ou associatif, des personnes gravement mal logées, mené avec elles en tenant compte de leurs qualités et de leurs capacités, jouera toujours un rôle décisif pour prévenir les situations les plus graves de disqualification sociale par l'absence de logement et pour préserver la dignité des personnes.



INTRODUCTION GÉNÉRALE

Traiter du logement des ménages pauvres et du mal-logement dans la France de 2018 conduit à mettre en relief un ensemble de situations et de processus qu'une société riche et moderne ne saurait accepter. La persistance, voire le développement, de certaines de ces situations contribuent à expliquer que l'on parle encore en France de « crise du logement ».

Ce rapport apporte des éléments de connaissance centrés sur ces difficultés. Elles justifient l'existence de politiques publiques du logement, qui partent du principe que le logement est un droit fondamental. Ce droit, entré dans la législation en 1982, puis en 1989¹, a donné lieu à une reconnaissance du Conseil constitutionnel qui estime que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle² ».

Au préalable, il semble important de replacer ces connaissances dans le cadre général des évolutions des conditions de logement en France. Il s'agit de comprendre, avant d'entrer dans le vif du sujet, en quoi consiste ce constat de crise dans un contexte où la grande majorité des ménages du pays connaissent des conditions de logement globalement très favorables.

En effet, après la fin de la période de construction massive et de réduction du déficit séculaire de logements au milieu des années 1970, l'histoire des quatre à cinq dernières décennies est caractérisée par une amélioration continue des conditions de logement en France. Quelques chiffres simples permettent d'en rendre compte.

En 1973, seuls 44,1 % du parc de résidences principales étaient qualifiés de « tout confort³ », en 2013 ce taux atteignait 92,2 %⁴. La surface moyenne des résidences principales était de 72 m² en 1973, elle en faisait presque 20 de plus quarante ans plus tard (91 m²) dans un contexte de baisse continue de la taille moyenne des ménages (2,9 personnes en 1973, 2,3 en 2013), générant une forte croissance de la surface moyenne par personne : 25 m² en 1973 contre 40 m² en 2013.

Alors que l'aspiration majoritaire des ménages est de devenir propriétaires de leur résidence principale, le taux de propriétaires n'a cessé de croître, passant de 45,5 % en 1973 à 57,9 % en 2013. Les deux tiers d'entre eux (soit 38,4 % de l'ensemble des ménages) n'ont aucune charge de remboursement d'emprunt (contre 28,1 % en 1973). Quant au souhait d'habiter en

1. L'article 1^{er} de la loi du 22 juin 1982, dite « loi Quilliot », stipulait que « le droit à l'habitat est un droit fondamental ». Cet article est abrogé, comme l'ensemble de la loi Quilliot, par la loi « Méhaignerie » du 24 décembre 1986. Le droit, devenu « droit au logement », réapparaît dans l'article 1^{er} de la loi du 6 juillet 1989 : « Le droit au logement est un droit fondamental ».

2. Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995.

3. C'est-à-dire dotées de w.-c. intérieurs, d'une installation sanitaire (baignoire ou douche) en propre et du chauffage central.

4. L'ensemble des chiffres cités dans ces trois paragraphes provient de l'enquête Logement de l'Insee.

maison individuelle, il est également de plus en plus souvent comblé : un peu moins d'un ménage sur deux en 1973 contre 56,6 % en 2013.

De ces évolutions positives, il résulte que la grande majorité des ménages se déclarent satisfaits ou très satisfaits de leurs conditions de logement (ils sont 76,7 % en 2013 contre 52,1 % en 1973).

Alors comment se fait-il que l'on parle encore de crise du logement dans notre pays⁵ (*encadré 1*) ? Un bref passage en revue des publications contemporaines sur le sujet permet de dégager quelques indices de la permanence, voire de l'accentuation récente des difficultés et des inégalités générées par le logement. Le premier indice, que la Fondation Abbé Pierre n'a cessé de nous rappeler chaque année, est la persistance d'un nombre élevé de personnes touchées par le « mal-logement », une expression popularisée par la Fondation et que le présent rapport entend approfondir. Même si le sens de cette expression a évolué au fil du temps, les chiffres de 4 millions de « personnes mal logées » et de 12,1 millions de « personnes en situation de fragilité par rapport au logement »⁶ attirent l'attention dans le contexte favorable des données nationales. Certes, dans un pays de 67 millions d'habitants, ces situations restent minoritaires (18 % de personnes fragilisées, 6 % de mal-logés selon la Fondation Abbé Pierre), mais rien n'indique qu'elles reculent parallèlement à l'amélioration globale des conditions de logement de la majorité de la population. La dernière enquête Logement montre même, au contraire, que le taux de surpeuplement tend à augmenter dans le parc de logements collectifs et va jusqu'à toucher un ménage sur cinq dans l'unité urbaine de Paris⁷.

Le deuxième indice est la part croissante, parmi les ménages « fragilisés », de ceux dont l'effort financier s'avère excessif. L'évolution nationale des taux d'effort nets moyens, charges comprises, très stables depuis les années 1980 (autour de 17 à 18 %), est biaisée par l'accroissement constant de la part des propriétaires n'ayant plus de charges de remboursement. Si l'on se concentre sur les locataires et les accédants à la propriété, on remarque que l'effort financier ne cesse de croître, tant en termes d'augmentation du taux d'effort que de réduction du reste à vivre, particulièrement pour les ménages modestes, les jeunes et les familles monoparentales⁸, ainsi que pour les locataires du secteur privé⁹. Certes, cet accroissement de la dépense correspond souvent à une amélioration de la qualité des logements loués ou acquis, en revanche son poids dans le budget global des ménages modestes constitue un handicap croissant pour faire face aux autres dépenses de la vie sociale et quotidienne.

Le troisième indice est l'intensification des disparités territoriales. Elle résulte en grande partie des évolutions locales des prix immobiliers. Les données de l'indice Notaires-Insee sur les prix des logements anciens montrent qu'entre 1998 et 2010, ils ont plus que doublé

5. Entrer l'expression « crise du logement en France » dans un moteur de recherche génère un nombre considérable de résultats qui concernent, dans leur très grande majorité, la décennie en cours et non des périodes antérieures.

6. Fondation Abbé Pierre, 2018, « L'état du mal-logement en France », 23^e rapport annuel, janvier.

7. Arnault S., Crusson L., Donzeau N., Rougerie C., 2015, « Les conditions de logement fin 2013 », *Insee Première*, Insee, n° 1546, avril.

8. Even K., 2009, « L'augmentation de l'effort financier pour se loger », *Informations sociales*, CNAF, n° 155, mai.

9. Arnault S., Crusson L., 2012, « La part du logement dans le budget des ménages en 2010 : alourdissement pour les locataires du parc privé », *Insee Première*, Insee, n° 1395, mars.

partout en France, quels que soient les contextes des marchés locaux¹⁰. Cette évolution est principalement due à la baisse des taux d'intérêt et à l'allongement de la durée des prêts qui ont permis une augmentation des prix sans effet sur les mensualités des acquéreurs, et dont les effets se sont ressentis sur l'ensemble du territoire, indépendamment des contextes locaux d'équilibre entre l'offre et la demande. Elle a considérablement accru les écarts de prix entre les villes, et donc les inégalités d'accès à la propriété en fonction du lieu de résidence¹¹. S'il est devenu encore plus difficile d'accéder à la propriété en Île-de-France ou dans la plupart des grandes villes, *a contrario* c'est devenu plus facile dans les agglomérations où le marché est détendu. Ces écarts sont encore amplifiés par de fortes disparités en matière d'intensité de la construction neuve : seulement 3,4 logements neufs par an pour 1 000 habitants en Île-de-France entre 1998 et 2014, 5,4 en Provence-Alpes-Côte d'Azur, contre 7,5 en Bretagne et Midi-Pyrénées et près de 8 en Aquitaine et Languedoc-Roussillon¹².

Les obstacles à l'accession à la propriété dans les villes où le marché du logement est tendu renvoient à leur tour à un dernier indice de difficultés de logement : celui des freins croissants à la mobilité résidentielle des ménages aux ressources modestes ou moyennes. S'ils ne parviennent plus à aller dans le sens de leurs besoins (s'agrandir quand un enfant arrive ou qu'une famille se recompose, s'approcher de son lieu de travail ou de sa famille...) ou de leurs aspirations à un parcours résidentiel vers la propriété, il en résulte une frustration dont les conséquences sont palpables dans l'opinion et dans la conscience d'une période difficile que l'on qualifie dès lors de crise. Mais cela se traduit également, dans les villes où les besoins sont les plus forts, par un ralentissement notable de la libération des logements locatifs sociaux aux dépens des demandeurs inscrits sur les listes d'attente¹³. Plus la mobilité baisse dans le parc locatif social, plus les files d'attente s'allongent et plus les conditions de logement des demandeurs risquent de se dégrader.

Si les conditions de logement sont majoritairement satisfaisantes, les arguments demeurent malgré tout nombreux pour parler encore de crise du logement dans la France de la deuxième moitié des années 2010. L'Onpes s'intéresse tout particulièrement à la manière dont cette crise affecte les personnes pauvres ou modestes. Il s'agit donc d'aller au-delà des constats très généraux qui précèdent pour mieux appréhender les diverses manifestations du mal-logement et la situation des personnes qui en pâtissent.

10. Les données disponibles sur le site de l'Insee (indice Notaires-Insee), pour une base 100 au premier trimestre 2010, donnent des indices au premier trimestre 1998 (niveau le plus bas depuis 1994, avant reprise généralisée) allant de 34,5 pour l'agglomération de Marseille à 38,6 pour l'Île-de-France et 41,4 pour les unités urbaines de moins de 10 000 habitants et les communes rurales.

11. Les inégalités territoriales en matière de prix immobiliers remontent bien avant les années 2000, en revanche leur doublement, lui, a changé la donne. Entre 1998 et 2010, les prix des logements anciens sont passés de 4 000 € à 8 000 € du m² à Paris, de 1 500 € à 3 000 € du m² dans la plupart des métropoles et de 500 € à 1 000 € du m² dans les villes moyennes peu tendues. Si l'accroissement est identique, les écarts, eux, se sont considérablement creusés.

12. Données tirées de l'exploitation de la base Sit@del2, mises en forme et exploitées dans Driant J.-C., 2015, *Les politiques du logement en France*, La Documentation française.

13. Voir à ce sujet Driant J.-C., 2016, *Mobilité résidentielle et crise du logement*, disponible en ligne sur le site politiquedulogement.com.

Encadré 1

Crise du logement en France: un éternel recommencement ?

Parler de crise du logement en France en 2017 semble témoigner d'une grande constance, puisqu'elle est présente dans le vocabulaire politique et médiatique depuis au moins la seconde moitié du XIX^e siècle. En y regardant de plus près, il n'en est évidemment rien pour au moins deux raisons.

La première renvoie à des variations d'intensité de la crise dans le temps. Elle a d'abord traversé près d'un siècle sans faiblir, avec les débuts de la révolution industrielle et ses épidémies de choléra de 1832 et 1854, les conséquences des deux guerres mondiales, les « mal-lotés » des années 1920 et l'appel de l'Abbé Pierre de 1954. Toutefois, l'intense effort de construction consenti entre 1953 et 1974 semblait avoir largement résolu le problème en résorbant un déficit quantitatif séculaire. Le terme de crise du logement se fait alors plus rare en France au cours des décennies 1980 et 1990.

La seconde résulte d'évolutions considérables de ses composantes. Qualifiée de « quantitative » jusqu'à la fin des années 1970, elle est souvent qualifiée de « qualitative » quand apparaissent conjointement les premiers indices sociaux de « crise des banlieues », plus techniques car renvoyant à la dégradation de certains immeubles. Puis, au milieu des années 1980, l'apparition dans les médias du terme de « nouvelle pauvreté », principalement centré sur la problématique de la fragilisation de l'emploi, met également en évidence une nouvelle visibilité de la pauvreté, présente dans la rue, remettant en avant la problématique du sans-abrisme que l'on croyait résolue. Le logement n'est plus un problème quantitatif ou qualitatif, mais devient un indice fort, voire un facteur, de l'exclusion sociale. La reprise économique de la seconde moitié des années 1990 semble à nouveau reléguer l'idée de crise du logement dans les archives de l'histoire. Seulement, la hausse des prix qui reprend en 1998 va peu à peu générer des mécanismes nouveaux dont les effets se ressentent fortement à partir de la moitié des années 2000 et jusqu'à aujourd'hui.

Pourquoi un rapport de l'Onpes sur le « mal-logement » ?

La question du logement n'est pas étrangère à l'Onpes qui l'a déjà traitée à plusieurs reprises, soit directement, soit indirectement, par exemple en intégrant les coûts du logement dans ses analyses des budgets de référence ou dans son dernier rapport sur l'invisibilité sociale.

Consacrer son rapport 2017-2018 à la question du mal-logement suppose, pour l'Onpes, d'insérer ses travaux dans un ensemble d'analyses et de réflexions particulièrement riche. Cette conjoncture favorable à la connaissance et au débat doit beaucoup à la diffusion des résultats de la dernière enquête nationale Logement 2013 de l'Insee, ainsi qu'aux élections présidentielles et législatives au cours desquelles la question du logement était au cœur des débats. Ce contexte particulier, marqué par plusieurs publications importantes¹⁴, oblige l'Onpes à bien spécifier la nature de son apport. Il s'agit d'adopter une approche centrée sur les enjeux de la connaissance, dans la continuité du rapport du Conseil national de l'information

14. Citons notamment : le numéro 2016/3 de la *Revue française des affaires sociales* consacré aux trajectoires résidentielles, l'édition 2017 d'*Insee Références* sur les conditions de logement en France et le rapport 2017 sur l'état du mal-logement en France de la Fondation Abbé Pierre qui fait une grande place à la dimension politique.

statistique (CNIS) de 2011¹⁵ qui invitait l'Observatoire à poursuivre ses travaux, notamment en s'attachant à combler certaines des lacunes qu'il avait identifiées. Les conditions semblent donc réunies pour que l'Onpes puisse répondre au mandat qui lui a été confié par le CNIS. Le lecteur ne trouvera donc dans le présent rapport, ni analyse des politiques mises en œuvre pour répondre aux besoins en logement des ménages pauvres, ni tentative de chiffrage global du mal-logement. En revanche, il se concentre sur des réflexions propres à l'Onpes concernant les enjeux et les moyens de la connaissance et de l'observation. Dans la continuité de ses précédents travaux, il entend appliquer à la question du logement sa grille de lecture élargie de la pauvreté, questionner les grandes catégories de l'analyse et contribuer à une amélioration des outils de la connaissance là où elle reste lacunaire. En retour, ces avancées ont pour but de contribuer à améliorer les actions des politiques publiques pour tenter de répondre aux difficultés de logement des plus pauvres. C'est ce qui justifie que, malgré son objectif d'abord épistémologique, l'Observatoire n'hésite pas à utiliser le terme normatif de « mal-logement ».

Poursuivant l'approche qui est celle de l'Onpes à propos de la question du logement, le présent rapport envisage de croiser deux regards complémentaires. Le premier porte sur les conditions de logement des personnes pauvres ou aux ressources modestes et entend enrichir les études déjà conduites par le passé¹⁶. Le second s'intéresse à l'habitat lui-même et, plus précisément, aux conditions conduisant au « mal-logement ». Cette approche s'inscrit comme une suite directe du rapport du CNIS de 2011 qui incitait l'Observatoire à explorer « le coût économique du mal-logement », puis à « étudier les situations mal couvertes par la statistique publique », et enfin à « suivre l'ensemble du processus d'expulsion ». À cet effet, l'Onpes a déjà mené en 2014-2015 deux études parallèles sur le coût économique et social du mal-logement¹⁷ et des travaux exploratoires sur le processus d'expulsion locative¹⁸. Le choix de ces deux regards complémentaires se justifie à double titre.

En premier lieu le système statistique français ne permet d'aborder les conditions de logement que pour le champ que les statisticiens désignent comme celui des « ménages », c'est-à-dire l'ensemble des personnes qui habitent dans une résidence principale relevant du « logement ordinaire ». Cette définition opère une double exclusion : d'abord celle des habitants des « logements en résidence offrant des services spécifiques¹⁹ », ensuite celle des personnes vivant hors logement. Il en résulte que, selon l'Insee, « les personnes vivant dans des habitations mobiles, les bateliers, les sans-abri, et les personnes vivant en communauté (foyers de travailleurs, maisons de retraite, résidences universitaires, maisons de détention...) sont considérées comme vivant hors ménage²⁰ ». Selon les sources statistiques permettant d'isoler les ménages en situation de pauvreté, notamment l'enquête Logement de l'Insee

15. Join-Lambert M.-T., Labarthe J., Marpsat M., Rougerie C., 2011, « Le mal-logement », rapport du CNIS, n° 126, juillet.

16. Voir à ce sujet *La Lettre de l'Onpes* n° 1 de 2012, « Les Conditions de logement des ménages à bas revenus en 2010 », ainsi que « Les conditions de logement des ménages jeunes » (travaux de l'Onpes 2007-2008) et une série de résumés de recherches publiés dans les travaux de l'Onpes 2003-2004.

17. OFCE (2015) et Credoc, Fondation des Villes et Fédération PACT (2015).

18. Voir à ce sujet *La Lettre de l'Onpes* n° 2 de juin 2014.

19. Définition du logement ordinaire sur le site de l'Insee : « Le logement ordinaire est un logement défini par opposition à un logement en résidence offrant des services spécifiques (résidences pour personnes âgées, pour étudiants, de tourisme, à vocation sociale, pour personnes handicapées...) ».

20. Plus d'informations sur le site de l'Insee : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1881>.

et la base d'origine fiscale Filocom, on ne dispose donc que d'une approche partielle des conditions de logement de la population à bas ou très bas revenus, qui exclue les personnes vivant hors logement ordinaire. Or, il est probable qu'une part significative du mal-logement se situe justement dans ces franges parfois qualifiées de « marginales ».

Dans un second temps, les notions de mal-logement et de pauvreté ne se recouvrent que de façon très limitée. Les précédents travaux de l'Onpes montrent, en effet et heureusement, que la majorité des ménages pauvres sont aujourd'hui plutôt bien logés, bénéficiant d'un statut d'occupation stable et d'un logement adapté à leur situation, tant au regard de la taille que du confort. D'ailleurs, si l'Insee comptabilisait 8,9 millions de personnes vivant sous le seuil de pauvreté en 2015, la Fondation Abbé Pierre arrivait, dans son rapport sur l'état du mal-logement de 2018, à un total de 4 millions de personnes mal logées dont rien n'indique avec certitude qu'elles vivent toutes sous le seuil de pauvreté.

Ces seules considérations soulèvent d'importants enjeux de connaissance au croisement de ces deux approches. L'un des objets essentiels de ce rapport de l'Onpes est de pointer ces enjeux et de lever le voile sur certains d'entre eux, sans craindre d'assumer le caractère normatif de la notion de mal-logement.

Enrichir la compréhension du « mal-logement » par l'analyse de son impact sur la pauvreté et l'exclusion

Pour un observatoire chargé de rassembler, d'analyser et de publier des informations et données, l'emploi du terme « mal-logement » n'est pas évident. De fait, la plupart des analyses statistiques menées à l'Insee ou à l'Ined ont recours à la terminologie de « difficultés de logement » ou de « situations marginales par rapport au logement²¹ » qui évite les jugements de valeur. De leur côté, les Anglo-Saxons parlent de « *homelessness* », notion qui repose sur le constat de privations dont l'analyse des composantes a été systématisée en Europe sous l'impulsion de la Feantsa²² par la grille Ethos²³.

Le rapport du CNIS datant de 2011, quant à lui, n'hésite pas à adopter pour titre « Le mal-logement ». Ce terme était apparu quinze ans plus tôt dans le premier rapport de la Fondation Abbé Pierre, publié en mars 1996, sans pour autant être réellement défini.

21. Voir à ce sujet le rapport du groupe de travail Insee-Ined : Marpsat M. (dir), 2009, « Les situations marginales par rapport au logement : méthodes et sources statistiques publiques », rapport du groupe SML, document de travail n° F2009/03, Insee, mai.

22. Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri. Cette classification a été proposée pour la première fois en 2003 par trois universitaires, proches collaborateurs de la Feantsa : Bill Edgar (université de York), Joe Doherty (université de Saint-Andrews) et Henk Meert (université de Louvain). Elle est construite à partir d'une définition du *home* (chez-soi) en trois critères : le critère physique désigne un espace décent qui satisfait les besoins les plus élémentaires ; le critère social signifie que les personnes jouissent de leur *privacy* (à la fois espace privé, intimité, autonomie) et entretiennent des relations de sociabilité (possibilité de recevoir) ; le critère légal signifie que la personne occupe l'espace en toute légalité, avec la garantie d'une possession exclusive du lieu et de sa sécurité. La combinaison de ces critères permet de distinguer différents degrés d'exclusion du logement : un habitat est plus ou moins décent, plus ou moins propice aux relations sociales, plus ou moins garanti en termes de légalité et de sécurité.

23. European Typology of Homelessness and Housing Exclusion. La traduction française de *Homelessness* disponible sur le site de la Feantsa est « l'exclusion liée au logement ».

Le premier essai de chiffrage par la Fondation date de 2004, à partir d'une grille d'analyse fondée sur les « manifestations »²⁴ du mal-logement.

Sans doute faut-il voir dans le titre du rapport du CNIS le fait que le groupe de travail réuni pour le produire visait à répondre aux attentes d'un secrétaire d'État en charge du logement et de l'urbanisme qui explicitait ses attentes dans les termes suivants : « La définition des moyens d'intervention appropriés et efficaces, de la part de l'État garant du droit au logement, qui doivent être ciblés sur les populations ou les situations les plus prioritaires, suppose une connaissance plus objective et plus précise de l'ampleur et des composantes du phénomène du mal-logement²⁵ ».

Il ajoutait d'ailleurs à la fin de sa lettre que les recommandations du CNIS « permettront d'orienter les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes) qui devront prendre en compte davantage la question du mal-logement²⁶ ».

Outre que les attentes formulées à l'égard de l'Onpes comportent bien le terme de mal-logement, ces propos présentent l'intérêt de lier explicitement la connaissance à un objectif d'action publique « appropriée et efficace », en lien avec la mise en œuvre du droit au logement. Parler de mal-logement renvoie donc à l'idée de situations à traiter en priorité.

Par conséquent, le mal-logement s'avère d'abord un concept à fonction politique que l'on peut même, en s'attachant au sens premier des mots, qualifier de manichéenne : il s'agit de résorber le *mal*-logement pour que tout le monde soit *bien* logé. Tracer la frontière de ce mal semble donc un objectif naturel de l'action publique. En réalité cette tâche est très difficile, en raison des ambiguïtés qu'elle soulève.

La première découle des termes eux-mêmes : si l'idée de *homelessness* renvoie à la privation, celle de mal-logement évoque plutôt, dans une acception restrictive, l'idée d'une inadéquation du logement. Nous proposons ici, comme la Fondation Abbé Pierre, un sens élargi qui recouvre des situations allant de la rue au logement inconfortable. Dans cette acception, le concept de mal-logement intègre le non-logement ou l'infra-logement.

La deuxième ambiguïté renvoie à la nécessité de différencier le terme « mal-logement » de l'idée de situations marginales de logement. Le mal-logement n'inclut pas les formes « marginales » d'habitat qui résultent de choix personnels. Vivre dans une yourte ou un tipi, une caravane ou une péniche, relève bien d'une situation marginale par rapport au logement, mais peut résulter d'un choix tout à fait positif et assumé sans contrainte. Dans un autre registre, habiter à l'âge adulte chez un membre de sa famille sans lien juridique au logement occupé constitue bien un statut précaire, même s'il peut aussi résulter d'une volonté réciproque et de mécanismes solidaires. *A priori*, ces situations d'habitat n'entrent pas dans le champ d'analyse de ce rapport, même si nous serons parfois confrontés à la difficulté de distinguer le choix de la contrainte, ce qui suppose un effort de définition.

La troisième ambiguïté réside dans l'utilisation des mots « logement » et « habitat ». Ceux-ci ne sont pas synonymes. Le premier désigne un objet (ce que les architectes nomment

24. La Fondation construit sa définition du mal-logement sur cinq manifestations : l'absence de domicile personnel, les difficultés d'accès au logement, les mauvaises conditions d'habitat, les difficultés pour se maintenir dans son logement et les blocages des parcours résidentiels.

25. Lettre de Benoist Apparu à Jean-Pierre Dupont, président du CNIS, le 23 février 2010.

26. *op. cit.*

« la cellule »), le second le place dans son environnement (l'immeuble, le quartier, l'accès aux ressources et services...). Le terme d'habitat permet également de surmonter les frontières juridico-institutionnelles qui différencient le logement ordinaire et autonome de l'hébergement en institution, mais aussi ces formes institutionnelles des formes marginales d'habitat. Tout en conservant le vocable devenu classique de « mal-logement », ce rapport choisit d'adopter l'acception ouverte de l'habitat, en intégrant autant que nécessaire (et autant que possible, compte tenu des sources d'information disponibles) l'ensemble des composantes de l'espace résidentiel des individus et des ménages.

La variable temporelle introduit une quatrième source d'ambiguïté. D'abord parce qu'une situation jugée acceptable à un moment de la vie peut ne plus l'être quelques années plus tard : rester dans un logement trop petit ou qui se dégrade peut conduire au mal-logement un ménage pour lequel c'était initialement une bonne solution. Les chambres de bonne dépannent efficacement des étudiants qui y passent quelques mois, en revanche, elles deviennent indécentes lorsqu'ils y restent plusieurs années. Ensuite parce que les normes évoluent. Le mal-logement d'aujourd'hui n'est pas le même que celui d'hier et est sans doute différent de celui de demain. Qui parlait de précarité énergétique en France en 2005 ? Si ce critère est devenu l'un des enjeux qualitatifs majeurs des politiques du logement, il n'est entré dans nos catégories usuelles qu'à la suite du rapport du groupe de travail présidé par Philippe Pelletier en 2009²⁷.

Face à toutes ces difficultés on se doute que l'Onpes ne sera pas en mesure dans le cadre de ce rapport de fournir une définition, *a fortiori* une mesure, intangible du mal-logement. A tout le moins, il s'agira de documenter la question pour dresser un bilan des acceptions et connaissances actuelles sur les situations de logement qui touchent les personnes pauvres ou modestes et que l'action publique entend réduire.

Les composantes du rapport

Dans cet esprit général, le présent rapport est composé de trois parties précédées par un chapitre introductif appelé prologue méthodologique. Ce dernier a pour vocation de poser les termes épistémologiques de la démarche, en partant des catégories construites ou utilisées par le rapport du CNIS de 2011, pour proposer une grille d'analyse propre à la démarche de l'Onpes et permettant à la fois de décrire les conditions d'habitat des ménages pauvres ou modestes et de caractériser les situations de mal-logement. C'est à partir de cette grille que se décline la suite du rapport, qui dresse des bilans de connaissances fondés sur un ensemble de travaux menés ou commandés par l'Onpes à la suite des recommandations du CNIS.

La première partie décrit les conditions d'habitat des ménages à bas revenus ou modestes occupant un « logement ordinaire », c'est-à-dire la très grande majorité de ces ménages, à partir d'analyses statistiques. Elle met en relief les spécificités des conditions de logement de ces ménages et souligne les risques que certaines situations de logement peuvent entraîner pour les personnes. Elle souligne également la forte augmentation de l'effort

27. Pelletier P. (prés.), 2009, « Précarité énergétique », rapport préparé dans le cadre du plan Bâtiment Grenelle, décembre.

financier supporté par ces ménages et ses conséquences en matière de capacité à assumer l'ensemble des dépenses de la vie familiale.

La deuxième partie se concentre sur la connaissance des « situations marginales de logement » et comment certaines d'entre elles peuvent constituer des formes de mal-logement. À partir du développement de trois exemples que le rapport du CNIS invitait tout particulièrement à explorer (l'hébergement chez un tiers, les formes particulières d'habitat et les situations des personnes sans domicile), le rapport dresse un état des lieux critique des moyens de connaissance de ces situations et de leurs lacunes. Il souligne l'importance des analyses qualitatives de longue durée de ces situations de logement, en particulier pour documenter le sens que les personnes concernées leur donnent.

La troisième partie introduit une approche dynamique des situations observées en s'intéressant aux conditions favorisant le passage entre une situation d'inclusion et une situation d'exclusion du logement de droit commun. Elle le fait principalement à travers l'analyse de deux processus quasiment symétriques : la perte du logement occasionnée par l'expulsion (une des lacunes de la connaissance que le CNIS pointait avec insistance) et le retour à un logement de droit commun après un épisode sans-domicile. Dans les deux cas, les analyses soulignent à la fois les enjeux d'une meilleure connaissance des parcours des personnes et du rôle des dispositifs mis en œuvre par l'action publique.

Chacune de ces trois parties donne lieu à un résumé et des pistes pour approfondir la connaissance des thématiques abordées. Dans la conclusion, l'Onpes tire les conséquences de cet ensemble d'analyses en matière de moyens de connaissance et présente une synthèse des recommandations formulées pour leur amélioration, dans la perspective de la construction de politiques publiques de réduction des inégalités en matière d'habitat et de résorption du mal-logement.



PROLOGUE MÉTHODOLOGIQUE

L'objectif de ce prologue est de fournir un cadre méthodologique à l'ensemble du rapport. Il explicite les outils mobilisés dans ce travail pour en délimiter le champ et pour analyser les situations de logement²⁸. Répondant à une ancienne commande du CNIS et soucieux d'approfondir la question du « mal-logement » du point de vue des personnes pauvres ou modestes, l'Onpes a décidé de rassembler pour son rapport thématique 2017-2018 un ensemble d'études qualitatives et quantitatives sous l'angle très général des liens entre pauvreté et mal-logement.

La mise en forme des résultats de ces travaux a conduit le Conseil de l'Onpes à vouloir lever l'ambiguïté inhérente à l'expression « mal-logement ». Elle sert de fait à des travaux de dénombrement qui alimentent directement le débat sur les politiques publiques, mais elle ne repose sur aucune définition objective partagée par les différents acteurs. Les débats au sein de l'Onpes ont montré cependant qu'en renonçant à qualifier les situations de mal-logement, il était impossible de hiérarchiser des urgences ou des priorités entre divers types de situations de logement inappropriées, impossible également de déterminer en quoi les situations inadéquates de logement conduisent à aggraver les difficultés et les souffrances sociales subies par les personnes et ménages pauvres ou modestes.

Si l'Observatoire ne vise pas à proposer un chiffrage des situations qui pourraient être considérées comme relevant du mal-logement, il cherche cependant à affiner l'analyse de ce phénomène en interrogeant le périmètre de certaines de ses manifestations et pointant les enjeux qu'un tel exercice soulève pour la connaissance et l'action publique. Prenant appui sur les connaissances disponibles sur les situations de logement produites par la statistique publique, le secteur associatif et le monde académique (section I), l'Onpes s'est efforcé de clarifier les critères servant à qualifier les difficultés propres à des situations inadéquates de logement en distinguant trois approches : conditions d'habitat objectivement difficiles, perception des personnes sur leur situation, prise en compte des risques sanitaires et sociaux liés aux difficultés de logement ou d'habitat (section II). Ces approches servent enfin, pour l'Onpes, à explorer le mal-logement pour les catégories couvertes par le rapport (section III).

28. Comme le groupe de travail « Mal-logement » du CNIS et le groupe « Sans-abri » avant lui, nous désignons à travers l'expression « situations de logement », l'ensemble des situations de logement, « des plus habituelles et des plus stables aux plus précaires et moins confortables » (Clanché, 1998). Cette acception part du principe qu'il existe un *continuum* de situations entre le logement et le non logement.

La connaissance disponible sur les situations de logement

La réflexion de l'Onpes s'appuie sur trois sources de connaissance :

- le service statistique public. Les résultats des enquêtes statistiques et des données administratives produites et collectées par le service statistique public constituent la première source. Ainsi, la première partie s'appuie principalement sur des résultats issus de l'enquête nationale Logement (ENL) mais aussi du fichier des logements par communes (Filocom) et de l'enquête Budget de famille pour décrire les conditions d'habitat des ménages vivant dans un logement ordinaire (*encadré 2*) et l'effort financier qu'ils consentent pour se loger. Relativement à son objet d'étude, la deuxième partie utilise des sources telles que l'enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distribution de repas, dite « enquête Sans-domicile », le recensement de la population et un module spécifique de l'enquête Logement, qui permettent d'appréhender certaines situations marginales de logement. Enfin, l'analyse de processus d'entrée et de sortie dans le logement de droit commun a conduit l'Observatoire à traiter des statistiques produites par le ministère de la Justice sur les demandes d'expulsion locative pour impayé de loyers ainsi que des données recueillies par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des Solidarités et de la Santé dans le cadre de l'enquête quadriennale Établissements et services (ES) Difficulté sociale :
- le secteur associatif et militant. Ce secteur a produit des connaissances originales sur la question de l'exclusion et des difficultés de logement. Qui sont les personnes qui recourent à leurs services d'aide ? Combien sont-elles ? Quels sont leurs besoins ? Quels sont les effets observables sur le terrain des politiques sociales ? Tels sont les différents chantiers que ces acteurs ont ouverts et alimentés, en particulier par des données quantifiées. Parmi ces derniers, la Fondation Abbé Pierre occupe une place à part dans la mesure où elle publie un rapport annuel qui fait autorité sur les questions de logement. C'est cette expertise, nourrie par une coopération avec un réseau d'universitaires et adossée sur des exploitations spécifiques de la statistique publique, qui a conduit à la notion de « mal-logement ». Apparue au milieu des années 1990, cette notion vise à dépasser les approches traditionnelles qui limitaient la réflexion à la question de l'absence de logement ou à celle de mauvaises conditions d'habitat en prenant en compte des difficultés apparues dans la seconde partie des années 1980 (accès et maintien dans le logement) et plus récemment encore (inégalités de perspectives résidentielles). Hautement politique, ce concept permet d'agrèger les problèmes d'habitat et de donner une idée de leur ampleur en soulignant l'urgence d'une réponse publique. Il repose sur des conventions transparentes, souvent proches des indicateurs utilisés par la statistique publique pour décrire les « difficultés de logement », mais qui restent propres à la Fondation Abbé Pierre et peuvent donc être interrogées :
- la recherche académique a également produit des connaissances dans ce domaine, que ce soit sur le logement, en particulier le logement social, ou sur les situations d'exclusion du logement : sans-abrisme, hébergement institutionnel ou par un particulier, squat, habitations de fortune, habitats mobiles, bidonvilles, etc., avec des contributions plus

ou moins importantes selon ces formes d'exclusion. Ces travaux ont souvent pour objet de souligner la contradiction entre l'affirmation, dans notre société, du droit au logement pour tous et l'exclusion du logement de personnes et même de groupes sociaux. Au cours des années récentes, la recherche universitaire a mis l'accent sur la nécessité de tenir compte de l'expérience des personnes mal logées, évitant de les réduire à de simples victimes incapables de réagir face à leur situation. Le présent rapport fait écho à cette orientation, dans l'esprit même du précédent rapport thématique de l'Onpes consacré à l'invisibilité sociale²⁹. En expliquant et en comprenant la façon dont les personnes vivent quotidiennement dans conditions d'habitat objectivement difficiles voire extrêmes, on évite les conséquences négatives de l'invisibilisation et l'on reconnaît ainsi leur capacité à proposer des réponses qui collent au plus près à la réalité de leurs problèmes.

Encadré 2

Logement ordinaire, logement de droit commun et situations marginales de logement

Logement ordinaire et logement de droit commun

D'après l'Insee, un logement ordinaire est défini par opposition à un logement en résidence offrant des services spécifiques (résidences pour personnes âgées, pour étudiants, de tourisme, à vocation sociale, pour personnes handicapées...). Il s'agit d'un local utilisé pour l'habitation, séparé, c'est-à-dire complètement fermé par des murs et cloisons, et indépendant, c'est-à-dire qu'il doit disposer d'une entrée indépendante qui donne directement accès sur l'extérieur ou les parties communes. Il peut être situé dans une maison individuelle, un immeuble collectif de plusieurs logements ou encore un immeuble à usage autre que l'habitation comme le logement du concierge dans une usine. Le recensement de la population identifie plusieurs catégories de logement ordinaire : la résidence principale, lorsque l'occupant y réside plus de six mois dans l'année ; le logement occasionnel, la résidence secondaire et le logement vacant.

La catégorie statistique « logement ordinaire » se distingue cependant de ce qu'on nomme communément un logement de droit commun. En effet, les méthodes utilisées lors du recensement de la population conduisent à considérer des logements-foyers pour personnes âgées et certaines habitations précaires (caravane, mobil-home) comme des logements ordinaires par exemple.

Situations hors logement de droit commun, situations marginales de logement

Dans son rapport sur le mal-logement, le CNIS propose une classification qui permet d'évaluer des situations de logement à l'aune de plusieurs dimensions, « l'approche en dimensions [ayant] vocation à rendre compte de l'ensemble des situations et à mettre en évidence qu'on peut être mal logé au regard d'une dimension et bien logé au regard d'une autre » (CNIS, 2011, p. 15) et d'identifier des situations de logement qui ne relèvent pas du droit commun. Ces dimensions sont les suivantes : le type d'habitat, le statut d'occupation, la qualité du logement, la stabilité ou la précarité temporelle

29. « L'invisibilité sociale : une responsabilité collective », rapport 2016 de l'Onpes.

de la situation, l'environnement du logement et la comparaison du logement (coût, accessibilité, typologie, surface) au ménage qui l'occupe (capacités financières, composition). Chacune des deux premières dimensions recouvre une diversité de situations qui se caractérisent par un degré de précarité plus ou moins important. Ainsi, le type d'habitat peut aller de la maison individuelle aux lieux non prévus pour l'habitation en passant par la chambre d'hôtel tandis que le statut d'occupation pourra s'appliquer aussi bien aux propriétaires qu'aux sans-abri.

En croisant les deux premières dimensions, on obtient plusieurs situations hors logement de droit commun, telles que l'absence de logement personnel (sans-domicile, sous-locataires, personnes logées à l'hôtel à leurs propres frais, personnes hébergées chez des tiers, occupants sans titre), les formes particulières d'habitat (abris de fortune, habitat mobile) et les communautés (établissements sociaux, internat, foyers, prisons, communautés religieuses...). Ce sont ces situations qui sont qualifiées dans le rapport de situations marginales de logement à l'exception des communautés.

En pratique, tirant bénéfice de ces trois sources, le présent rapport a donné lieu à une série d'exploitations statistiques spécifiques, d'enquêtes de terrain et d'études monographiques initiées par l'Onpes entre 2014 et 2017 et réalisées par :

- le service statistique public dont l'Insee, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des Solidarités et de la Santé, et le Service de la donnée et des études statistiques (SDES) du ministère de la Transition écologique et solidaire ;
- des organismes d'études et de recherche indépendants tels que le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et FORS-Recherche sociale ;
- des groupements d'intérêt public tels que l'observatoire du Samusocial de Paris et l'Institut de recherche et documentation en économie de la santé (Irdes) ;
- des associations telles que le Secours catholique ;
- ainsi que des chercheurs.

Les critères retenus par l'Onpes pour affiner l'analyse des situations de logement

Pour rassembler un ensemble aussi disparate d'informations qualitatives et quantitatives, relevant d'observations mesurables ou de données subjectives, il fallait les organiser selon des critères qui puissent se rattacher aux « difficultés de logement » telles que définies par la statistique publique et aux diverses dimensions du mal-logement (concept codifié mais non défini par le CNIS). Cela a conduit l'Onpes à distinguer trois critères susceptibles de guider l'analyse des situations de logement en vue de la qualification du mal-logement.

Des conditions d'habitat objectivement difficiles

Le premier critère d'analyse vise à objectiver les difficultés de logement auxquelles sont confrontées les populations pauvres ou modestes indépendamment de leur appréciation subjective. L'Onpes entend ainsi rendre compte des conditions d'habitat qui s'écartent des normes d'occupation, de soutenabilité financière, de confort ou plus généralement d'habitabilité. En revanche, ce premier critère ne vise pas à mesurer un éventuel écart par rapport aux normes admises, qu'elles soient juridiques ou sociales, en termes de statut d'occupation ou de type d'habitat étant donné que la distinction établie entre situations de logement de droit commun et situations marginales de logement en tient compte implicitement. Pour ce faire, l'Observatoire a choisi plusieurs indicateurs statistiques utilisés par l'Insee pour décrire les « difficultés de logement » des ménages³⁰ dont il convient cependant de rappeler le caractère perfectible, conventionnel et donc nécessairement discutable.

Trois catégories d'indices sont présentées dans les pages suivantes pour illustrer ce propos : l'indice de peuplement qui permet notamment d'appréhender l'inadéquation du logement au nombre et à la qualité des occupants, les indicateurs de privation de confort et l'indicateur de taux d'effort qui contribue à identifier les ménages confrontés à une pression financière excessive en matière de logement. L'analyse des conditions d'habitat ne se limite évidemment pas à ces quelques indicateurs.

– *Un écart à la norme mesuré par la statistique publique*

Le service statistique public produit des indicateurs pour appréhender les conditions d'habitat et objectiver les difficultés de logement des ménages. Ces indicateurs répondent notamment au besoin de connaissance exprimé par les acteurs en charge de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques publiques sur le logement ainsi que par le secteur associatif et académique. Ils traduisent bien souvent des normes sociales ou juridiques et permettent de mesurer les situations qui s'en écartent. L'indice de peuplement de l'Insee³¹, et plus particulièrement sa genèse, témoigne, par exemple, de la forte interaction entre les normes statistiques et juridiques.

Cet indicateur vise à caractériser le degré d'occupation d'un logement par comparaison entre le nombre de pièces dont il dispose et le nombre de pièces nécessaires au ménage. L'occupation d'un logement est qualifiée de normale s'il comporte :

- une pièce de séjour pour le ménage ;
- une pièce pour chaque personne de référence d'une famille ;
- une pièce pour les autres personnes mariées ou remariées mais ne vivant pas en couple, veuves ou divorcées, ainsi que pour les célibataires de 19 ans ou plus ;

30. Le service statistique public, c'est-à-dire l'Insee et les services statistiques ministériels, n'utilise jamais dans ses publications la notion de mal-logement pour décrire les conditions de logement des ménages vivant dans un logement ordinaire. Il est souvent question, en revanche, de « difficultés de logement » ou de « mauvaises conditions de logement ».

31. Il s'agit de la définition présentée sur le site de l'Insee. Cependant la méthode de calcul peut varier selon les sources utilisées (enquête Logement, recensement de la population), pour le décompte du nombre de pièces par exemple. Il existe par ailleurs un autre indice de peuplement utilisé par Eurostat et calculé à partir du dispositif SRCV/EU Silc. À la différence de la norme française, il ne tient pas compte de la superficie des pièces et utilise des seuils d'âge différents.

- une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou âgés de moins de 7 ans, sinon une pièce par enfant.

Un logement auquel il manque une pièce est considéré en situation de surpeuplement modéré, voire en situation de surpeuplement accentué s'il manque deux pièces ou plus. Cependant, une personne seule dans un studio de 25 m² ou plus est réputée satisfaire à la norme et les logements comportant autant de pièces que la norme sont considérés comme surpeuplés si la superficie est inférieure à 18 m² par personne.

Contrairement à d'autres indicateurs de peuplement tels que ceux utilisés par les organismes payeurs des aides au logement pour définir les conditions d'éligibilité des bénéficiaires ou par les constructeurs immobiliers, l'indice de l'Insee ne trouve pas d'équivalent juridique³². Il en était pourtant autrement lors de sa création. Lorsque la statistique publique établit cette norme d'occupation en 1968, elle part du postulat que les membres du ménage ont un besoin d'espace et d'intimité spécifique selon leurs caractéristiques et les relations qu'ils entretiennent avec les autres membres. Cette mesure du peuplement trouve son origine dans la politique du logement d'après-guerre et les règles juridiques instaurées par le ministère de la Reconstruction et de l'urbanisme pour sa mise en œuvre³³. En effet, dès la fin des années 1940, des normes de peuplement sont édictées pour conditionner l'octroi des allocations logement et l'attribution des logements sociaux. Si, au départ, le législateur impose uniquement un nombre minimal de pièces adapté au nombre d'occupants, il ajoute au cours des années 1950 des critères relatifs aux caractéristiques des membres du ménage : ainsi, à partir de 1958, un HLM de quatre pièces peut être attribué à une famille de quatre personnes à condition que les enfants soient de sexe différent puis, à partir de 1961, seuls les ménages qui vivent dans un logement comportant au minimum « *une pièce habitable pour les parents, une pièce secondaire pour un enfant et une pièce habitable par groupe de deux enfants du même sexe*³⁴ » peuvent bénéficier d'une allocation logement. En 1962, la statistique publique tient compte de ce critère de séparation physique et le traduit en termes statistiques dans un indicateur de peuplement qui préfigure celui de 1968.

– *Une norme évolutive, des indicateurs perfectibles*

Les indicateurs créés par la statistique publique pour appréhender les difficultés de logement des ménages sont cependant perfectibles en raison de l'évolution des normes qu'ils traduisent.

De même que la norme sociale ou juridique dont ils rendent compte, les indicateurs statistiques évoluent dans le temps. Les indicateurs de confort illustrent particulièrement bien ce propos. Si, depuis le début des années 1950, la statistique publique appréhende le

32. L'indice de peuplement des caisses d'allocation familiales (CAF) et des mutuelles sociales agricoles (MSA) traduit une norme d'occupation définie dans le Code de la Sécurité sociale (décrets n° 90-885 du 2 octobre 1990, n° 95-1158 du 2 novembre 1995 et n° 2003-694 du 29 juillet 2003). Celui-ci précise qu'un logement au titre duquel le droit à l'allocation logement est ouvert doit « présenter une surface habitable globale au moins égale à 16 m² pour un ménage sans enfant ou deux personnes, augmentée de 9 m² par personne en plus dans la limite de 70 m² pour 8 personnes et plus ». Par ailleurs, les programmes de construction doivent se soumettre aux normes établies par le Code de la construction et de l'habitation selon lesquelles « la surface et le volume habitables d'un logement doivent être de 14 m² et de 33 m³ au moins par habitant prévu [...] pour les quatre premiers habitants et de 10 m² et 23 m³ au moins par habitant supplémentaire au-delà du quatrième » (article R*111-2).

33. Pour plus de détails, voir Pohn-Weidinger A., 2013, « Une statistique de l'intimité. La catégorie du "logement surpeuplé" entre statistique et droit (1936-1962) », *Genèses*, Belin, n° 92, septembre, p. 102-126.

34. Décret n° 61-687 du 3 juin 1961, journal officiel du 1^{er} juillet 1961 : 5979, cité dans Pohn-Weidinger, 2013.

niveau de confort des logements à partir de quatre critères principaux que sont l'alimentation en eau courante, la présence de chauffage central, de w.-c. intérieurs et d'une baignoire ou d'une douche, l'amélioration continue des conditions de logement et l'élaboration de nouvelles normes d'habitabilité ont conduit l'Insee à élargir la notion de confort à d'autres éléments d'appréciation et à redéfinir ses instruments de mesure. Le décret d'application du 30 janvier 2002 de la loi sur la Solidarité et le renouvellement urbains (SRU) détermine notamment les caractéristiques d'un logement locatif décent. Pour être considéré comme tel, un logement ne doit pas présenter de risques manifestes pour la sécurité physique ou la santé des locataires, il doit comporter des éléments d'équipement et de confort le rendant conforme à l'usage d'habitation, et disposer d'une surface habitable et d'une hauteur sous plafond minimales. Ces caractéristiques sont également retenues dans le décret d'application du 28 novembre 2007 de la loi sur le Droit au logement opposable (Dalo) qui définit les situations de logement dans lesquelles un ménage peut se voir attribuer un logement social de manière prioritaire³⁵.

S'appuyant sur ce dernier décret, l'Insee propose en 2011, à titre exploratoire, de considérer comme « privés de confort » les logements situés dans des immeubles insalubres, menaçant de tomber en ruine, ou comptant au moins deux défauts parmi les suivants : installation de chauffage insuffisante ou mauvaise isolation, infiltrations d'eau, électricité non conforme, absence d'installation sanitaire ou de coin cuisine³⁶. Toutefois cet indicateur présente quelques limites – il s'écarte notamment de l'esprit du décret du 30 janvier 2002 qui ne fixe pas de seuil de décence. Depuis février 2017, c'est donc une autre approche que la statistique publique privilégie : plutôt que de fixer un seuil à partir duquel un logement peut être qualifié d'inconfortable, elle définit un certain nombre de défauts de confort classés selon leur gravité et raisonne en termes de cumul de difficultés³⁷.

– *Des conventions statistiques variables et discutables*

Les indicateurs statistiques et les seuils qu'ils établissent sont des conventions statistiques variables comme l'illustrent l'indicateur de taux d'effort et l'usage qui en est fait pour rendre compte des situations de logement exerçant une pression financière excessive sur les ménages.

Défini comme le rapport entre les dépenses engagées pour l'habitation principale et le revenu, le taux d'effort mesure le coût du logement dans les ressources des ménages. S'il s'agit d'un

35. Le décret d'application du 28 novembre 2007 précise les situations dans lesquelles les personnes peuvent faire l'objet d'une attribution prioritaire de logement social par la commission Dalo. Parmi elles figurent les situations de logement indécents dès lors qu'elles sont associées à un handicap ou à la prise en charge d'un enfant mineur. Selon ce décret, un logement peut être considéré comme indécents s'il présente au moins un des risques pour la sécurité ou la santé énumérés à l'article 2 du décret du 30 janvier 2002, qui définit les caractéristiques du logement décent, ou si au moins deux des éléments d'équipement et de confort mentionnés à l'article 3 de ce même décret lui font défaut.

36. Briant P., Donzeau N., 2011, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles – La situation dans les années 2000 », *Insee Première*, Insee, n° 1330, janvier.

37. Cet indicateur comporte douze défauts graves de confort (absence des éléments de base du confort sanitaire ou défaut présentant un danger pour la santé ou la sécurité des occupants). Pour plus de détails, voir Insee, 2017, *Les conditions de logement en France*, Insee, coll. Insee Références, fiche 6.1. Il répond à une des recommandations formulées par le CNIS, en 2011, qui visait à élaborer un indice de qualité du logement proposant une « échelle de l'intensité de dégradation » (nombre de défauts pris en compte, gravité des défauts), la « gradation des indices permettant aux acteurs de la politique du logement de distinguer en fonction des données retenues les conditions inacceptables, très difficiles, difficiles ».

indicateur précieux pour l'observation statistique, c'est également un critère utilisé par les acteurs publics pour conditionner l'accès au logement social ou l'octroi d'aides financières permettant d'accéder ou de se maintenir dans un logement, ainsi que par les banques pour déterminer la capacité d'emprunt des ménages accédant à la propriété³⁸. Le taux d'effort est dit « net » lorsque les aides au logement sont déduites du montant des dépenses et ne rentrent pas dans la composition du revenu et « brut » dans le cas contraire. Le taux d'effort net témoigne de l'effet solvabilisateur des aides au logement, il est donc nécessairement plus faible que le taux d'effort brut qui ne tient pas compte de ces allocations.

Néanmoins, il est possible de s'appuyer sur de nombreuses conventions pour analyser les dépenses et le revenu des ménages. La prise en compte des éléments de revenus et des prélèvements fiscaux et sociaux est variable selon les acteurs et l'usage qui est fait de l'indicateur, de même que le périmètre des dépenses de logement. Dans certains cas, les dépenses de logement n'incluent pas la taxe d'habitation, les factures d'énergie ou encore la part des emprunts correspondant au remboursement du capital pour les accédants à la propriété³⁹. De plus, deux méthodes de calcul sont possibles pour mesurer le taux d'effort net : soit les aides au logement sont défalquées de la dépense au numérateur, soit elles sont ajoutées au revenu du ménage au dénominateur. Cette différence méthodologique n'est pas sans conséquence sur les résultats obtenus et peut avoir un impact très concret sur la vie des ménages si elle n'est pas maîtrisée⁴⁰. Dans le cadre de ce rapport, l'Onpes reprend la définition du taux d'effort de l'Insee⁴¹.

Si le taux d'effort mesure la part de la dépense consacrée au logement dans le budget des ménages, il ne permet pas pour autant d'évaluer la capacité des ménages à s'acquitter sans difficulté de cette dépense. De fait, à taux d'effort donné, un ménage situé sous le seuil de pauvreté risque de rencontrer des difficultés pour payer son loyer et faire face à ses dépenses courantes, contrairement à un ménage aisé en mesure de le payer sans problème. Il est donc nécessaire, selon le CNIS, de compléter l'analyse du taux d'effort par une approche

38. Le taux d'effort est un critère utilisé par les réservataires de logements sociaux et les commissions d'attribution pour apprécier la solvabilité des ménages. Un taux d'effort net inférieur à 33 % est généralement exigé pour pouvoir bénéficier d'un logement social. C'est également la limite fixée par les établissements de crédit pour accorder un prêt immobilier. Par ailleurs, certaines aides sociales telles que celles dispensées dans le cadre du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) sont octroyées à condition que le taux d'effort ne dépasse pas un certain seuil. La valeur-seuil varie selon les départements.

39. La méthode de calcul du taux d'effort retenue pour l'attribution des logements sociaux telle que définie dans l'arrêté ministériel du 10 mars 2011 ne tient pas compte, par exemple, des dépenses en eau et en énergie ainsi que de la taxe d'habitation, contrairement à la définition de l'Insee.

40. Admettons qu'un ménage perçoive 1 000 € par mois pour un logement dont la somme du loyer et des charges est de 500 € et qu'il bénéficie de 200 € d'APL. En appliquant la première méthode de calcul, le taux d'effort net du ménage s'élève à 30 % ; en appliquant la seconde, il atteint 42 %. Or, lorsque le taux d'effort est calculé dans le cadre d'un processus d'attribution de logement social, et dans l'hypothèse où la méthode de calcul fixée par arrêté ne serait pas respectée, de telles différences peuvent entraîner d'importantes conséquences pour le demandeur. En effet, dans le premier cas, ce dernier peut être sélectionné par le réservataire et se voir présenté à la commission d'attribution ; dans le second cas, en revanche, il risque d'être exclu du processus.

41. Pour les propriétaires, les dépenses comprennent les remboursements d'emprunt pour l'achat du logement, la taxe foncière et les charges de copropriété. Elles excluent le coût du capital immobilisé et diffèrent donc du coût d'usage du logement. Pour les locataires, elles comprennent les loyers et les charges locatives. Pour tous les ménages, elles incluent la taxe d'habitation, les dépenses en eau et en énergie associées au logement. Le revenu inclut les revenus d'activité professionnelle salariée ou non salariée, les revenus de remplacement (indemnités maladie et chômage), les retraites et préretraites, les prestations sociales et familiales, et les revenus du patrimoine. Il est mesuré avant le paiement des impôts et n'inclut pas les aides au logement. Le taux d'effort net se calcule de la manière suivante : (dépenses – aides)/revenu.

en matière de reste à vivre ou de revenu arbitrage⁴² pour rendre compte de l'impact des dépenses en logement sur les autres dépenses et leur exposition au risque d'insolvabilité. C'est notamment ce que fait la Fondation Abbé Pierre qui considère qu'une personne est en « situation d'effort financier excessif » lorsqu'elle consent un effort financier supérieur à 35 % après déduction des aides au logement et dispose d'un reste-à-vivre après prise en compte des dépenses de logement inférieur à 650 euros par mois et par unité de consommation. Toutefois, d'autres approches sont possibles. Ainsi, pour l'Insee, un ménage est confronté à une « pression financière excessive » s'il appartient aux trois premiers déciles de revenus et présente un taux d'effort strictement supérieur à 40 % de son revenu. Ce seuil est considéré comme un équivalent du seuil généralement admis par les acteurs du logement, compris entre 30 et 33% du revenu disponible. Ces deux indicateurs témoignent du caractère conventionnel du seuil à partir duquel une situation peut être considérée comme financièrement insoutenable pour le ménage. L'Onpes, pour sa part, s'appuie sur l'indicateur de l'Insee qu'il applique non pas aux trois premiers déciles mais aux populations pauvres et aux ressources modestes. Celui-ci est cohérent avec l'indicateur que retient l'Observatoire dans son tableau de bord de suivi de la pauvreté et de l'exclusion sociale, calculé avec une autre source que l'ENL (l'enquête Statistiques sur les ressources et conditions de vie [SRCV]) qui permet d'actualiser l'indicateur chaque année.

La perception des personnes sur leur situation de logement

Mesurer le caractère anormal d'une situation de logement par le biais d'indicateurs statistiques n'est cependant pas suffisant pour déterminer si elle relève du mal-logement. En effet, dans quelle mesure peut-on considérer qu'un ménage qui fait le choix de consacrer une part importante de son budget à ses dépenses de logement pour vivre dans un quartier particulier ou pour disposer de davantage d'espace est mal-logé ? Que dire également d'une personne qui vit dans un tipi ou une yourte qui dérogent aux normes sociales admises dès lors qu'elle revendique pleinement cet habitat alternatif ? Ces exemples témoignent de la nécessité de compléter le premier critère par une approche qui prend en considération la subjectivité des personnes concernées afin de déterminer le caractère subi ou « choisi » de leur situation⁴³ et, plus généralement, de rendre compte de leur expérience. Pour ce faire, différentes méthodes existent (*encadré 3*).

42. Le reste-à-vivre est une notion utilisée de longue date dans le cadre de différents dispositifs du champ social (accès au logement social, politique de traitement du surendettement des particuliers, octroi d'aides sociales par les Centres communaux d'action sociale [CCAS]...). Il recouvre cependant différentes acceptions selon les acteurs qui l'utilisent : il s'agit soit d'un ensemble de ressources qui doit rester au ménage après le paiement de ses dépenses de logement pour faire face à ses dépenses courantes, soit les ressources qui lui restent après le paiement des dépenses nécessaires pour survivre ou travailler. Suivant une recommandation du rapport de la commission « Mesure du pouvoir d'achat des ménages », présidée par Alain Quinet, en 2008, qui invitait la statistique publique à élaborer un indicateur de dépenses pré-engagées et un indicateur de revenu arbitrage (« libéré »), l'Insee mesure une notion qui s'en approche : il s'agit du revenu arbitrage des ménages, défini comme le revenu disponible diminué des dépenses pré-engagées entendues comme les dépenses revêtant un caractère contractuel et difficilement renégociables à court terme (dépenses liées au logement, services de télécommunication, restauration scolaire, service de télévision, assurances, frais bancaires). Cet indicateur est calculé à partir de la source enquête Budget de famille de l'Insee.

43. Une action entièrement choisie n'existe pas, tout comme une action entièrement déterminée et subie. Il s'agit donc de raisonner ici en termes d'espace des possibles (plus ou moins contraint) et de sens donné par les individus à ce qu'ils font, en l'assumant plus ou moins comme « choisi ».

Encadré 3

Des méthodes différentes pour rendre compte de la perception des individus

Enquêtes quantitatives, enquêtes qualitatives : des méthodes de collecte différentes

Pour rendre compte de l'expérience des personnes mal logées, l'Onpes fonde ses analyses sur des résultats issus à la fois d'enquêtes quantitatives, principalement conduites par le service statistique public, et d'enquêtes qualitatives réalisées par des chercheurs en sciences sociales. La différence entre ces deux types d'enquêtes s'explique principalement par les méthodes utilisées.

L'enquête quantitative consiste à interroger des individus à partir d'un questionnaire standardisé. Il peut s'agir de questions fermées, les modalités de réponse ont été prédéfinies par le concepteur de l'enquête, ou de questions ouvertes, l'enquêté est libre de répondre ce qu'il veut. Le questionnaire peut s'adresser à l'ensemble d'une population ou porter sur un échantillon représentatif.

L'enquête qualitative implique un contact personnel avec les sujets de la recherche du fait même des méthodes utilisées : l'entretien et l'observation. Généralement semi-directif, l'entretien consiste à poser des questions ouvertes aux personnes interrogées sur un thème particulier, à partir d'une grille d'entretien préalablement définie. Il peut durer parfois plusieurs heures et être conduit de manière répétée auprès d'une même personne. Quant à l'observation, elle peut être ponctuelle ou durer plusieurs années dans le cas de travaux ethnographiques. Elle requiert une plus ou moins grande participation du chercheur et peut être conduite à couvert ou à découvert.

Du recueil d'opinion à l'analyse du sens donné par les personnes à leur situation d'habitat

Tandis que les méthodes quantitatives visent plutôt à dénombrer et observer la fréquence d'un comportement, d'une pratique, d'une opinion ou de certaines caractéristiques et à identifier les déterminants d'un phénomène, les méthodes qualitatives cherchent davantage à comprendre les représentations et le sens que l'individu accorde à ses actions et à ses pratiques. Cette différence méthodologique a une incidence sur la manière de prendre en compte la subjectivité des personnes mal logées dans le rapport : tantôt elle est rapportée sous la forme d'opinion et de ressenti ; tantôt elle est analysée dans une approche compréhensive. Deux exemples permettent d'illustrer ce propos. Concernant le logement de droit commun, l'enquête nationale Logement fournit de précieuses informations sur le ressenti et le degré de satisfaction des ménages par rapport à leurs conditions d'habitat. Concernant les situations marginales de logement, plusieurs études qualitatives sur l'hébergement par un particulier ont notamment été mobilisées dans la deuxième partie pour rendre compte du vécu des personnes hébergées et, plus particulièrement, de la façon dont la contrainte se matérialise dans leur vie quotidienne.

– *Rendre compte de l'expérience des personnes mal logées*

Qu'il s'agisse de recueillir leurs opinions ou d'analyser le sens qu'elles donnent à leur situation, la prise en compte de la perception des personnes mal logées permet de mieux saisir les difficultés qu'elles rencontrent.

De fait, la caractérisation d'une situation de logement ne peut se limiter à des critères objectifs. Si la conformité d'un logement aux normes de peuplement, d'habitabilité, de soutenabilité financière, etc., est nécessaire, elle ne suffit pas à qualifier de manière positive des conditions

d'habitat. Une étude⁴⁴ de l'Insee a montré qu'un décalage existait parfois entre le niveau de confort objectif d'un logement et le degré de satisfaction des ménages vis-à-vis de leurs conditions de logement : 10 % des ménages sont satisfaits de leur logement alors qu'il est objectivement inconfortable, tandis que 3 % des ménages en sont insatisfaits alors qu'il est objectivement confortable. Cette sous-estimation du niveau de confort s'explique en partie par le fait que les ménages intègrent dans l'appréciation de leurs conditions de logement le jugement qu'ils portent sur son environnement direct. Ainsi, les ménages insatisfaits ont plus souvent de mauvaises relations avec leur voisinage et sont plus fréquemment confrontés à des problèmes de nuisances sonores et d'insécurité. Ce décalage trouve également son origine dans l'impossibilité d'accomplir un projet résidentiel (devenir propriétaire, habiter une maison). Bien que les réponses soient très sensibles à la manière dont sont formulées les questions, les données d'opinion et de ressenti apportent dans ce cas un éclairage indispensable sur les conditions de logement des ménages puisqu'elles permettent de rendre compte d'aspects difficilement mesurables et d'intégrer dans l'analyse les besoins et les aspirations des personnes.

Par ailleurs, analyser la signification qu'accordent les personnes à leurs conditions d'habitat revêt une importance particulière quand il s'agit d'enquêter sur des personnes socialement et politiquement « dominées ». Cette démarche permet notamment de lutter contre ce que Claude Grignon et Jean-Claude Passeron (1989), spécialistes des cultures populaires, ont appelé la dérive du « populisme » et du « misérabilisme »⁴⁵ en rendant audibles la parole et les actions des plus démunis. Elle rend ainsi possible la compréhension et l'explication de situations *a priori* irrationnelles comme le « choix » revendiqué par certaines personnes sans abri de rester à la rue plutôt que de se rendre en centre d'hébergement. Ce faisant, elle peut favoriser leur participation à l'élaboration de solutions visant à améliorer leurs conditions d'habitat.

– *Identifier le degré de contrainte d'une situation*

La prise en compte de l'expérience individuelle s'avère déterminante dans l'observation de certaines situations marginales de logement, telles que l'hébergement par un particulier, pour lesquelles la statistique publique peine à déterminer le degré de contrainte. Cette catégorie désigne les personnes qui, ne disposant pas d'un logement, se trouvent hébergées par une tierce personne (parent, ami ou connaissance). Toutefois, elle recouvre une hétérogénéité de situations allant du jeune adulte qui vit encore chez ses parents à la personne expulsée de son logement qui recourt à l'hospitalité de ses amis, en passant par la personne âgée en perte d'autonomie venue emménager chez ses enfants. Or, comment délimiter l'hébergement contraint dans ce qui s'apparente dans certains cas à une manifestation de la solidarité familiale ou amicale et dans d'autres à une difficulté réelle d'accès ou de maintien dans le logement ?

44. Jauneau Y., Vanovermeir S., 2008, « Les jeunes et les ménages modestes surestiment plus souvent le confort de leur logement », *Insee Première*, Insee, n° 1209, septembre.

45. Dans un cas, les personnes sont jugées responsables de leur situation, elles sont alors culpabilisées, stigmatisées ou à l'inverse héroïsées ; dans l'autre, elles sont considérées comme des victimes uniquement déterminées par les contraintes économiques qui pèsent sur elles.

S'il est possible, grâce à l'enquête nationale Logement, de repérer les personnes vivant dans cette situation et de connaître les raisons pour lesquelles elles sont hébergées, il est en revanche plus difficile de savoir dans quelle mesure elle résulte d'une nécessité. D'une part, les questions sont adressées à « l'occupant principal du logement » et non à la personne hébergée ; d'autre part, la diversité des situations et des trajectoires individuelles peut donner un sens très différent aux motifs invoqués. Comme le souligne le rapport du CNIS, seul un questionnement *ad hoc* dans le cadre d'un entretien de durée suffisante auprès de personnes hébergées peut fournir des éléments pour connaître le degré de contrainte auxquelles elles sont confrontées.

Par ailleurs, la prise en compte de l'expérience des personnes concernées permet de saisir l'évolution de la contrainte dans le temps. La perception des personnes hébergées peut en effet changer : une situation jugée acceptable à un moment de la trajectoire résidentielle du fait de son caractère temporaire et opportun peut devenir insupportable lorsqu'elle s'inscrit dans la durée. Pour rendre compte de ces fluctuations, il a semblé utile à l'Observatoire de différencier ce qui relève d'une contrainte passée, c'est-à-dire les circonstances qui ont conduit à la situation d'hébergement, et ce qui traduit une contrainte présente, c'est-à-dire les raisons qui font que cette situation est subie par la personne hébergée.

L'existence de risques sanitaires et sociaux

Le troisième critère d'analyse porte sur les risques encourus par les personnes vivant dans certaines conditions d'habitat. De fait, un logement inadapté, et plus encore l'absence de logement, peuvent avoir des conséquences sinon dramatiques, du moins préoccupantes, sur les conditions de vie.

Les conséquences sur la santé sont sans doute les plus documentées : ainsi, lorsqu'il est insalubre, l'habitat peut provoquer ou accentuer de nombreuses pathologies (saturnisme lié aux peintures au plomb dégradées, maladies respiratoires liées à l'humidité et au manque d'aération, maladies infectieuses favorisées par des équipements sanitaires insuffisants) et accroître le risque d'accidents domestiques en raison de la présence d'installations électriques défectueuses ou de l'instabilité des planchers, des plafonds ou des escaliers. Cependant, des conditions de logement dégradées ou la privation de logement personnel peuvent également avoir une influence néfaste sur l'insertion sociale et professionnelle des personnes - par exemple, un logement situé dans un quartier enclavé ou mal desservi peut freiner l'accès à l'emploi tandis que l'absence de logement peut freiner l'accès aux droits - qui limite ainsi leur capacité à sortir de leur situation de logement quand elles ne contribuent pas à aggraver les difficultés qu'elles rencontrent (impayés, expulsion locative...). C'est sans compter, par ailleurs, les répercussions que les problèmes de logement peuvent avoir sur la vie sociale des personnes qui y sont confrontées. Recevoir quelqu'un chez soi devient parfois impossible tant la honte est grande et les conditions matérielles insuffisantes. De telles conséquences renforcent le caractère critique des situations de logement qui en sont à l'origine. C'est pourquoi l'Onpes a cherché à identifier ces situations et à mesurer, lorsque c'était possible, les risques qu'elles font courir aux personnes qui y sont confrontées.

Des situations de logement au mal-logement

L'Onpes ne peut rendre compte, dans le cadre de ce rapport, de toute la richesse qui pourrait résulter de la combinaison des critères d'analyse présentés dans la section précédente⁴⁶. D'une part, les sources existantes ne permettent pas de croiser véritablement les trois critères pour appréhender les situations identifiées; d'autre part, l'Observatoire a fait le choix, suivant les recommandations du CNIS, d'éclairer certaines situations, soit parce qu'elles concernent la quasi-totalité de la population – le logement ordinaire – soit parce qu'elles soulèvent des enjeux de connaissance et d'action publique particuliers.

Les situations de logement étudiées par l'Onpes

Outre le logement ordinaire qui occupe la première partie du rapport *via* l'analyse des conditions d'habitat des ménages pauvres ou modestes, l'Observatoire consacre la deuxième partie à l'étude de trois situations marginales de logement : l'hébergement par un particulier, les formes particulières d'habitat et l'absence de domicile. La connaissance de l'hébergement par un particulier et des formes particulières d'habitat se heurte notamment aux difficultés méthodologiques rencontrées par la statistique publique pour caractériser, comptabiliser, voire repérer ces situations. De plus, la diversité des situations et la difficulté pour le statisticien à déterminer leur degré de contrainte rendent l'observation du mal-logement plus difficile encore. Si les personnes sans domicile sont aujourd'hui beaucoup mieux appréhendées par la statistique publique, le fait qu'elles soient en augmentation entre 2001 et 2012 milite pour une meilleure connaissance des raisons qui poussent certaines d'entre elles à ne pas recourir aux hébergements institutionnels, ainsi que pour une prise en charge plus adaptée de ces situations.

L'utilisation des critères d'analyse pour comprendre le mal-logement dans ces situations

Pour décrire les manifestations du mal-logement dans le logement ordinaire et pour affiner la connaissance de certaines situations mal couvertes par la statistique publique à travers le prisme du mal-logement, l'Onpes a donc été conduit, par la nature même des travaux et des résultats accumulés, à privilégier trois angles d'approche :

- une approche objective qui repose sur l'utilisation d'indicateurs statistiques visant à qualifier notamment le confort, la densité d'occupation et l'adéquation du logement aux capacités financières de ses occupants ;
- une approche subjective qui mobilise le vécu ou le ressenti des personnes à l'égard de leur situation de logement pour déterminer, en partie, dans quelle mesure celle-ci s'avère contrainte ;
- une approche en termes de risques sanitaires et sociaux encourus en raison de la qualité insuffisante du logement ou de l'habitat, y compris à l'insu des personnes concernées.

46. En revanche, l'Onpes a tenté d'identifier, à titre exploratoire, les différentes situations de logement qui pourraient résulter de la combinaison des trois critères (annexe 1).

Toutefois, l'utilisation de ces trois critères diffère, sauf exception, dans l'analyse du logement ordinaire et des situations marginales de logement retenues par l'Onpes. Dans le premier cas, les critères ont une fonction plus analytique. Ils visent à décrire de la manière la plus complète possible les conditions de logement des ménages pauvres ou modestes et structurent, par conséquent, les développements consacrés à ce sujet dans la première partie. Dans le second cas, les critères ont une fonction plus heuristique. Ils sont mobilisés de manière ponctuelle et permettent de sonder les contours du mal-logement, voire d'identifier des formes graves de mal-logement, d'affiner ses critères d'appréciation et de réfléchir à des solutions adaptées aux situations décrites.

De plus, certains de ces critères n'ont pas pu être appliqués de manière systématique à chacune des situations étudiées en raison, soit des limites des sources statistiques, soit de l'inadaptation des indicateurs à la réalité observée. En théorie, le critère 1 s'applique aux situations de logement de droit commun et aux situations marginales de logement. En effet, la marginalité d'une situation de logement ne préjuge pas toujours de la nature des conditions d'habitat. Il apparaît donc pertinent d'analyser les conditions d'habitat d'une personne hébergée par un particulier ou qui vit dans certaines formes particulières d'habitat telles que l'habitat mobile par exemple. Toutefois, les données ne sont pas toujours disponibles et lorsqu'elles le sont, elles ne sont pas toujours représentatives de la diversité des situations. Par ailleurs, le critère 1 a peu de pertinence dans l'analyse des situations marginales de logement dans lesquelles le type d'habitat et le statut d'occupation impliquent nécessairement des mauvaises conditions d'habitat (sans abrisme). L'utilisation du critère 3 est également plus limitée, l'identification de risques associés aux conditions d'habitat dépendant des données disponibles. Ainsi, seuls les risques encourus par les ménages confrontés à des difficultés dans le logement de droit commun et par les sans-abri ont été identifiés.

Le critère 2, en revanche, est appliqué à l'ensemble des situations étudiées. Toutefois, il n'a pas toujours la même portée. Dans le cas du sans-abrisme et de certaines formes particulières d'habitat, il est mobilisé pour inviter les pouvoirs publics à prendre en considération la perception des personnes concernées dans l'élaboration et la mise en œuvre des dispositifs de lutte contre le mal-logement. Dans d'autres cas, il est utilisé pour interroger la norme en deçà ou au-delà de laquelle une situation peut être considérée comme du mal-logement. Ainsi, l'Onpes discute notamment le caractère arbitraire des conventions statistiques en vigueur pour mesurer des dépenses en logement excessives dans le logement de droit commun et propose d'identifier un taux d'effort socialement acceptable défini à partir des besoins exprimés par les ménages au sein de groupes de consensus qui ont permis d'établir des budgets de référence pour participer pleinement à la vie sociale. L'Observatoire s'intéresse également au vécu des personnes hébergées par un particulier pour affiner la notion de contrainte.

Malgré leurs limites d'utilisation, ces critères permettent de circonscrire le champ du mal-logement dans le cadre de ce rapport. Ainsi, pour l'Onpes, le mal-logement s'applique :

- aux ménages vivant dans un logement ordinaire dont le niveau de confort, la densité d'occupation, la qualité ou le coût s'écartent des normes admises – le caractère contraint

de la situation et les risques sanitaires et sociaux encourus constituant des circonstances aggravantes :

- aux ménages « en situation marginale de logement », confrontés à un risque social (santé, éducation, protection de l'enfance, violences familiales) ou qui considèrent cette situation comme une contrainte dans le cas de l'hébergement par un particulier ou de certaines formes particulières d'habitat. Pour ces situations contraintes, les mauvaises conditions d'habitat ou l'existence de risques constituent des facteurs aggravants.

Cette définition inclut la possibilité que des personnes dites « mal logées » ne veuillent pas changer une situation dans laquelle elles ont fini par trouver des repères et se créer des attaches. Il arrive même que certaines envisagent leur situation comme un choix de vie. L'Onpes reconnaît à cet égard l'apport récent des sciences sociales et de la pratique associative qui s'efforcent de plus en plus d'être à l'écoute des personnes concernées. Pour l'Onpes, cette situation doit inciter les pouvoirs publics à lutter contre le mal-logement dans le souci prioritaire d'un accompagnement adéquat des personnes vers les conditions d'habitat les plus adaptées à leur situation et à leurs aspirations.



Convergences
et divergences des conditions
d'habitat en logements
ordinaires depuis vingt ans



INTRODUCTION



Près de 98 % de la population résidant en France métropolitaine vivent en logements ordinaires. La première partie de ce rapport se concentre sur cette population alors que la seconde s'attache à des personnes vivant dans des situations marginales de logement.

Pour ces ménages vivant en logements ordinaires, la documentation statistique est abondante, enrichie par les recensements de population et, tous les six ans environ, par l'enquête nationale sur le Logement destinée à mesurer les conditions d'habitat et leur évolution au cours du temps. Les enquêtes Logement, et particulièrement l'ENL 2013, constituent la ressource principale des observations développées dans cette partie qui tente de répondre aux questions suivantes : dans quelle mesure l'insuffisance des ressources affecte-t-elle les conditions de logement ? Et comment les inégalités de logement liées aux inégalités de ressources ont-elles évolué au cours du temps ? Le fonctionnement spontané du marché du logement a tendance à accroître les inégalités d'accès aux logements de qualité. À « taux d'effort logement » donné, la qualité est moindre pour les ménages à faibles revenus dans le secteur locatif ; les conditions d'accès à la propriété ainsi que la propension à épargner sont défavorables aux ménages les plus modestes. L'objet des politiques publiques du logement est de réduire ces inégalités spontanées en s'efforçant de garantir à tous l'accès à un logement abordable de qualité. Mais qu'en a-t-il été pendant les vingt dernières années ?

La réponse à cette question sera abordée en quatre étapes, les trois premières découlant du choix de critères retenus par l'Onpes pour analyser le mal-logement :

- nous aborderons d'abord, dans le chapitre 1, les évolutions observables en matière de conditions de logement au regard de critères objectifs (statut d'occupation, localisation géographique, densité d'occupation, qualité et confort de l'habitat) qui reposent sur les résultats des enquêtes Logement de 1996 à 2013 ;
- nous nous intéresserons ensuite, dans le chapitre 2, à la perception exprimée par les occupants des logements selon leur niveau de ressources, recueillie dans l'ENL 2013 ;
- puis, dans le chapitre 3, nous donnerons un aperçu original des risques sociaux et sanitaires mesurables liés à des conditions de logement dégradées, sur la base d'enquêtes et d'études *ad hoc* ;
- et enfin, dans le chapitre 4, nous mettrons l'accent sur un critère d'adéquation du logement retenu depuis longtemps par les tableaux de bord de la pauvreté, celui du taux d'effort en matière de logement, c'est à dire les dépenses de logement des ménages nettes des aides publiques rapportées à leurs revenus, mesuré grâce aux trois dernières ENL depuis 2001.

Afin de rendre compte des inégalités de ressources des ménages et de comprendre dans quelle mesure elles génèrent, voire accentuent, des inégalités de logement, les analyses statistiques de cette première partie portent sur trois catégories de ménages. Tirant enseignement des récents travaux qu'il a menés pour accroître la connaissance de la pauvreté non monétaire et approfondir la notion d'exclusion sociale, l'Onpes a fait le choix de dépasser le périmètre des ménages touchés par la pauvreté monétaire en isolant, chaque fois que cela est possible, les ménages « à bas revenus » et les ménages « aux ressources modestes » (*encadrés 4 et 5*). Les conditions de logement de ces ménages sont alors comparées à celles des ménages plus « aisés ». L'Observatoire a en effet conduit, ces dernières années, un vaste programme d'études visant à faire émerger une définition consensuelle de l'exclusion sociale, de ce que peut être un revenu adéquat pour se sentir intégré aujourd'hui dans la société, à partir d'une démarche participative. La construction de ce panier de biens et services nécessaires pour se sentir effectivement inclus en France, traduit en montant monétaire, est appelée budget de référence⁴⁷. Fortement inspirée de l'expérience britannique, cette méthode de construction d'un consensus, qui ne prétend pas à la normativité, produit un repère qui met en perspective les seuils de pauvreté - monétaires et en conditions de vie - usuels de l'Insee et élargit le regard de l'Onpes à de nouvelles populations. Les résultats de ce travail insistent sur le fait que c'est bien au-dessus du seuil de pauvreté que se situe le niveau de vie adéquat ou décent pour faire face aux nécessités de la vie quotidienne et pouvoir participer pleinement à la vie sociale. Ils pointent certes la distance des plus pauvres à ce nouveau seuil d'exclusion sociale, mais ils dévoilent également la situation tendue de ménages dont les ressources sont supérieures au seuil de pauvreté mais inférieures aux budgets de références.

47. Rapport de l'Onpes 2014-2015, « Les budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale » [en ligne] <http://www.Onpes.gouv.fr/Le-rapport-de-l-Onpes-2014-2015.html>. Voir aussi « Les budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale - Rapport de l'Onpes 2014-2015 », *La Lettre de l'Onpes*, n° 1, mai, 2015 [en ligne] http://www.Onpes.gouv.fr/IMG/pdf/Lettre_Onpes_1_mai2015-2.pdf

*Encadré 4***Ménages à bas revenus, modestes, aisés : des catégories aux contours variables mais relativement homogènes d'une source à l'autre**

Les analyses statistiques de la première partie de ce rapport visent à décrire les conditions de logement des ménages pauvres et des ménages modestes dans un sens monétaire en cherchant à les comparer au reste de la population. Toutefois les revenus considérés dans les trois principales sources mobilisées (*annexe 2*) ne permettent pas toujours de reconstituer le niveau de vie des ménages selon la définition qu'en donne l'Insee et, par conséquent, le seuil de pauvreté monétaire, celui-ci étant défini à 60 % de la médiane des niveaux de vie.

Le niveau de vie correspond au revenu disponible du ménage, c'est-à-dire les revenus d'activité (nets des cotisations sociales), les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (aides au logement, minima sociaux, prestations familiales, pensions de retraites, indemnités chômage...), nets des impôts directs, divisé par le nombre d'unités de consommations (UC) du ménage. Il est calculé à partir de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS). Si les revenus pris en compte dans l'enquête Budget de famille offrent la possibilité de calculer le niveau de vie des ménages *stricto sensu* du fait de son appariement avec les fichiers sociaux et fiscaux, il en est autrement pour les deux autres sources utilisées :

- dans l'enquête Logement, les revenus comprennent les revenus d'activité professionnelle, les pensions de retraite, les indemnités de chômage, les prestations familiales, les minima sociaux et les revenus du patrimoine. Les aides au logement ne sont pas incluses et les impôts, tels que l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation, ne sont pas déduits des revenus ;
- dans Filocom, le revenu net ne contient pas les prestations sociales. Les revenus considérés sont donc des revenus bruts avant imposition, c'est-à-dire avant abattement fiscal et sans tenir compte des aides versées aux ménages telles que les aides au logement, les minima sociaux et les allocations familiales.

On appellera « niveau de vie », dans cette première partie, le revenu par UC quelle que soit la nature de celui-ci. Les UC sont calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique) modifiée qui attribue 1 UC au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans. Cette échelle permet de tenir compte des économies que permet la mise en commun de certains biens et des différences de consommation selon l'âge. Les ménages sont classés par ordre croissant selon leur revenu par unité de consommation.

Afin de pouvoir comparer les catégories de ménages d'une source à l'autre, les catégories de revenus définies dans la première partie du rapport – ménages à bas revenus, ménages aux ressources modestes, ménages plus aisés – sont relativement homogènes. La catégorie « ménages à bas revenus » approche ainsi les ménages pauvres monétairement au sens de la définition officielle. À titre indicatif, le seuil de pauvreté s'établissait à 1 000 euros par mois en 2013.

Définition des catégories de revenus des ménages selon la source utilisée

	ENL 2013	Budget de famille 2011*	Filocom 2013
Ménages à bas revenus	Ménages qui appartiennent aux deux premiers déciles de revenu (avant impôt et aides au logement) par unité de consommation. Leur niveau de vie est inférieur à 1 100 euros par mois.	Ménages situés sous le seuil de pauvreté monétaire, fixé à 60 % du niveau de vie médian. Leur niveau de vie est inférieur à 930 euros par mois.	Ménages qui appartiennent aux deux premiers déciles de revenu brut par unité de consommation. Leur niveau de vie est inférieur à 968 euros par mois
Ménages modestes	Ménages dont le revenu (avant impôt et aides au logement) par unité de consommation est compris entre le 2 ^e et le 4 ^e décile. Leur niveau de vie est supérieur ou égal à 1 100 euros et inférieur à 1 560 euros par mois.	Ménages dont le niveau de vie est situé entre le seuil de pauvreté et le 4 ^e décile, soit un niveau de vie supérieur ou égal à 930 euros et inférieur à 1 390 euros par mois.	Ménages dont le revenu brut par unité de consommation est compris entre le 2 ^e et le 4 ^e décile. Leur niveau de vie est supérieur ou égal à 968 euros et inférieur à 1 436 euros par mois.
Ménages plus aisés	Ménages dont le revenu brut par unité de consommation est supérieur au 4 ^e décile, soit 1 560 euros par mois.	Il s'agit des « classes moyennes » dont le niveau de vie est compris entre le 4 ^e décile et le dernier quartile de niveau de vie, soit des niveaux de vie mensuels compris entre 1 390 et 2 094 euros et des « ménages aisés » dont le niveau de vie est supérieur au dernier quartile de niveau de vie, soit 2 094 euros mensuels.	Ménages dont le revenu brut par unité de consommation est supérieur ou égal au 4 ^e décile, soit 1 436 euros par mois.

* Il s'agit de la dernière vague disponible.

Encadré 5

Qui sont les ménages à bas revenus et aux ressources modestes ?

Plus souvent d'âges extrêmes et composés de personnes seules ou de familles monoparentales

Les ménages à bas revenus sont, plus souvent que les autres, constitués de personnes jeunes. En 2013, 13 % d'entre eux ont une personne de référence âgée de moins de 30 ans, contre 9 % pour les ménages modestes et 6 % pour les ménages plus aisés (tableau). La proportion de jeunes ménages parmi ceux à bas revenus reste stable depuis 1996, alors qu'elle décline parmi les ménages modestes (-2 points) et plus aisés (-3 points). À l'inverse, depuis 1996, la plus forte part des ménages dont la personne de référence est âgée de 65 ans ou plus correspondent aux ménages modestes. En 2013, cette tranche d'âge représente 36 % de ces ménages contre 22 % de ceux à bas revenus et 29 % de ceux plus aisés. Cette concentration de personnes âgées parmi les ménages aux revenus modestes est favorisée par l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) qui leur assure

un niveau de ressources minimum¹. En 2013, le montant de l'allocation s'élevait à 787,26 euros pour une personne isolée et à 1 222,27 euros pour un couple auquel peuvent s'ajouter les aides au logement. Entre 1996 et 2013, cette part progresse, sauf parmi les ménages à bas revenus (-7 points).

Évolution des caractéristiques sociodémographiques des ménages à bas revenus, modestes et plus aisés entre 1996 et 2013

En %

	1996			2013		
	Ménages à bas revenus	Ménages modestes	Ménages plus aisés	Ménages à bas revenus	Ménages modestes	Ménages plus aisés
Âge de la personne de référence						
Moins de 30 ans	13	11	9	13	9	6
30 à 39 ans	20	20	20	17	14	15
40 à 49 ans	20	19	21	22	18	18
50 à 64 ans	19	20	25	27	23	32
65 ans ou plus	29	31	24	22	36	29
Total	100	100	100	100	100	100
Situation familiale						
Personne seule	34	29	24	38	38	30
Couple sans enfant	18	25	36	15	25	36
Couple avec enfant(s)	33	36	33	25	25	27
Famille monoparentale	12	7	3	18	8	4
Ménage complexe	3	4	3	4	4	3
Total	100	100	100	100	100	100
Nationalité de la personne de référence						
Française	87	94	97	86	95	97
Étrangère	13	6	3	14	5	3
Total	100	100	100	100	100	100

Note : En raison du système d'arrondis, le total n'équivaut pas toujours à 100 %.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.

Source : Insee, enquêtes Logement 1996 et 2013.

Les personnes isolées représentent 38 % des ménages à bas revenus et des ménages modestes, contre 30 % pour les ménages plus aisés. Les ménages à bas revenus, et dans une moindre mesure les ménages modestes, sont aussi plus fréquemment constitués de familles monoparentales. En 2013, 18 % des ménages à bas revenus, 8 % des ménages modestes et 4 % des ménages plus aisés sont des familles monoparentales. Cette part est en forte hausse depuis 1996 (+6 points) parmi les ménages à bas revenus alors qu'elle est restée stable pour les deux autres catégories de ménages.

1. Lelièvre M., Perigord, A., 2012, « Les ménages aux revenus modestes de 1996 à 2009. Une catégorie intermédiaire du bas de l'échelle de la distribution des niveaux de vie », in Labarthe J. et Lelièvre M. (dir.), *Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution – édition 2010*, DREES, coll. Études et Statistiques, p. 19-37.

Enfin, les ménages à bas revenus sont constitués d'environ cinq fois plus de ménages dont la personne de référence est de nationalité étrangère que les ménages plus aisés. Cette catégorie représente 14 % des ménages à bas revenus en 2013, soit une part très similaire à celle observée en 1996.

Les ménages à bas revenus ou modestes, moins souvent actifs, occupent davantage des postes d'ouvriers et d'employés que les ménages plus aisés

Les ménages en bas de l'échelle des niveaux de vie sont moins souvent actifs que les ménages aisés. En 2013, respectivement 53 % et 45 % des ménages à bas revenus et des ménages modestes ne comptent aucun actif. Cela concerne environ un tiers des ménages aisés. Quand ils sont actifs, les ménages les plus modestes sont plus souvent ouvriers ou employés que les ménages aisés. En 2013, environ un tiers des ménages à bas revenus et des ménages modestes occupent un poste d'ouvrier, contre 17 % des ménages plus aisés. Les proportions sont semblables pour les employés.

CHAPITRE 1



La convergence générale du niveau de confort élémentaire des logements s'accompagne d'une polarisation géographique et du maintien d'inégalités significatives

En vingt ans, le niveau de confort des logements n'a cessé de croître. Toutefois cette évolution s'est accompagnée du maintien, voire de l'accroissement, d'inégalités significatives liées aux revenus que cristallisent notamment le degré d'occupation et la qualité des logements, ainsi que d'une concentration géographique des ménages à bas revenus dans des espaces qui leur sont moins favorables.

Le statut d'occupation et la localisation résidentielle polarisent les ménages à bas revenus et plus aisés

Depuis 1996, les ménages à bas revenus et modestes semblent s'éloigner davantage de l'accession à la propriété et s'orientent plus fréquemment vers le secteur locatif notamment dans le parc social. Cette évolution est conjointe à une « urbanisation » des ménages les plus pauvres ainsi qu'à une forte croissance de l'habitat collectif. Par ailleurs, si les ménages à bas revenus déménagent plus souvent et de manière plus contrainte que le reste de la population, ils sont avec les ménages aux ressources modestes ceux qui déménagent le plus à cause de leurs conditions d'habitat.

En 2013, la propriété marque une nette césure entre les ménages à bas revenus et le reste de la population

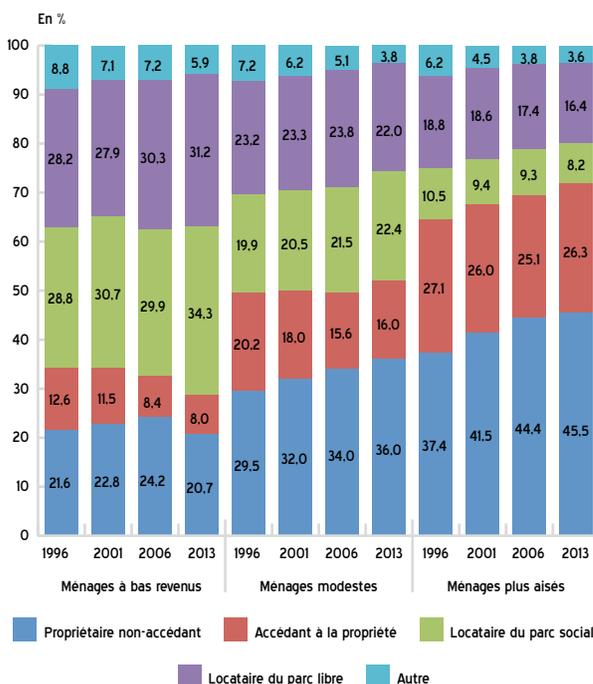
En 2013, seuls 28,7 % des ménages à bas revenus sont propriétaires ou accédants à la propriété pour 52,0 % des ménages aux ressources modestes et 71,8 % des ménages plus aisés (*graphique 1*). Véritable marqueur social, la propriété trace une ligne de partage très nette entre les ménages à bas revenus, très majoritairement locataires, et le reste de la population, d'autant plus qu'elle semble plus difficilement accessible que par le passé. La part de propriétaires à bas revenus varie cependant fortement d'un territoire à l'autre (*encadré 6*).

Outre la faiblesse des ressources des ménages situés dans le bas de la distribution des niveaux de vie, la structure de leur population contribue également à expliquer la moindre proportion d'accédants à la propriété et de propriétaires parmi eux. Plus jeunes en moyenne que les autres, les ménages à bas revenus sont ainsi moins stables d'un point de vue professionnel, familial ou géographique et moins susceptibles de s'être constitué une épargne en vue de l'acquisition d'un bien immobilier.

L'écart séparant les ménages les plus pauvres des autres ménages s'est par ailleurs creusé au cours des vingt dernières années. En effet, la part des propriétaires, accédants ou non, a nettement diminué parmi les ménages à bas revenus entre 1996 et 2013 (-5,5 points) alors qu'elle a augmenté pour les ménages aux ressources modestes (+2,3 points) et plus aisés (+7,3 points). Cette baisse a notamment été portée par les accédants à la propriété même si après avoir connu une hausse progressive, la part des propriétaires a nettement reculé entre 2006 et 2013.

L'accès à la propriété paraît également plus difficile pour les ménages aux ressources modestes qui voient leur part d'accédants diminuer depuis 1996 (-4,2 points). Par ailleurs, il semblerait que la hausse de la part des propriétaires enregistrée entre 1996 et 2013 s'explique en partie par le vieillissement des ménages aux ressources modestes (tableau de l'encadré 5). Les moins de 50 ans, qui représentaient la moitié des ménages aux ressources modestes en 1996, ont vu leur part baisser de 9 points au profit notamment des personnes âgées de plus de 65 ans. Or, comme pour l'ensemble de la population, la part des propriétaires augmente avec l'âge parmi les modestes non pauvres : quasiment nulle pour les ménages dont la personne de référence a moins de 30 ans en 2013, elle s'élève à 5 % pour les ménages

Graphique 1 : Répartition par statut d'occupation des différents types de ménages de 1996 à 2013



Lecture : En 2013, 20,7 % des ménages à bas revenus sont propriétaires non-accédants. Ils sont 36,0 % parmi les ménages modestes et 45,5 % parmi les ménages plus aisés.

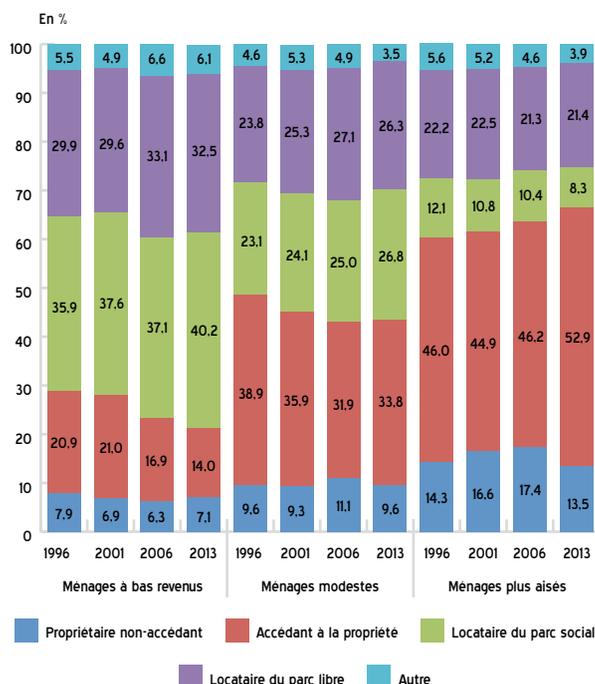
Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.

Source : Insee, enquêtes Logement 1996, 2001, 2006 et 2013.

âgés de 30 à 39 ans, 12 % pour les 40 à 49 ans, 38 % pour les 50 à 64 ans et 59 % pour les plus de 65 ans.

Restreindre l'observation de l'évolution de la répartition des ménages selon leur statut d'occupation aux ménages âgés de 30 à 49 ans permet de neutraliser l'effet âge⁴⁸ et de proposer ainsi une lecture plus nuancée des inégalités d'accès à la propriété (graphique 2). En effet, cet exercice souligne un peu plus l'écart existant entre les ménages à bas revenus et les ménages plus aisés, il révèle aussi un décrochage des ménages aux revenus modestes. Alors que, toutes classes d'âge confondues, les ménages aux ressources modestes ou plus aisés connaissent une évolution similaire de leur part des propriétaires entre 1996 et 2013, la restriction aux ménages dont la personne de référence a entre 30 et 49 ans montre qu'elle croît seulement pour les ménages plus aisés (+6,1 points), tandis que celle des propriétaires aux revenus modestes diminue nettement (-5,1 points).

Graphique 2 : Répartition par statut d'occupation des différents types de ménages de 1996 à 2013, pour les ménages dont la personne de référence a entre 30 et 49 ans



Lecture : En 2013, 7,1 % des ménages à bas revenus dont la personne de référence a entre 30 et 49 ans sont propriétaires non-accédants. Ils sont 9,6 % parmi les ménages modestes et 13,5 % parmi les ménages plus aisés.

Champ : France métropolitaine, ménages dont la personne de référence a entre 30 et 49 ans, hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.

Source : Insee, enquêtes Logement 1996, 2001, 2006 et 2013.

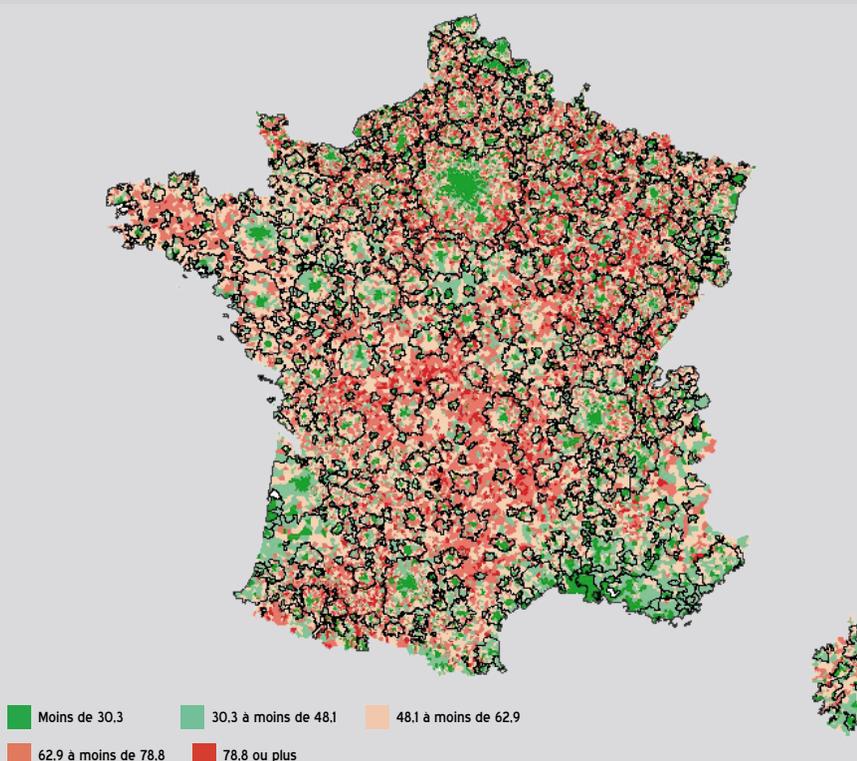
48. Cela s'explique par le fait que l'on retrouve davantage de jeunes parmi les ménages locataires et davantage de personnes âgées parmi les propriétaires.

Encadré 6

La proportion de propriétaires à bas revenus varie d'un territoire à l'autre

En 2013, moins de trois ménages à bas revenus sur dix sont propriétaires de leur résidence principale en France métropolitaine alors que c'est le cas de plus de cinq ménages modestes sur dix et de sept ménages aisés sur dix. Cette proportion varie grandement sur le territoire, en lien avec le coût du foncier et la densité de population. Certaines communes, de faible densité, sont caractérisées par une surreprésentation des propriétaires. De même que pour le reste de la population, la proportion de propriétaires occupants augmente parmi les ménages à bas revenus à mesure que l'influence exercée par les villes diminue (carte). Ils sont ainsi sous-représentés dans le centre des aires urbaines alors qu'ils sont majoritaires dans les communes isolées. La force centrifuge des pôles est cependant moins forte dans les aires de moindre densité. Les ménages à bas revenus sont en effet plus souvent propriétaires dans les couronnes des petits et moyens pôles que dans celles des grands pôles urbains. S'ils se concentrent dans l'arrière-pays breton, le nord-est de la France, le Massif central et les Pyrénées, ils sont relativement moins présents sur les littoraux méditerranéens et atlantiques.

Carte : Part des ménages à bas revenus propriétaires par commune en 2013 (en %)



Source : Base de données MTES-CGDD-Filocom (millésime 2003) d'après la DGFIP.

L'augmentation de la part des locataires parmi les ménages les plus modestes est d'abord portée par le secteur social mais aussi par le parc privé.

Majoritairement locataires, les ménages à bas revenus se distinguent du reste de la population. En 2013, près des deux tiers des ménages les plus pauvres vivent dans le secteur locatif alors que moins de la moitié des ménages aux ressources modestes (44,3 %) et seul un quart des ménages plus aisés (24,7 %) sont dans cette situation (*graphique 1*). Ils occupent plus souvent un logement dans le parc social (34,3 %) que dans le parc privé (31,2 %). Ces proportions diminuent lorsque le niveau de vie des ménages augmente et sont pour l'ensemble des ménages respectivement de 16,3 % et 20,5 %.

La part occupée par le secteur locatif a cependant augmenté, entre 1996 et 2013, pour les ménages à bas revenus ainsi que pour les ménages aux ressources modestes. De fait, alors que la part des locataires diminue nettement parmi les ménages plus aisés (-4,6 points), elle augmente légèrement pour les ménages aux ressources modestes (+1,2 point) et plus fortement encore pour les ménages à bas revenus (+8,5 points). Cette hausse est principalement portée par le parc social. Pour les ménages à bas revenus, l'augmentation de la part des locataires du parc social, particulièrement marquée entre 2006 et 2013 (+4,4 points), explique ainsi les deux tiers de la croissance du secteur locatif. Bien que cette augmentation soit moins importante pour les ménages aux ressources modestes, il importe de noter qu'elle se fait au détriment de la part du parc privé en baisse depuis 2006 après avoir connu une relative stabilité.

Toutefois, de même que pour l'analyse de l'accès à la propriété des ménages aux ressources modestes, le vieillissement de leur population masque certaines évolutions. La restriction aux ménages dont la personne de référence est âgée de 30 à 49 ans montre notamment que les ménages aux ressources modestes connaissent, de la même façon que les ménages à bas revenus, une augmentation de la part des locataires du secteur privé (*graphique 2*). Ainsi, contrairement aux ménages plus aisés qui voient leur part des locataires diminuer depuis 1996 (-4,6 points), les ménages à bas revenus et aux ressources modestes connaissent une hausse sensiblement identique puisqu'elle s'élève respectivement à 7,1 points et 6,3 points. Cette restriction ne modifie cependant pas l'évolution de la part des locataires du parc social.

En outre, il convient de noter une diminution générale de la part des ménages ayant un « autre » statut d'occupation, c'est-à-dire qui ne sont ni locataires, ni propriétaires, ni accédants à la propriété (personnes logées en meublé, hôtel, garni, personnes logées gratuitement, sous-locataires, fermiers ou métayers).

Les ménages à bas revenus vivent de moins en moins souvent en milieu rural et de plus en plus souvent en logement collectif

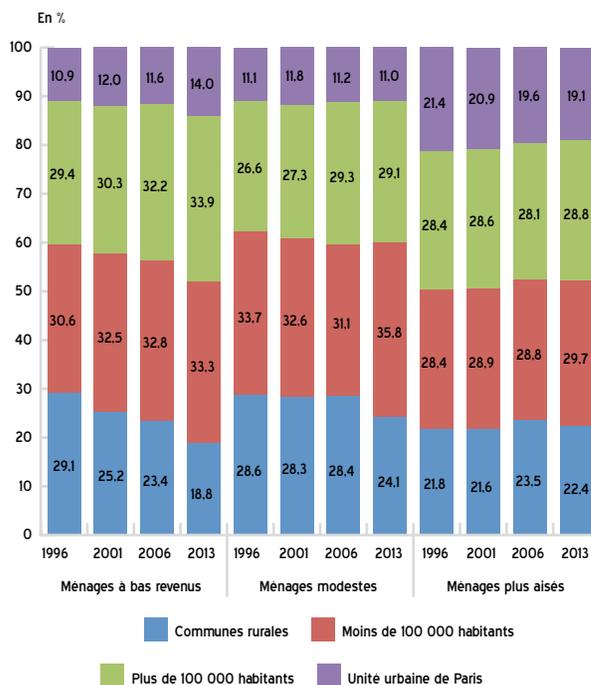
Alors qu'elle est relativement stable parmi les ménages plus aisés depuis 1996, la part des ménages vivant dans une commune rurale a nettement diminué parmi les ménages les plus modestes (*graphique 3*). Cette tendance s'observe cependant depuis plus longtemps et de façon plus importante pour les ménages à bas revenus : 29,1 % d'entre eux vivaient en milieu rural en 1996 contre 18,8 % en 2013. Contrairement aux ménages aux ressources modestes, cette baisse se fait au profit de toutes les unités urbaines, y compris celle de Paris où la part des ménages à bas revenus a augmenté depuis 2006 pour atteindre 14,0 % en 2013.

En 2013, les ménages situés en bas de la distribution des niveaux de vie vivent plus souvent que les autres dans une unité urbaine dont la population est supérieure à 100 000 habitants (hors Paris) tandis que les ménages aux ressources modestes résident davantage dans une unité urbaine de moins de 100 000 habitants. Les ménages plus aisés sont en revanche proportionnellement plus nombreux que les autres à vivre au sein de l'unité urbaine de Paris bien que leur part tende à diminuer légèrement depuis vingt ans. De façon générale, les ménages à bas revenus vivent plus fréquemment que les autres au cœur des grandes aires urbaines (annexe 3).

Cette urbanisation croissante des ménages les plus modestes s'accompagne d'une hausse de la part des ménages vivant en logements collectifs (graphique 4). Contrairement aux ménages à bas revenus, les ménages aux ressources modestes

et plus aisés vivent majoritairement en logements individuels en 2013. Toutefois, les ménages modestes non pauvres sont, de la même manière que les ménages à bas revenus, proportionnellement plus nombreux à habiter un logement collectif depuis 1996. En effet, alors que la part des ménages vivant en logements individuels a augmenté parmi les ménages plus aisés (+4 points), elle a diminué pour les ménages aux ressources modestes (-1,6 point) et plus fortement encore pour les ménages à bas revenus, passant ainsi de 49,9 % en 1996 à 41,6 % en 2013. Cette évolution est fortement liée à la hausse de la part des locataires parmi les ménages situés en bas de la distribution des niveaux de vie, dans la mesure où les trois quarts des locataires habitent en logement collectif en 2013.

Graphique 3 : Répartition par catégorie de commune des différents types de ménages de 1996 à 2013



Note : Les légendes « moins de 100 000 habitants » et « plus de 100 000 habitants » désignent des unités urbaines de moins de 100 000 habitants et des unités urbaines de plus de 100 000 habitants (hors unité urbaine de Paris).

Lecture : En 2013, 18,8 % des ménages à bas revenus habitent une commune rurale. Ils sont 24,1 % parmi les ménages modestes et 22,4 % parmi les ménages plus aisés.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.

Source : Insee, enquêtes Logement 1996, 2001, 2006 et 2013.

Les ménages à bas revenus et aux ressources modestes déménagent plus fréquemment en raison de leurs conditions d'habitat

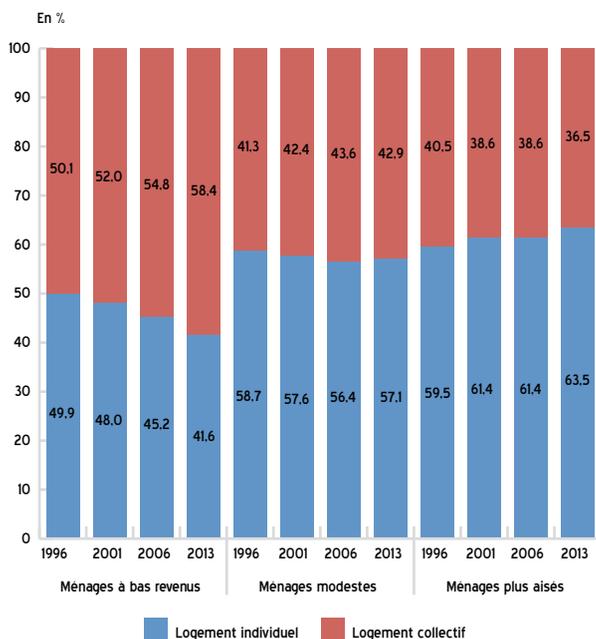
Les ménages à bas revenus connaissent une mobilité résidentielle plus importante mais plus contrainte que le reste de la population. Avec les ménages aux ressources modestes, ce sont ceux qui déménagent le plus pour des raisons inhérentes à leurs conditions d'habitat.

En 2013, 36,9 % des ménages à bas revenus ont déménagé au moins une fois durant les quatre années précédentes contre 26,3 % des ménages aux ressources modestes et 22,2 % des ménages plus aisés. Cette plus forte mobilité s'explique principalement par la part plus élevée de locataires parmi les ménages à bas revenus. En effet, à statut d'occupation comparable, les ménages situés en bas de la distribution des niveaux de vie déménagent autant de fois que les ménages aux ressources modestes et plus aisés. En revanche, parmi ceux

qui ont déménagé entre 2009 et 2013, les ménages à bas revenus ont plus souvent été forcés de quitter leur logement (18,9 %) que les ménages aux ressources modestes (12,4 %) et plus aisés (8,6 %) : les trois quarts d'entre eux ont dû partir parce qu'ils étaient logés provisoirement, les autres ont été congédiés par leur propriétaire ou ont vu leur logement démolé ou transformé en local à usage autre que de l'habitation.

Quel que soit leur niveau de vie, les ménages déménagent principalement pour avoir de meilleures conditions d'habitat (*graphique 5*). Toutefois, parmi les ménages qui ont déménagé au cours des quatre dernières années, les ménages les plus modestes sont proportionnellement plus nombreux à avoir quitté leur logement à cause de ses caractéristiques intrinsèques (surface, prix) ou de problèmes de voisinage (bruits, insécurité) : 41 % des ménages à bas revenus et 36 % des ménages aux ressources modestes sont dans cette situation contre 26 % des ménages plus aisés. Les raisons diffèrent cependant entre les ménages à bas revenus

Graphique 4 : Répartition par catégorie de logement des différents types de ménages de 1996 à 2013



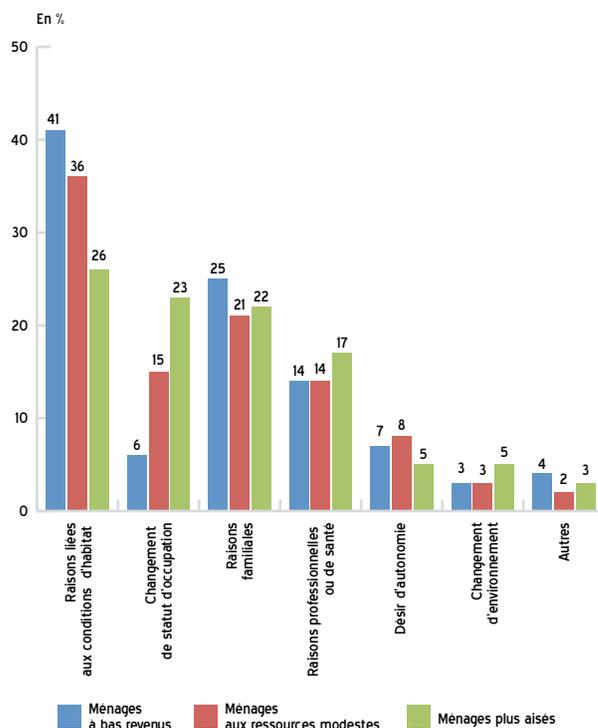
Lecture : En 2013, 41,6 % des ménages à bas revenus habitent un logement individuel. Ils sont 57,1 % parmi les ménages modestes et 63,5 % parmi les ménages plus aisés.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.

Source : Insee, enquêtes Logement 1996, 2001, 2006 et 2013.

et ceux aux ressources modestes : les premiers voulaient un logement plus grand (15 %) quand les seconds souhaitaient un logement de meilleure qualité (10 %). Les raisons familiales et professionnelles ou de santé sont également fréquemment avancées par l'ensemble des ménages pour expliquer leur dernier déménagement mais elles s'avèrent moins discriminantes que le changement de statut d'occupation. De fait, les ménages plus aisés sont quasiment quatre fois plus nombreux que les ménages à bas revenus à avoir déménagé pour changer de statut d'occupation, principalement pour passer de locataire à accédant à la propriété. Il convient également de noter que les ménages plus modestes ont plus souvent quitté leur dernier logement pour gagner en autonomie alors que les ménages plus aisés sont un peu plus nombreux à avoir déménagé pour changer d'environnement (aller en ville, à la campagne, en province, etc.).

Graphique 5 : Part des différents types de ménages selon la raison principale de leur dernier déménagement, en 2013



Note 1 : Les raisons liées aux conditions d'habitat recouvrent la volonté d'avoir un logement plus grand, plus accessible, plus petit, moins cher, de meilleure qualité ainsi que les problèmes de voisinage ou de logement sinistré (inondation, incendie). On entend par raisons familiales, la volonté de fonder un foyer, de se rapprocher de sa famille ainsi que les divorces et les veuvages. Quant aux raisons professionnelles, elles font référence à la volonté de se rapprocher de son lieu de travail ou à une mutation.

Note 2 : La question est posée uniquement aux ménages ayant déménagé entre 2009 et 2013 mais pour une autre raison que l'une des trois contraintes évoquées précédemment.

Lecture : En 2013, 41 % des ménages à bas revenus ont déménagé en raison de leurs conditions d'habitat. Ils sont 36 % parmi les ménages modestes et 26 % parmi les ménages plus aisés.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.

Source : Insee, enquête Logement 2013.

Une convergence générale du niveau de confort des logements mais des inégalités qui persistent

La hausse générale du niveau de confort des logements, observée au cours des vingt dernières années, a profité à l'ensemble de la population y compris aux ménages les plus pauvres. Désormais, quasiment tous les ménages ordinaires vivent dans un logement disposant du confort sanitaire de base. Toutefois, certaines inégalités persistent, notamment en matière de surpeuplement, quand d'autres se font jour parallèlement à l'apparition de nouvelles normes de qualité.

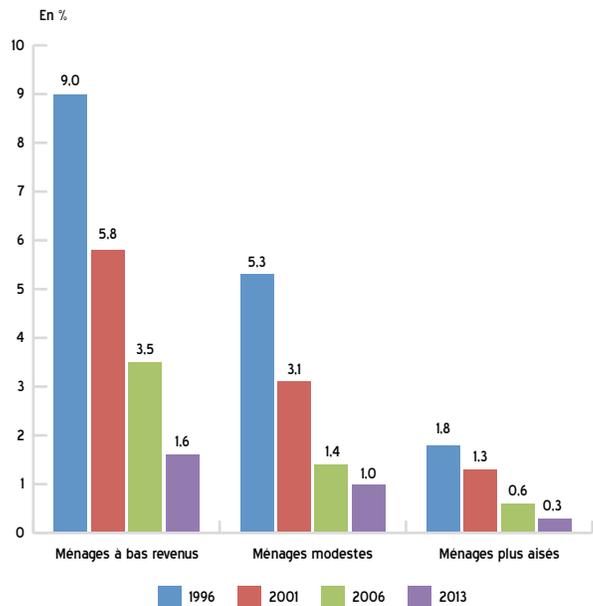
Confort sanitaire et chauffage central : une baisse des inégalités sociales depuis 1996

En 2013, 88,8 % des ménages à bas revenus et 90,4 % des ménages aux ressources modestes vivent dans un logement avec le confort sanitaire de base et un chauffage central, contre 93,8 % des ménages plus aisés.

L'élévation des standards de confort des logements a bénéficié à l'ensemble de la population mais surtout aux ménages à bas revenus qui en étaient les plus éloignés. Cependant la réduction des inégalités entre les différentes catégories de ménages ne doit pas masquer la persistance de situations plus difficiles parmi les ménages les plus pauvres.

L'inconfort sanitaire des logements des plus modestes a nettement reculé depuis 1996 réduisant ainsi fortement l'écart entre les ménages les plus pauvres et les ménages plus aisés vivant dans un logement privé d'eau courante, de w.-c. intérieurs ou d'une installation sanitaire avec une douche ou une baignoire. En effet, en 1996, 9,0 % des ménages à bas revenus occupaient un logement dépourvu de l'ensemble du confort

Graphique 6 : Part des ménages vivant dans un logement sans le confort sanitaire de base selon le niveau de vie, depuis 1996



Note : Le confort sanitaire de base comprend l'eau courante, des w.-c. intérieurs, une salle d'eau avec une douche ou une baignoire.

Lecture : 9,0 % des ménages à bas revenus vivaient dans un logement ne bénéficiant pas de l'ensemble du confort sanitaire de base en 1996. Ils sont 1,6 % dans cette situation en 2013.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.

Source : Insee, enquêtes Logement 1996, 2001, 2006 et 2013.

sanitaire de base contre 1,8 % des ménages plus aisés alors qu'ils n'étaient respectivement plus que 1,6 % et 0,3 % dans cette situation en 2013 (*graphique 6*). De la même façon, les inégalités sociales en matière de modes de chauffage se sont résorbées. Chez les ménages les plus modestes, de plus en plus de logements bénéficient d'un système de chauffage central⁴⁹ : en 1996, 21,4 % des ménages à bas revenus vivaient avec le confort sanitaire de base mais sans chauffage central contre 7,8 % en 2006. L'écart avec les ménages plus aisés est ainsi passé de 9,6 à 3,6 points. Bien que la comparaison avec les autres années soit difficile en raison d'une modification du questionnaire sur ce sujet, cet écart est sensiblement identique en 2013 (3,7 points). Les ménages aux ressources modestes, qui vivaient dans une situation similaire à celle des ménages à bas revenus, ont connu exactement la même progression puisque leur part des ménages vivant dans un logement avec le confort sanitaire mais sans chauffage central est passée de 20,1 % à 7,1 % entre 1996 et 2006.

Bien que la situation des ménages les plus pauvres se soit globalement améliorée, elle est cependant moins favorable pour les ménages ruraux et plus âgés. Les ménages à bas revenus qui occupent un logement sans confort sont en effet plus nombreux dans les communes rurales (4,2 %) – et dans une moindre mesure en région parisienne (2,1 %) – alors que cette réalité est moins tangible chez les ménages aux ressources modestes et inexistantes chez les ménages plus aisés. Comme pour l'ensemble de la population, les ménages les plus pauvres disposent aussi moins souvent d'un système de chauffage central lorsqu'ils vivent en milieu rural (24,7 %). Parmi les ménages à bas revenus, ceux dont la personne de référence est âgée de plus de 65 ans vivent plus fréquemment dans des logements inconfortables : 3,0 % ne bénéficient pas de l'ensemble du confort sanitaire de base et 15,2 % n'ont pas de chauffage central.

Par ailleurs, il existe également d'importantes inégalités parmi les ménages à bas revenus en fonction de leur statut d'occupation. Ainsi, en 2013, ils étaient 88,2 % de locataires du parc privé, 78,7 % de propriétaires et 84,9 % d'accédants à vivre dans un logement avec l'ensemble du confort sanitaire de base et un chauffage central, contre 97,5 % des locataires du parc social. De même que pour les autres ménages, le parc social offre des logements plus confortables que le parc privé. Les ménages à bas revenus propriétaires et locataires du parc privé ont toutefois connu une hausse de leur niveau de confort puisqu'en 1996 seuls 63,2 % et 64,5 % d'entre eux vivaient dans un logement avec ce type de prestations contre 93,7 % des ménages à bas revenus locataires du parc social.

Malgré une amélioration globale de la situation des ménages, le surpeuplement demeure un critère socialement discriminant

Malgré une tendance générale à la baisse depuis le milieu des années 1990, les inégalités face au surpeuplement (*encadré 7*) se maintiennent voire s'accroissent au cours des dernières années (*graphique 7*).

49. La notion de chauffage central est à prendre ici au sens large. Elle comprend toutes les installations où une chaudière alimente les distributeurs de chaleur dans toutes les pièces d'un logement ou d'un immeuble ainsi que les installations de chauffage électrique individuel et de chauffages mixtes. Elle exclut, en revanche, les appareils de chauffage indépendants (radiateurs, poêle, cheminée ou autres). Le chauffage central est supposé apporter un meilleur confort que les appareils indépendants.

*Encadré 7***Définition du surpeuplement**

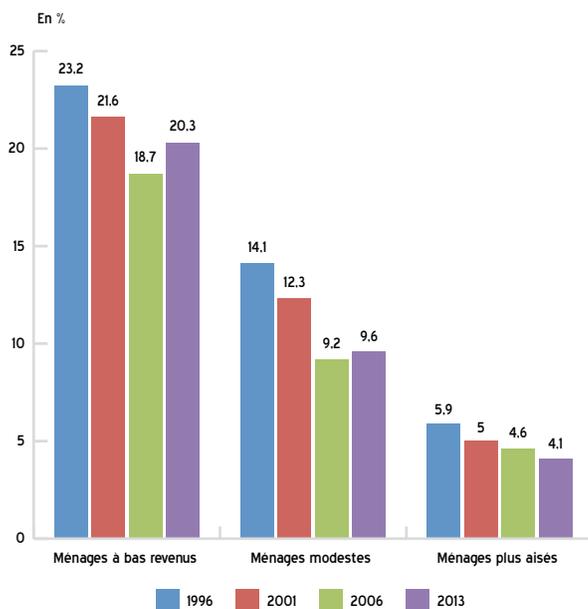
Un logement est surpeuplé s'il manque au moins une pièce par rapport à une norme définie selon la composition familiale du ménage qui l'occupe. Cette norme est définie de la manière suivante : une pièce de séjour pour le ménage, une pièce pour chaque personne de référence d'une famille, une pièce pour les personnes hors famille non célibataires ou les célibataires de 19 ans ou plus. Pour les célibataires de moins de 19 ans, on compte une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou ont moins de 7 ans, sinon une pièce par enfant.

On considère qu'il n'y a pas de surpeuplement lorsqu'une personne seule vit dans un logement d'une pièce dont la surface est au moins égale à 25 m². On considère qu'il y a surpeuplement quand un logement comporte autant ou plus de pièces que la norme mais offre moins de 18 m² par personne.

Après une baisse générale du taux de surpeuplement de 1996 à 2006, la part des ménages à bas revenus vivant dans un logement surpeuplé a augmenté de 1.6 point alors qu'elle

a stagné pour les ménages aux ressources modestes et diminué de 0.5 point pour les plus aisés. Cette récente dégradation de la situation des plus pauvres a creusé l'écart entre les niveaux de vie. En effet, alors que les taux de surpeuplement des ménages modestes et des ménages à bas revenus se sont rapprochés de 1996 à 2006 du taux des ménages plus aisés, ils s'en sont éloignés entre 2006 et 2013. Ainsi, en 2013, la part des ménages à bas revenus vivant dans un logement surpeuplé est deux fois plus importante que celle des ménages aux ressources modestes et cinq fois plus élevée que celle des ménages plus aisés.

Graphique 7 : Taux de surpeuplement selon le niveau de vie des ménages, depuis 1996



Lecture : 20,3 % des ménages à bas revenus sont dans une situation de surpeuplement en 2013. Ils sont 9,6 % parmi les ménages modestes et 4,1 % parmi les ménages plus aisés.

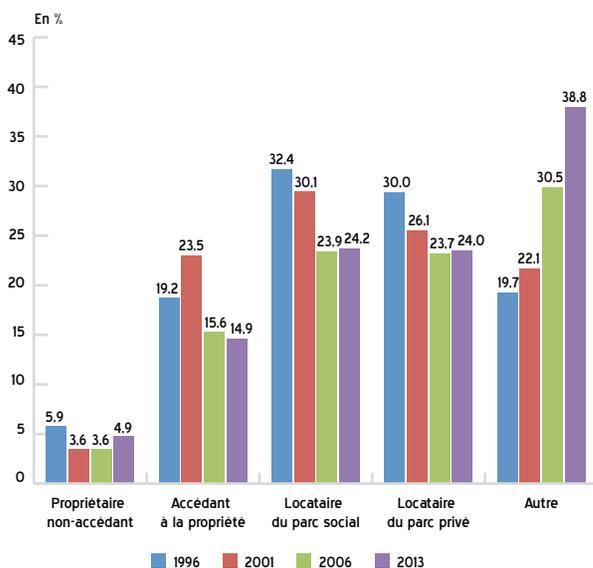
Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.

Source : Insee, enquêtes Logement 1996, 2001, 2006 et 2013.

Comme pour l'ensemble de la population, le taux de surpeuplement des ménages à bas revenus est plus important parmi les locataires - tant dans le parc social (24,2 %) que dans le parc privé (24,0 %) - que parmi les accédants à la propriété (14,9 %) et les propriétaires (4,9 %) (graphique 8). Toutefois quel que soit le niveau de vie, le statut de locataire apparaît plus protecteur que d'autres. Les locataires de meublé, les sous-locataires ou les ménages logés gratuitement (« autre ») sont en effet particulièrement concernés par le surpeuplement : ils sont 38,8 % parmi les ménages à bas revenus contre 22,7 % parmi les ménages aux ressources modestes et 18,0 % parmi les plus aisés.

Parmi les ménages à bas revenus, le taux de surpeuplement a essentiellement progressé entre 2006 et 2013 pour les personnes déclarant un « autre » statut d'occupation (+8,3 points) et les propriétaires (+1,3 point). S'il se stabilise pour les locataires, il marque cependant la fin d'une tendance à la baisse observée depuis 1996. En revanche, la situation des ménages aux ressources modestes propriétaires et locataires du parc social évolue différemment : la part des ménages vivant dans un logement surpeuplé continue de diminuer en 2013 pour les premiers tandis qu'elle augmente de 2,5 points pour les seconds après avoir connu une baisse depuis 1996. De plus, il convient de noter l'évolution socialement différenciée du surpeuplement selon la localisation géographique des ménages. Comme pour l'ensemble de la population, le taux de surpeuplement des ménages à bas revenus est nettement plus important dans les grandes villes : 45,0 % des ménages les plus pauvres qui habitent dans l'unité urbaine de Paris vivent dans un logement surpeuplé contre 22,1 % de ceux qui vivent dans des unités urbaines de plus de 100 000 habitants, 15,3 % de ceux qui habitent dans les unités urbaines de moins de 100 000 habitants et seulement 7,2 % de ceux qui vivent dans les communes rurales (graphique 9). Cependant contrairement aux ménages plus aisés qui voient leur taux de surpeuplement

Graphique 8 : Taux de surpeuplement des ménages à bas revenus selon le statut d'occupation, depuis 1996



Note : Les autres statuts d'occupation comprennent les locataires en meublé, hôtel, garni, les sous-locataires ou locataires en accession meublée, les fermiers et métayers, ainsi que les occupants logés gratuitement.

Lecture : 24,0 % des ménages à bas revenus locataires du parc privé sont dans une situation de surpeuplement en 2013. Ils sont 24,2 % parmi les locataires du parc social.

Champ : France métropolitaine, ménages à bas revenus hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.

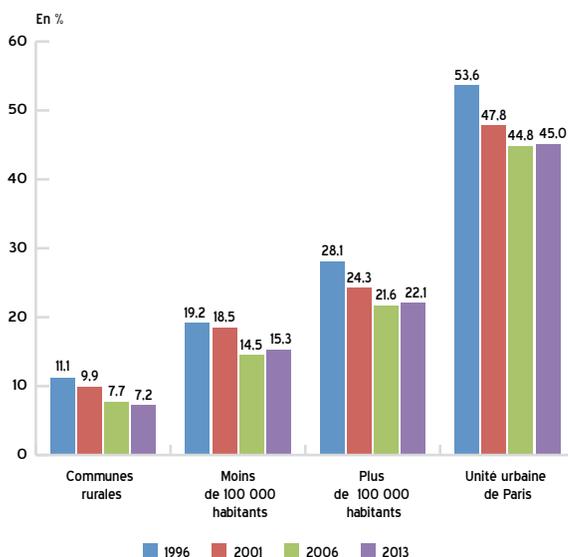
Source : Insee, enquêtes Logement 1996, 2001, 2006 et 2013.

diminuer depuis 1996 dans chaque type d'unité urbaine – à l'exception de celle de Paris où il augmente – les ménages à bas revenus et aux ressources modestes connaissent une stabilisation voire une légère hausse de celui-ci entre 2006 et 2013. Durant cette période, le surpeuplement des ménages à bas revenus diminue uniquement dans les communes rurales.

Plusieurs effets de structure peuvent expliquer en partie la dégradation de la situation des ménages à bas revenus. Ainsi, il est possible que l'augmentation du nombre de ménages à bas revenus vivant dans les unités urbaines de plus de 100 000 habitants, et notamment celle de Paris où le surpeuplement est plus élevé, contribue à la hausse du taux de surpeuplement de ces ménages entre 2006 et 2013. En effet, l'application de la structure par tranche d'unité

urbaine observée en 2006 au taux de surpeuplement par tranche de 2013 donnerait un taux contrefactuel⁵⁰ de surpeuplement des ménages à bas revenus équivalent à 19,0 %, soit quasiment le même qu'en 2006 (18,7 %). De la même façon, la baisse de la part des propriétaires au sein des ménages à bas revenus sur cette période peut expliquer la hausse du taux de surpeuplement compte tenu du fait que les propriétaires vivent moins souvent dans un logement surpeuplé. Plus particulièrement, l'augmentation du taux de surpeuplement des « autres » statuts d'occupation résulte en partie de la légère hausse, au sein de cette catégorie, de la part des sous-locataires, des locataires logés en meublé, en hôtel ou en garni, etc. parallèlement à la forte diminution de la part des ménages logés gratuitement. Or, les premiers sont nettement plus concernés par le surpeuplement (54,6 %) que les seconds (24,6 %).

Graphique 9 : Taux de surpeuplement parmi les ménages à bas revenus selon la tranche de l'unité urbaine, depuis 1996



Note : Les catégories « moins de 100 000 habitants » et « plus de 100 000 habitants » désignent des unités urbaines de moins de 100 000 habitants et des unités urbaines de plus de 100 000 habitants (hors unité urbaine de Paris).

Lecture : 22,1 % des ménages à bas revenus vivant dans une unité urbaine de plus de 100 000 habitants (hors unité urbaine de Paris) sont dans une situation de surpeuplement en 2013. Ils étaient 21,6 % dans cette situation en 2006.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.

Source : Insee, enquêtes Logement 1996, 2001, 2006 et 2013.

50. C'est-à-dire le taux de surpeuplement des ménages à bas revenus que l'on aurait observé si la répartition des ménages à bas revenus selon les tranches d'unité urbaine n'avait pas évolué entre 2006 et 2013.

Des logements de moindre qualité, en particulier pour les ménages à bas revenus

Si la très grande majorité des logements des ménages à bas revenus et aux ressources modestes disposent désormais du confort élémentaire et du chauffage central, ils présentent cependant de manière plus fréquente, et en plus grand nombre, des défauts de qualité nuisant au confort de leurs occupants et susceptibles de mettre en péril leur santé ou leur sécurité. Un indicateur synthétique, élaboré conjointement par la DREES et l'Onpes⁵¹, à partir des caractéristiques du logement décent définies dans le décret du 30 janvier 2002 et des données disponibles dans l'enquête nationale Logement 2013, permet d'approcher de manière plus précise ces défauts en prenant en compte l'état de la façade, la qualité du bâti, de l'installation électrique, de la plomberie et des équipements de chauffage ainsi que la présence d'une cuisine, de l'eau courante et de sanitaires (*encadré 8*).

Encadré 8

Un indicateur de « défaut de qualité » du logement défini à partir des caractéristiques du logement décent

Une analyse de la qualité du logement à partir des caractéristiques du logement décent

Le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 pris en application de la loi n° 2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains définit les caractéristiques d'un logement locatif décent. Pour être qualifié de la sorte, un logement ne doit pas présenter de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique et à la santé des locataires, il doit comporter des éléments d'équipement et de confort le rendant conforme à l'usage d'habitation et disposer d'une surface habitable et d'une hauteur sous plafond minimales. Une série de critères permet de vérifier qu'un logement répond à ces différentes conditions (annexe 4).

L'indicateur de défaut de qualité du logement s'appuie sur ces critères. Il comprend seize variables issues de l'enquête Logement 2013, qui témoignent de défauts physiques, d'un manque d'équipement ou d'installations dégradées, et porte sur l'ensemble des logements ordinaires. Il s'inscrit en cela dans la continuité d'une étude de la direction régionale de l'Insee du Nord-Pas-de-Calais (Chesnel, 2004) qui utilise, pour la première fois, l'enquête Logement pour approcher les critères du décret relatif au logement décent. Toutefois, il convient de souligner que tous les critères n'ont pas nécessairement de correspondance statistique. De plus, les informations disponibles dans l'enquête Logement sont de nature déclarative, elles ne sauraient donc se substituer à un diagnostic technique et ne permettent pas d'évaluer les risques pour la santé et la sécurité des occupants. L'indicateur ne vise donc pas à évaluer le nombre de logements décents tels que définis dans la loi mais il propose un cadre d'analyse pour apprécier la qualité des logements du point de vue de leurs caractéristiques physiques.

L'enquête Logement 2013 offre cependant, davantage que les millésimes précédents, la possibilité de rendre compte des défauts intrinsèques à la conception du logement, grâce à l'introduction de nouvelles questions et modalités de réponse, et ainsi de s'approcher un peu plus des termes du décret.

51. Calvo M., Echegu O., Richet-Mastain L., 2018, « L'indicateur de « défaut de qualité » du logement », *Études et Résultats*, DREES, (à paraître).

Elle permet notamment de décrire plus finement :

- l'état des canalisations, en distinguant les inondations et les infiltrations causées par une fuite d'eau dans la plomberie du logement due à la mauvaise qualité ou à la vétusté de l'installation de celles causées par une fuite accidentelle facilement réparable (joint usé, siphon mal vissé...);
- la qualité des branchements d'électricité et des équipements de chauffage en qualifiant le niveau de dégradation de l'installation électrique et en caractérisant la durée de la panne de chauffage à l'origine d'une situation d'inconfort thermique;
- l'état de la couverture du logement et des menuiseries extérieures en ajoutant aux causes possibles des inondations et des infiltrations d'eau provenant de l'extérieur du logement un problème d'étanchéité des fenêtres et des portes.

L'enquête renseigne également sur l'existence de remontées d'odeurs fréquentes dans le logement – qui peut témoigner d'un dysfonctionnement ou de l'absence d'installations d'évacuation des eaux ménagères et des eaux-vannes – et permet de savoir si un logement a fait l'objet d'un signalement auprès des autorités compétentes en raison de son caractère insalubre ou indécent.

L'indicateur de défaut de qualité du logement apporte ainsi un éclairage supplémentaire par rapport à l'indice de confort développé récemment par l'Insee (Insee, 2017). Si ce dernier s'appuie également sur les caractéristiques du logement décent et des données disponibles dans l'enquête Logement pour apprécier le niveau de confort des logements ordinaires, il exploite les millésimes 2001, 2006 et 2013, privilégiant la comparabilité dans le temps aux précisions apportées par la dernière enquête Logement.

La performance énergétique, une nouvelle caractéristique du logement décent

Le décret n° 2017-312 du 9 mars 2017 modifie le décret du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent et intègre la performance énergétique aux caractéristiques du logement décent¹. À partir du 1^{er} janvier 2018, un logement locatif sera qualifié d'énergétiquement indécents s'il ne garantit pas une étanchéité à l'air et une aération correctes. Malheureusement l'ENL ne permet pas d'approcher de façon suffisamment précise ces nouveaux critères et d'enrichir, par conséquent, l'indice de défaut de qualité du logement².

1. Ce décret est disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034165655&categorieLien=id>

2. Il y a bien une question sur la qualité des fenêtres : « Vos fenêtres laissent-elles anormalement passer l'air (hors grille de ventilation) ? » mais elle s'avère peu discriminante (20 % des ménages ont répondu positivement). Il existe par ailleurs une question sur la nature du système de ventilation (VMC, ventilation par grille ou ouverture des fenêtres uniquement) ainsi qu'une autre sur la présence de signes d'humidité. Si le croisement des deux questions pourrait donner une indication sur la qualité de la ventilation – on peut faire l'hypothèse qu'un logement qui présente des signes d'humidité ne permet pas une aération suffisante, encore plus s'il ne dispose pas de système de ventilation – il ne permet pas pour autant d'en déduire un lien de causalité.

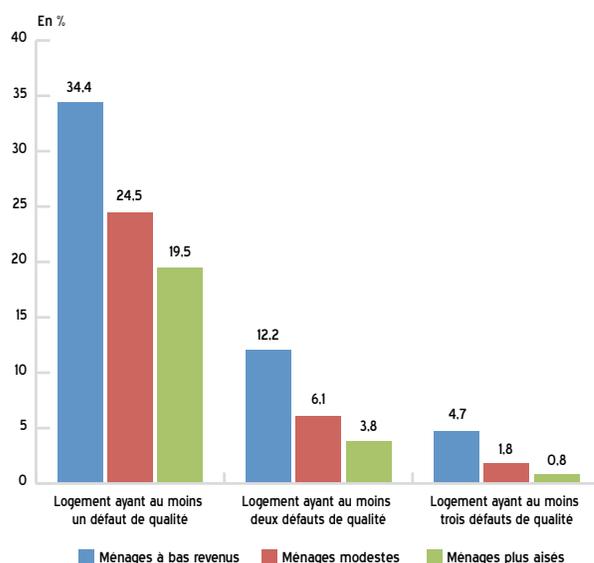
Les ménages à bas revenus vivent plus souvent que les autres dans un logement présentant des défauts structurels, un bâti défectueux ou des installations dégradées : 34,4 % sont dans cette situation contre 24,5 % parmi les ménages aux ressources modestes et 19,5 % parmi les plus aisés (graphique 10). Ils font également plus souvent l'objet de remontées fréquentes d'odeurs, d'une installation insuffisante ou d'une absence de chauffage, de problèmes d'évacuation ainsi que d'isolation ou d'étanchéité à l'origine d'infiltrations d'eau – environ 8 % de ces ménages ont un logement faisant état de chacun de ces défauts (graphique 11). Ces

défauts sont également plus souvent cités par l'ensemble de la population mais leur fréquence tend à diminuer à mesure que le niveau de vie des ménages augmente. Il convient de noter que les ménages à bas revenus sont plus souvent confrontés à des problèmes de chauffage puisque 11,7 % d'entre eux déclarent une installation insuffisante, des pannes durables ou une absence de moyen de chauffage, quand seulement 5,4 % des ménages plus aisés sont dans ce cas. Ils sont aussi trois fois plus nombreux que les ménages plus aisés à occuper un logement dépourvu de prises de terre et dont la façade extérieure comporte des fissures profondes. Enfin, 1,5 % des ménages à bas revenus vivent dans un logement qui a fait l'objet

d'un signalement portant sur son caractère insalubre, dangereux ou ne répondant pas aux normes de location (chauffage, sanitaires, huisseries, électricité) contre 0,3 % des ménages plus aisés. En revanche, l'absence d'eau courante, de cuisine, de salle de bains ou de w.-c. apparaît marginale pour l'ensemble des ménages.

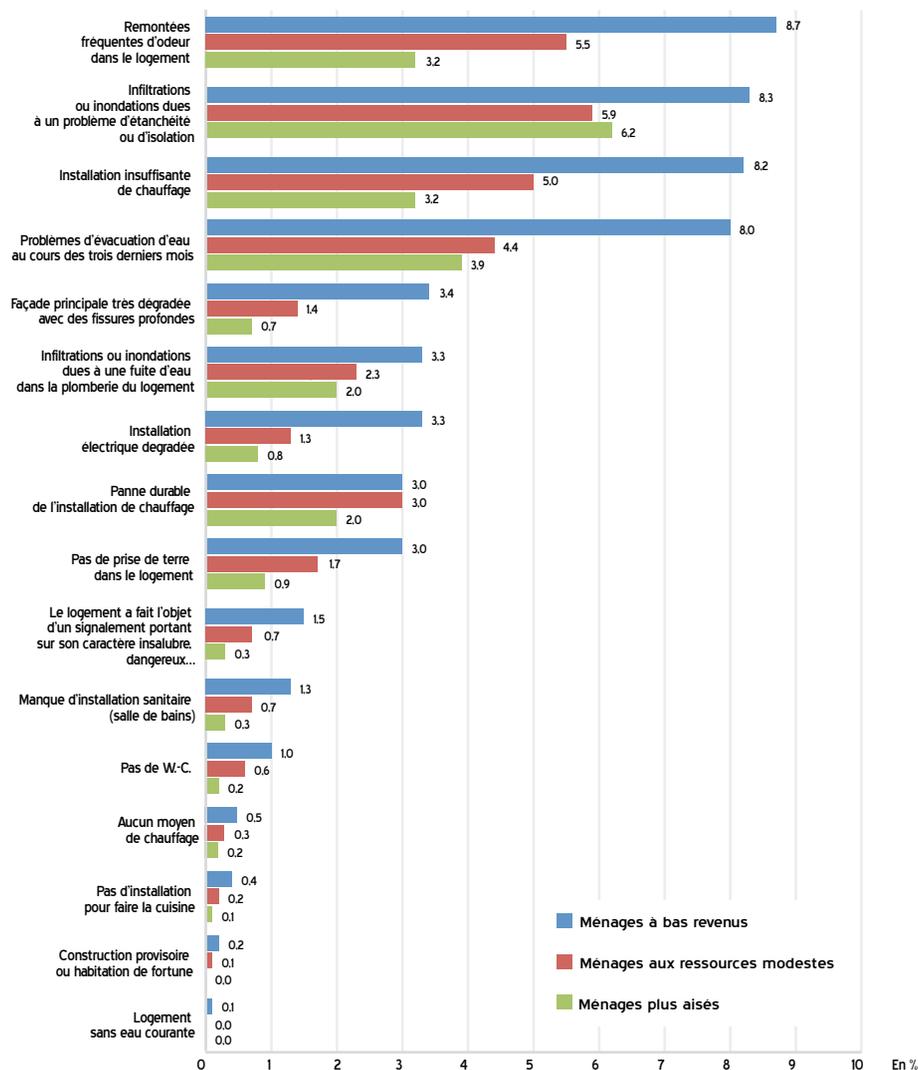
Les ménages à bas revenus occupent également plus souvent des logements qui présentent plusieurs défauts de qualité : 4,7 % ont un logement comportant au moins trois défauts de qualité contre 0,8 % au sein des ménages plus aisés. Comme pour l'ensemble de la population, les locataires et les occupants d'un logement collectif sont plus fréquemment confrontés à un habitat de moindre qualité, parmi les ménages à bas revenus. Ainsi, 7,5 % des locataires du parc privé et 4,5 % de ceux du parc social font état d'au moins trois défauts dans leur logement contre 1,1 % parmi les accédants à la propriété et 1,9 % parmi les propriétaires. Par ailleurs, moins d'un tiers des ménages à bas revenus (30,0 %) habitant en logement individuel vivent dans un logement avec au moins un défaut de qualité contre 38,0 % parmi ceux vivant en logement collectif.

Graphique 10 : Part des ménages vivant dans un logement comportant des défauts de qualité selon le niveau de vie, en 2013



Lecture : 34,4 % des ménages à bas revenus vivent dans un logement avec au moins un défaut de qualité, contre 19,5 % des ménages plus aisés.
 Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.
 Source : Insee, enquête Logement 2013.

Graphique 11 : Part des ménages confrontés aux 16 difficultés composant l'indicateur de qualité du logement, selon le niveau de vie en 2013.



Note 1 : L'installation insuffisante de chauffage et la panne durable de chauffage concernent les ménages qui ont déclaré avoir souffert du froid pendant au moins 24 heures au cours de l'hiver précédant l'enquête.

Note 2 : Les problèmes d'étanchéité ou d'isolation à l'origine des inondations et les infiltrations d'eau concernent les murs extérieurs, le toit, le sol, les portes et/ou les fenêtres. Les fuites d'eau dans la plomberie du logement sont liées à la mauvaise qualité ou à la vétusté de l'installation.

Note 3 : L'installation électrique est dite dégradée si elle comprend des fils dénudés et/ou des prises mal encastées.

Lecture : 8,7 % des ménages à bas revenus vivent dans un logement avec des remontées d'odeurs fréquentes, contre 3,2 % parmi les ménages plus aisés.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.

Source : Insee, enquête Logement 2013.

En résumé

- La propriété tend à devenir un marqueur social croissant. Contrairement au reste de la population, les ménages à bas revenus sont très majoritairement locataires de leur résidence principale. S'ils vivent plus fréquemment et de plus en plus dans le secteur locatif social, la part du secteur locatif privé s'accroît, elle aussi.
- Les ménages à bas revenus vivent de moins en moins souvent dans des communes rurales. Cette urbanisation croissante se fait au profit de toutes les unités urbaines, y compris celle de Paris où la part des ménages à bas revenus a augmenté de façon notable au cours des dernières années. Ils se concentrent davantage que les autres ménages dans les villes de plus de 100 000 habitants où le marché, plus tendu, est moins favorable à de bonnes conditions de logement. Les ménages de revenus modestes vivent en revanche majoritairement dans les villes de moins de 100 000 habitants.
- L'élévation des standards de confort a bénéficié à l'ensemble de la population y compris aux ménages à bas revenus. En revanche, cette amélioration n'efface pas d'importantes inégalités résiduelles en matière de surpeuplement. De fait, plus le niveau de vie des ménages est faible et plus ils vivent dans un logement inadapté à leur composition. Parmi les ménages à bas revenus, ceux qui vivent dans de grandes unités urbaines, les locataires et ceux dont le statut d'occupation est plus précaire sont particulièrement exposés.
- Par ailleurs, les ménages à bas revenus vivent plus souvent que les autres dans un logement présentant des défauts structurels, un bâti défectueux ou des installations dégradées. Parmi les défauts de qualité les plus répandus, les remontées fréquentes d'odeurs, l'insuffisance de l'installation de chauffage et les problèmes d'évacuation sont les plus discriminants. Ces conditions d'habitat plus dégradées expliquent la plus grande mobilité résidentielle des ménages à bas revenus.

CHAPITRE 2



Le ressenti des ménages en 2013 confirme la persistance d'inégalités liées aux revenus en matière de conditions d'habitat

Le confort sanitaire, la qualité de l'habitat et le surpeuplement sont des indicateurs objectifs à l'aune desquels apprécier les conditions de logement des ménages les plus modestes. Ils permettent de rendre compte des caractéristiques intrinsèques du logement et de mesurer sa densité d'occupation. Toutefois, une telle analyse demeure incomplète si elle ne prend pas en considération la perception des ménages occupants.

Comprenant à la fois des critères objectifs qui reprennent en partie les thématiques abordées jusque-là et des variables d'opinion portant sur d'autres aspects du logement, la dimension logement de l'indicateur de pauvreté en conditions de vie de l'Insee offre une vision synthétique des conditions de logement de la population (*encadré 9*). Les ménages à bas revenus rencontrent et cumulent davantage de difficultés de logement, qu'elles soient objectives ou ressenties comme telles, que les ménages aux ressources modestes, ces derniers étant eux-mêmes plus vulnérables que les ménages plus aisés. Sans surprise, les ménages à bas revenus sont moins souvent satisfaits de leurs conditions de logement.

Encadré 9

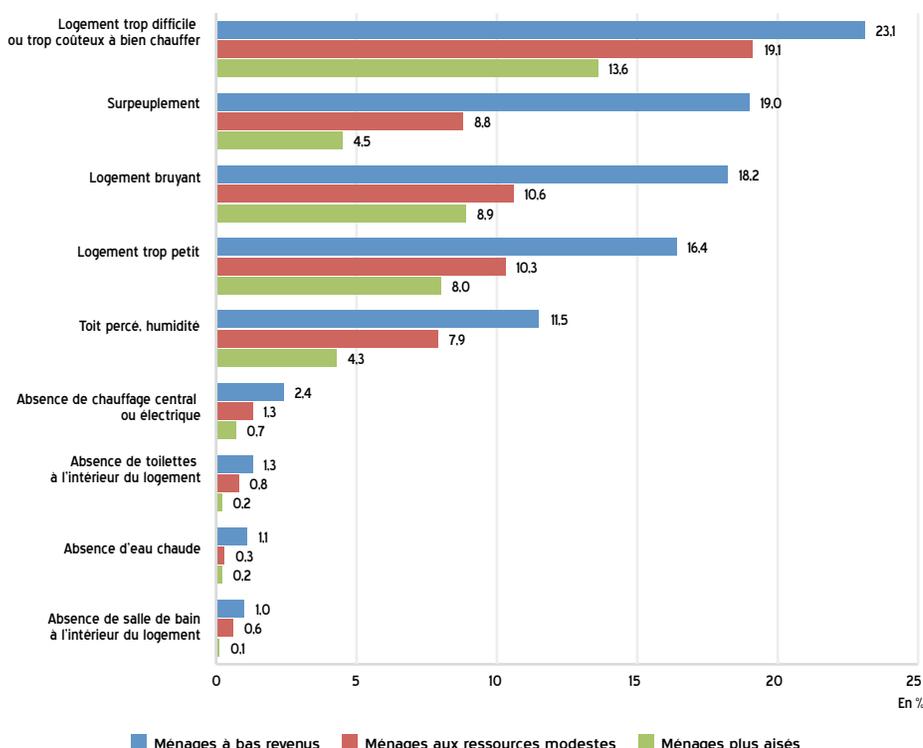
La dimension logement de l'indicateur de pauvreté en conditions de vie

Le taux de pauvreté en conditions de vie aborde la notion de pauvreté à travers les privations et difficultés ressenties par les ménages. Cet indicateur est calculé à partir du dispositif SILC-SRCV (Statistics on Income and Living Conditions – Statistiques sur les ressources et les conditions de vie) de l'Insee. Vingt-sept difficultés ont été retenues, couvrant quatre dimensions : les contraintes budgétaires, les retards de paiement, les restrictions de consommation et les difficultés de logement. Les ménages confrontés à au moins huit difficultés sur les vingt-sept sont considérés comme pauvres en conditions de vie.

Concernant les difficultés de logement, l'Insee considère que les ménages vivent dans de mauvaises conditions s'ils subissent au moins trois carences ou difficultés sur les neuf associées à cette dimension. Parmi les difficultés retenues dans ce domaine, certaines relèvent de normes et de constats objectifs (surpeuplement et absence d'équipements sanitaires de base) quand d'autres sont liées au ressenti des personnes enquêtées (taille du logement, difficultés à le chauffer, humidité, bruit).

Dans le cadre de ce rapport, cette composante logement a été abordée à partir de l'ENL 2013. Afin de se rapprocher le plus possible de l'indicateur calculé à partir du dispositif SRCV, les variables utilisées pour rendre compte du surpeuplement et de la présence d'un chauffage central ou électrique diffèrent de celles utilisées dans le chapitre II et, par conséquent, des résultats présentés. Concernant le surpeuplement, la norme retenue est celle de l'Insee mais la superficie des pièces n'est pas prise en compte, contrairement à l'indice de peuplement présenté précédemment. Une personne vivant seule dans un logement d'une seule pièce mais de plus de 25 m² est considérée dans ce chapitre comme vivant en surpeuplement, alors qu'elle ne l'est pas dans le chapitre précédent. À l'inverse, un logement comportant autant ou plus de pièces que la norme mais offrant moins de 18 m² par personne n'est pas considéré comme surpeuplé dans la partie suivante alors qu'il l'est dans la partie précédente. Concernant l'absence de chauffage central ou électrique, la variable repose sur une seule question : « Avez-vous un chauffage central ou électrique ? ». Dans le chapitre précédent, la variable utilisée est calculée à partir d'une série de questions précises sur le mode de chauffage.

Graphique 12 : Part des ménages confrontés aux difficultés de la composante logement de l'indicateur de pauvreté en conditions de vie, selon le niveau de vie, en 2013



Lecture : 23,1 % des ménages à bas revenus déclarent en 2013 avoir un logement trop difficile ou trop coûteux à bien chauffer, contre 13,6 % des ménages plus aisés.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.

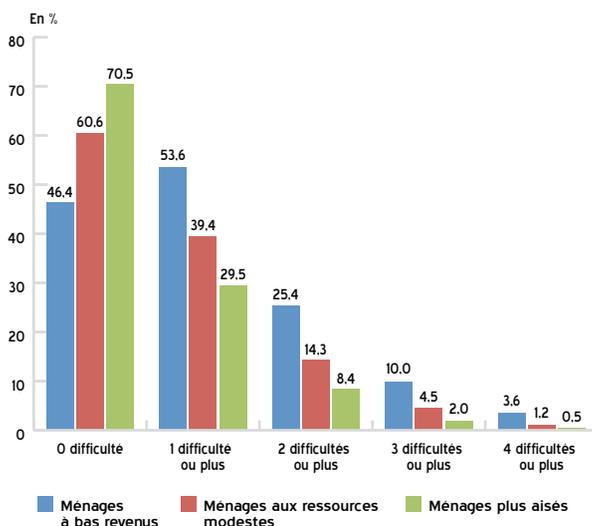
Source : Insee, enquête Logement 2013.

Les ménages à bas revenus rencontrent et cumulent davantage de difficultés de logement, qu'elles soient objectives ou ressenties comme telles

Logement trop difficile ou trop coûteux à bien chauffer, nuisances sonores, manque de place, humidité, etc., quelle que soit la difficulté de logement évoquée, elle est toujours plus présente parmi les ménages à bas revenus que parmi les autres. En effet, d'après l'indicateur de pauvreté en conditions de vie de l'Insee, près d'un quart des ménages les plus pauvres éprouvent des difficultés à bien chauffer leur logement contre 13,6 % des ménages plus aisés (*graphique 12*). Les ménages à bas revenus déclarent également plus souvent que leur logement est bruyant : ils sont 18,2 % dans cette situation contre 8,9 % des ménages plus aisés. Par ailleurs, outre le fait que les ménages situés en bas de l'échelle des niveaux de vie sont davantage concernés par le surpeuplement, ils sont aussi deux fois plus nombreux que les ménages plus aisés à juger que leur logement est trop petit (16,4 %) et ils vivent plus fréquemment dans un logement humide (11,5 %). En revanche, bien que les indicateurs témoignant d'une absence de confort élémentaire (eau chaude, toilettes et salle de bains à l'intérieur du logement, chauffage central et électrique) diffèrent de ceux de la partie précédente, les constats demeurent similaires : l'inconfort est marginal et les écarts selon les niveaux de vie minimes. À l'exception des problèmes de chauffage qui tendent à rapprocher les ménages aux ressources modestes des ménages à bas revenus - 4 points les séparent des ménages à bas revenus contre 5,5 points pour les ménages plus aisés - les ménages aux ressources modestes sont dans une situation plus proche de celle des ménages plus aisés bien qu'ils soient plus souvent affectés qu'eux par l'ensemble des difficultés précitées.

Les ménages à bas revenus sont proportionnellement plus nombreux à cumuler des difficultés de logement, objectives ou perçues comme telles. La part des ménages déclarant subir au moins une difficulté est donc plus importante parmi les plus pauvres que parmi les plus aisés : un peu moins d'un ménage à bas revenus sur deux ne rencontre aucune difficulté, contre trois ménages modestes sur cinq et sept ménages plus aisés sur dix (*graphique 13*). D'après l'Insee, un ménage vit dans de mauvaises conditions de logement s'il cumule au

Graphique 13 : Part des ménages selon le nombre de difficultés de logement subies et le niveau de vie, en 2013



Lecture : 10,0 % des ménages à bas revenus cumulent trois difficultés de logement ou plus contre 2,0 % des ménages plus aisés.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.

Source : Insee, enquête Logement 2013.

moins trois difficultés : c'est le cas de 10,0 % des ménages à bas revenus alors qu'ils ne sont que 4,5 % parmi les ménages aux ressources modestes et seulement 2,0 % parmi les ménages plus aisés. Parmi les ménages à bas revenus, comme dans l'ensemble de la population, ce sont les locataires, et plus particulièrement ceux du parc privé, qui déclarent le plus souvent de mauvaises conditions de logement. De fait, 15,2 % des ménages à bas revenus locataires du parc privé et 11 % des locataires du parc social déclarent rencontrer au moins trois difficultés de logement contre 2,7 % des propriétaires et 1,9 % des accédants à la propriété.

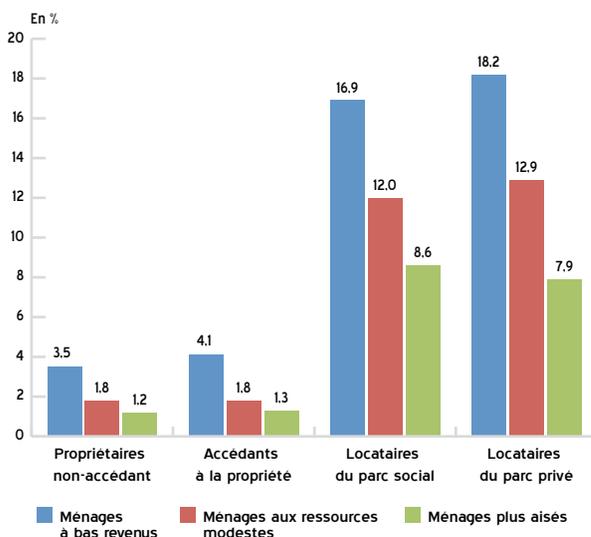
Une moindre satisfaction des ménages à bas revenus à l'égard de leurs conditions de logement

Plus souvent confrontés à des difficultés, les ménages à bas revenus portent un regard plus critique que les autres sur leurs conditions de logement. Parmi eux, les locataires et les ménages d'âge intermédiaire sont les plus insatisfaits.

En 2013, 13,6 % des ménages à bas revenus considèrent que leurs conditions de logement sont mauvaises contre 6,7 % parmi les ménages aux ressources modestes et 3,1 % parmi les plus aisés. Dans la majorité des cas, les ménages à bas revenus vivant dans de mauvaises conditions de logement ont logiquement une moins bonne opinion que les autres : 52,5 % d'entre eux confrontés au moins à trois difficultés jugent leurs conditions de logement mauvaises, contre 9,3 % parmi ceux qui en déclarent moins de trois.

Quel que soit le statut d'occupation, les ménages à bas revenus déclarent plus fréquemment que les autres avoir de mauvaises conditions de logement mais les écarts entre les ménages à bas revenus et ceux plus aisés sont beaucoup plus importants parmi les locataires que parmi les propriétaires et les accédants à la propriété (graphique 14). Les locataires à bas revenus sont en effet les plus mécontents de leurs conditions de logement, ce qui est loin d'être étonnant compte tenu de leur plus forte propension à cumuler

Graphique 14 : Part des ménages déclarant avoir de mauvaises conditions de logement selon le niveau de vie et le statut d'occupation, en 2013



Lecture : 16,9 % des ménages à bas revenus locataires du parc social déclarent avoir de mauvaises conditions de logement en 2013. Ils sont 3,5 % parmi les ménages à bas revenus propriétaires.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.

Source : Insee, enquête Logement 2013.

des difficultés de logement. 18,2 % des ménages à bas revenus locataires du parc privé et 16,9 % des locataires du parc social déclarent ainsi avoir de mauvaises conditions de logement contre 4,1 % des accédants à la propriété et 3,5 % des propriétaires.

Par ailleurs, bien que l'opinion des ménages à bas revenus s'améliore avec l'âge, l'écart de satisfaction avec les ménages aux ressources modestes et plus aisés demeure. En effet, quelle que soit la classe d'âge considérée, les ménages les plus pauvres sont moins souvent satisfaits de leurs conditions de logement : 22 % des ménages à bas revenus âgés de 30 à 39 ans et 6 % de ceux de plus de 65 ans jugent leurs conditions de logement mauvaises. En comparaison cela ne concerne respectivement que 11 % et 3 % des ménages aux ressources modestes, et 4 % et 2 % des ménages plus aisés aux mêmes âges. En revanche, il convient de souligner que les ménages de moins de 30 ans, et particulièrement ceux à bas revenus, sont plus souvent satisfaits que les ménages âgés de 30 à 39 ans. Il est possible que les jeunes considèrent leur logement comme provisoire et nourrissent par conséquent des attentes moins fortes concernant leurs conditions de logement. Une étude⁵² de l'Insee a montré que les jeunes ont tendance à surestimer leur niveau de confort alors même qu'ils vivent dans des logements objectivement inconfortables.

Ce décalage entre le ressenti des ménages et les conditions de logement difficiles avérées est également plus tangible chez les ménages modestes. Il contribue sans doute à expliquer le fait que près de la moitié des ménages à bas revenus qui cumulent au moins trois difficultés de logement considèrent, malgré tout, leurs conditions de logement de manière positive, d'autant plus que les jeunes sont surreprésentés parmi les ménages à bas revenus.

Un environnement résidentiel moins favorable

Présence de nuisances sonores, qualité des relations avec le voisinage, sécurité du quartier, qualité de l'air, proximité des commerces, etc. sont autant d'éléments extérieurs au logement qui déterminent pourtant les conditions d'habitat des ménages et la perception qu'ils en ont. Un environnement résidentiel dégradé peut engendrer ou augmenter l'insatisfaction des ménages, quel que soit par ailleurs le niveau de confort du logement⁵³. Or, il semblerait que la qualité de l'environnement du logement dépende du niveau de vie. De fait, à l'exception de l'accessibilité du logement en transports en commun, les ménages à bas revenus sont souvent plus critiques à l'égard de leur environnement direct que les ménages modestes dont les opinions tendent à se rapprocher de celles des ménages plus aisés.

Les ménages à bas revenus déclarent subir davantage de nuisances sonores dans leur logement que les ménages aux ressources modestes, qui eux-mêmes souffrent un peu plus du bruit que les ménages plus aisés. En 2013, 30,0 % des ménages à bas revenus indiquent entendre assez fréquemment ou très fréquemment des bruits dans leur logement, en pleine journée et fenêtres fermées, contre 21,5 % des ménages aux ressources modestes et 18,9 % des ménages plus aisés (*graphique 15*). Si les nuisances sonores perçues la nuit diminuent pour l'ensemble de la population, les écarts demeurent entre les plus pauvres et les autres : cela concerne 17,3 % des ménages à bas revenus contre 10,3 % des ménages aux ressources

52. Jauneau Y., Vanovermeir S., 2008, « Les jeunes et les ménages modestes surestiment plus souvent le confort de leur logement », *Insee Première*, Insee, n° 1209, septembre.

53. *Ibid.*

modestes et 8,2 % des plus aisés. Par ailleurs, l'origine de ces nuisances sonores diffère selon le niveau de vie des ménages : plus le niveau de vie augmente, moins le voisinage (enfants, bricolage, musique, chiens, etc.) apparaît comme la raison principale des bruits perçus et plus la circulation est présentée comme telle, que les ménages habitent en logement individuel ou collectif.

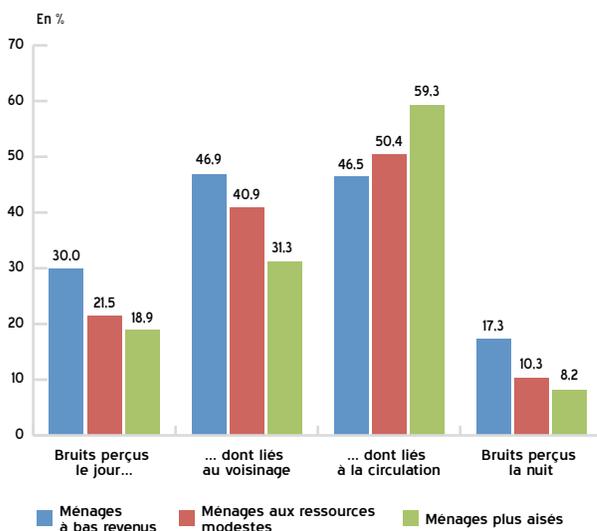
Les ménages à bas revenus ressentent également plus souvent un sentiment d'insécurité dans leur quartier (graphique 16). En effet, en 2013, 8,1 % des ménages à bas revenus ont une mauvaise opinion concernant la sécurité de leur quartier contre 4,2 % des ménages aux ressources modestes et 3,6 % des ménages plus aisés.

Bien que la part des ménages victimes ou témoins d'un vol ou d'une agression dans leur quartier durant l'année précédant l'enquête soit relativement proche parmi les ménages à bas revenus et le reste de la population, ces derniers mentionnent plus souvent l'existence de problèmes de délinquance, de violence ou de vandalisme dans les environs (7,8 %) que les ménages aux ressources modestes (5,0 %) et plus aisés (3,8 %). Toutefois, il convient de noter que la mauvaise opinion à l'égard de leur quartier est en baisse depuis 2002, quel que soit le niveau de vie des ménages.

Les ménages situés en bas de la distribution des niveaux de vie portent aussi un regard plus critique sur la qualité environnementale de leur quartier. Ainsi, 7,7 % des ménages à bas revenus considèrent que l'air qu'ils respirent est de mauvaise qualité (poussière, pollution, odeurs) alors qu'ils sont 4,8 % parmi les ménages aux ressources modestes et 4,4 % parmi les ménages plus aisés. Ils déplorent également plus souvent que les ménages plus aisés l'absence d'espaces verts dans leur quartier (15,9 % contre 10,8 %). Sur ce point, les ménages aux ressources modestes ont une opinion plus proche de celle des ménages à bas revenus puisqu'ils sont 14,6 % dans cette situation.

En revanche, les ménages à bas revenus ont en moyenne une meilleure opinion que les autres vis-à-vis de l'accessibilité de leur logement par les transports en commun : 58,8 %

Graphique 15 : Nuisances sonores, selon le niveau de vie des ménages, en 2013



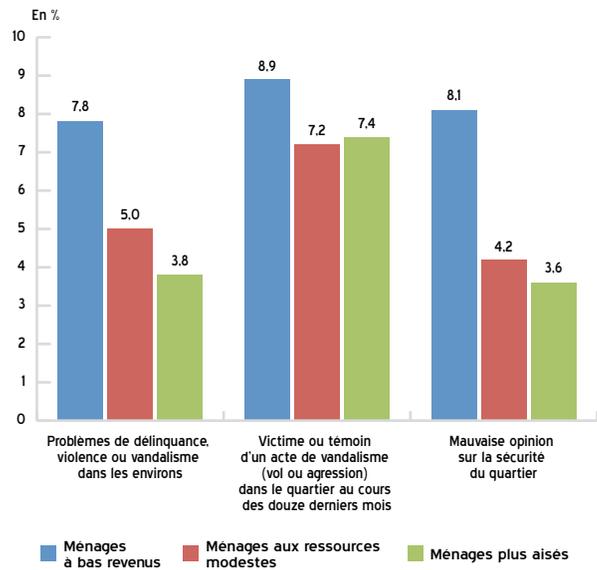
Lecture : 30,0 % des ménages à bas revenus disent entendre assez ou très fréquemment des bruits dans leur logement en pleine journée (fenêtres fermées). Parmi ces ménages, 46,9 % citent comme raison principale à ces bruits le voisinage et 46,5 % la circulation.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.

Source : Insee, enquête Logement 2013.

d'entre eux en sont satisfaits, contre 50,0 % des ménages modestes et 52,0 % des ménages plus aisés. Cet écart demeure quelle que soit la taille de l'unité urbaine où se situe le logement, à l'exception de l'unité urbaine de Paris pour laquelle la satisfaction est identique.

Graphique 16 : Délinquance, vandalisme et opinion sur la sécurité du quartier, selon le niveau de vie des ménages, en 2013



Lecture : 7,8 % des ménages à bas revenus citent comme défaut de leur logement des problèmes de délinquance, de violence ou de vandalisme. 8,9 % ont été victimes ou témoins d'un acte de vandalisme, d'une agression ou d'un vol dans leur quartier, au cours des douze derniers mois. 8,1 % ont une mauvaise opinion sur la sécurité de leur quartier.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.

Source : Insee, enquête Logement 2013.

En résumé

- Plus souvent confrontés à des difficultés, objectives ou perçues comme telles, qu'ils tendent à cumuler, les ménages à bas revenus ont une plus mauvaise opinion que les autres de leurs conditions de logement. Si les ménages aux ressources modestes rencontrent plus souvent des difficultés que les ménages plus aisés, ils sont cependant moins vulnérables que les ménages à bas revenus.
- Hormis l'accessibilité du logement, les ménages à bas revenus émettent plus souvent un jugement négatif sur l'environnement de leur logement que les ménages modestes dont les opinions tendent à se rapprocher de celles des ménages plus aisés.

CHAPITRE 3



Le mal-logement de certaines catégories de ménages à bas revenus et les risques sociaux qui pèsent sur la reproduction de la pauvreté par les enfants

Outre un impact négatif sur le bien-être⁵⁴, le mal-logement peut avoir des conséquences néfastes sur la santé des ménages, ainsi que des effets négatifs sur la scolarité de leurs enfants qui conduisent à accroître leur risque de devenir pauvres à l'âge adulte. Plus souvent confrontés à des difficultés de logement que le reste de la population, les ménages à bas revenus - et notamment certaines catégories telles que les familles monoparentales ou les couples avec trois enfants ou plus - sont de fait plus exposés à leurs conséquences directes ou indirectes.

Des profils de ménages à bas revenus plus exposés que d'autres à certaines difficultés de logement

Les ménages à bas revenus vivent plus souvent dans des conditions de logement dégradées que le reste de la population. Toutefois, tous ne connaissent pas nécessairement de mauvaises conditions de logement, de même qu'ils ne sont pas tous confrontés aux mêmes difficultés. Identifiés comme des profils types (*encadré 10*), les familles monoparentales, les étrangers, les couples avec trois enfants ou plus et les couples dont aucun des deux membres n'exerce un emploi apparaissent plus exposés à certaines problématiques que la moyenne des ménages à bas revenus.

54. Amiel M.-H., Godefroy P. et Lollivier S, 2013, « Qualité de vie et bien-être vont souvent de pair », *Insee Première*, Insee, n° 1428, janvier.

Encadré 10

Typologie des ménages à bas revenus destinée à caractériser les diverses difficultés de logement auxquelles ils sont exposés

Les ménages situés en bas de l'échelle de la distribution des niveaux de vie recouvrent une pluralité de situations sociodémographiques et une variété de difficultés de logement. Bien qu'elle comporte nécessairement une part d'arbitraire, la typologie établie permet de saisir de manière simplifiée cette diversité en identifiant des profils de ménages relativement homogènes et en caractérisant leurs conditions de logement.

Les profils de ménages ont été obtenus en deux temps. Des caractéristiques surreprésentées parmi les ménages à bas revenus par rapport aux ménages aux ressources modestes et plus aisés – en termes d'âge, de configuration familiale, d'activité professionnelle et de nationalité – ont d'abord été sélectionnées. Puis le recouvrement des profils a ensuite été réduit en leur retranchant certaines caractéristiques, définissant ainsi six catégories de ménages à bas revenus (tableau A).

Tableau A : Part des profils de ménages identifiés selon la catégorie de niveau de vie, en 2013

Profils des ménages	Catégories de niveau de vie		
	Ménages à bas revenus	Ménages aux ressources modestes	Ménages plus aisés
Personnes isolées de moins de 65 ans	25	18	18
Familles monoparentales	18	8	4
Étrangers	14	5	3
Ménages de moins de 30 ans	13	9	6
Couples avec trois enfants ou plus	9	7	4
Couples ni en emploi ni à la retraite	6	1	0

En %

Lecture : 25 % des ménages à bas revenus sont des personnes isolées de moins de 65 ans.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.

Source : Insee, enquête Logement 2013.

Il s'agit toutefois d'une typologie non exclusive et non exhaustive. En effet, certains profils de ménages peuvent se recouper, par exemple, une famille monoparentale peut être de nationalité étrangère. De plus, d'autres critères auraient pu être retenus pour distinguer les ménages.

Sur ces six profils de ménages, quatre ont été retenus dans le cadre de ce rapport en raison de leur plus grande propension à rencontrer des problèmes de logement par rapport à la moyenne des ménages à bas revenus. Les personnes isolées de moins de 65 ans et les ménages de moins de 30 ans ont ainsi été écartés des analyses suivantes. Pour rappel, les caractéristiques de l'ensemble des ménages à bas revenus concernant leurs conditions d'habitation et leur opinion à ce sujet sont synthétisés dans le tableau B.

Tableau B : Conditions d'habitat et opinion des ménages à bas revenus, en 2013

	En %
Statuts d'occupation	
Locataires du secteur libre	31
Locataires du parc social	34
Propriétaires	21
Accédants à la propriété	8
Autres statuts d'occupation	6
Tranches d'unité urbaine	
Commune rurale	19
Unité urbaine de moins de 100 000 habitants	33
Unité urbaine de plus de 100 000 habitants	34
Unité urbaine de Paris	14
Conditions de logement	
Surpeuplement	20
Présence de signes d'humidité	29
Nuisances sonores diurnes	30
Absence de transports en commun	10
Opinion	
Mauvaise opinion sur les conditions de logement	14
Mauvaise opinion sur la sécurité du quartier	8
Logement trop petit	16
Désir de déménager	35

Lecture : 20 % des ménages à bas revenus vivent dans un logement surpeuplé.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.

Source : Insee, enquête Logement 2013.

Les familles monoparentales à bas revenus déclarent des conditions de logement plus dégradées, dues notamment à une plus forte présence d'humidité et de bruits dans le logement

Représentant 18 % des ménages à bas revenus, les familles monoparentales sont composées près de neuf fois sur dix de femmes avec un ou plusieurs enfant(s) à charge. Un peu plus de la moitié (54 %) sont en emploi et un peu plus d'un quart (28 %) au chômage. Lorsqu'elles travaillent, les personnes de référence sont principalement des salariées, souvent en contrat à durée limitée (22 %) ou sans limite de durée mais à temps partiel (32 %). Une famille monoparentale sur deux est locataire du parc social.

À l'exception de l'accessibilité de leur logement qui est nettement supérieure à celle de l'ensemble des ménages à bas revenus - 4 % des familles monoparentales déplorent l'absence de transports en commun contre 10 % en moyenne -, les familles monoparentales indiquent des conditions de logement plus dégradées (*graphique 17*). Elles mentionnent notamment

davantage que les autres la présence de signes d'humidité (+7 points) et de nuisances sonores (+5 points) et considèrent plus souvent leur logement comme trop petit ou trop cher. Relativement moins satisfaites de leurs conditions de logement et de la sécurité de leur quartier, elles déclarent beaucoup plus fréquemment désirer déménager que les autres ménages à bas revenus (47 % contre 35 %).

Les ménages étrangers à bas revenus vivent beaucoup plus souvent dans un logement surpeuplé et ont une plus mauvaise opinion vis-à-vis de la sécurité de leur quartier

14 % des ménages dont la personne de référence est de nationalité étrangère sont situés sous le seuil de pauvreté. Relativement hétérogène, cette catégorie de ménages recouvre d'autres profils de ménages à bas revenus. Un ménage étranger à bas revenus sur deux occupe un emploi, souvent en tant qu'ouvrier (48 % des personnes en emploi).

Ces ménages jugent plus souvent leurs conditions de logement insuffisantes que les autres ménages (*graphique 17*). S'ils sont moins exposés aux problèmes d'humidité que l'ensemble des ménages à bas revenus (22 % contre 29 %), ils sont en revanche proportionnellement plus nombreux à considérer que leur logement est trop petit. Et pour cause, habitant dans de grandes unités urbaines et notamment dans celle de Paris - 35 % contre 14 % en moyenne -, les ménages de nationalité étrangère vivent beaucoup plus souvent dans un logement surpeuplé : 42 % sont confrontés à cette situation contre 20 % des ménages à bas revenus. Ils ressentent également un peu plus fortement un sentiment d'insécurité dans leur quartier (12 % contre 8 %) et désirent davantage déménager (51 % contre 35 %).

Les couples à bas revenus avec trois enfants ou plus sont fortement préoccupés par la taille de leur logement

Les couples avec trois enfants ou plus représentent 9 % des ménages à bas revenus. La personne de référence est majoritairement en emploi, souvent en contrat à durée non limitée et à temps plein, en tant qu'employé ou ouvrier. S'ils occupent plus fréquemment un logement dans le parc social que la moyenne (43 % contre 34 %), ils se distinguent surtout de l'ensemble par leur forte proportion d'accédants à la propriété (22 % contre 8 %).

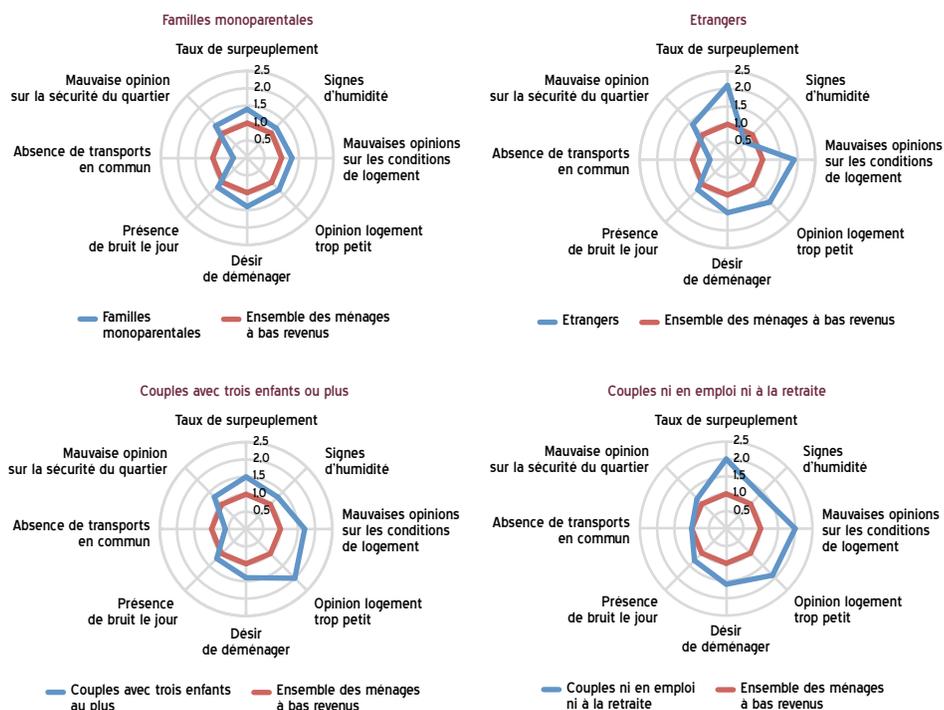
Malgré des logements plutôt bien équipés et relativement accessibles par rapport à l'ensemble des ménages à bas revenus, les familles nombreuses jugent plus souvent leurs conditions de logement inadéquates et déclarent plus fréquemment ne pas se plaire dans leur quartier (*graphique 17*). Elles sont notamment un peu plus nombreuses à se plaindre de nuisances sonores (35 %) ou d'humidité (37 %) et à porter une opinion négative sur la sécurité de leur quartier (11 %). Cependant, la taille insuffisante de leur logement semble être leur principale difficulté. Un tiers des couples avec trois enfants ou plus considèrent que leur logement est trop petit, soit deux fois plus que l'ensemble des ménages à bas revenus (16 %). Ils sont, de plus, nettement plus exposés au surpeuplement que la moyenne (+10 points) et souhaitent davantage déménager (47 %).

Plus souvent critiques de leurs conditions de logement, les couples qui ne sont ni en emploi ni à la retraite souhaitent déménager pour la moitié d'entre eux

Les couples dont les deux membres ne sont ni en emploi ni à la retraite, représentent 6 % des ménages à bas revenus. Ils vivent davantage que les autres ménages dans une unité urbaine de moins de 100 000 habitants (42 % contre 33 % en moyenne) et occupent, pour la moitié d'entre eux, un logement dans le parc social.

Cette catégorie de ménages à bas revenus déclare de très mauvaises conditions de logement (graphique 17). Les couples qui ne sont ni emploi ni à la retraite sont très souvent confrontés à des problèmes d'humidité (42 %) et de nuisances sonores en journée (39 %) par rapport à l'ensemble des ménages à bas revenus. De plus, ils sont nombreux à vivre dans un logement surpeuplé (40 %) et à le considérer comme trop petit (31 %). En outre, ils sont particulièrement désireux de déménager (56 %).

Graphique 17 : Conditions de logement des ménages à bas revenus selon leur profil, en 2013



Lecture : Les couples à bas revenus avec trois enfants ou plus déclarent deux fois plus fréquemment que l'ensemble des ménages à bas revenus avoir un logement trop petit.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.

Source : Insee, enquête Logement 2013.

Des conséquences négatives sur l'état de santé déclaré et la réussite scolaire

Le mal-logement peut influencer négativement sur la manière dont les ménages perçoivent leur état de santé. Il est également un facteur d'échec scolaire et contribue, de ce fait, indirectement à accroître le risque que ces enfants deviennent pauvres à l'âge adulte.

Les résultats présentés dans ce chapitre s'appuient notamment sur une exploitation du module logement de l'enquête Santé et protection sociale 2014 (*encadré 11*) réalisée par l'Institut de recherche et de documentation en économie de la santé (Irdes) à la demande de l'Onpes ainsi que sur une étude de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) initiée par l'Onpes et le Plan urbanisme construction et architecture (Puca).

Vivre dans de mauvaises conditions de logement augmente la probabilité de se déclarer en mauvaise santé

Si des travaux ont pu révéler l'existence d'une corrélation entre les caractéristiques du logement et certaines pathologies⁵⁵, l'estimation de la part attribuable aux conditions de logement dans la fréquence des problèmes de santé est complexe et l'établissement d'un lien de causalité direct souvent difficile. Analyser l'impact du mal-logement sur l'état de santé déclaré est une façon d'approcher ses effets sur la santé des ménages.

Les conditions de logement semblent avoir un impact significatif sur la façon dont les occupants perçoivent leur état de santé⁵⁶. En effet, d'après l'enquête Santé et protection sociale (*encadré 11*), les personnes vivant dans des conditions de logement dégradées perçoivent plus souvent leur état de santé de manière négative : 11,3 % déclarent avoir une mauvaise ou très mauvaise santé contre 6,0 % des personnes vivant dans des conditions de logement non dégradées (*tableau 1*). Ces résultats sont également confirmés à âge et sexe comparables.

55. Gove W. R., Hugues M., Galle O. R., 1979, « Overcrowding in the Home : an Empirical Investigation of its Possible Pathological Consequences », *American sociological Review*, vol. 44, n° 1, février.

56. « Large Analysis and Review of European housing and health Status (LARES). Preliminary Overview », World Health Organization Regional Office for Europe, 2007.

Entre 2002 et 2003, le Centre européen pour l'environnement et la santé de l'OMS a conduit une enquête (LARES) dans huit villes européennes visant à analyser les relations entre les conditions de logement et l'état de santé de leurs résidents. Elle a mis en évidence une forte corrélation entre le fait de déclarer un mauvais état de santé et de vivre dans un logement caractérisé par un mauvais confort thermique, des problèmes d'étanchéité et la présence d'humidité ou de moisissures.

Tableau 1 : Perception de l'état de santé selon la nature des conditions de logement, en 2014

État de santé	En %	
	Conditions de logement dégradées	Conditions de logement non dégradées
Bon/Très bon	64,2	70,9
Assez bon	24,5	23,2
Mauvais/Très mauvais	11,3	6,0
Ensemble	100	100

Note 1 : En raison du système d'arrondis, le total n'équivaut pas toujours à 100 %.

Note 2 : Un logement est considéré comme dégradé dès lors qu'il présente au moins une des caractéristiques suivantes : surpeuplement, inconfort thermique, humidité et moisissures ou lorsqu'il s'agit d'une habitation précaire.

Lecture : Parmi les personnes âgées de 15 ans ou plus vivant dans des conditions de logement dégradées, 64 % déclarent être en bon ou en très bon état de santé.

Champ : France métropolitaine. Population âgée de 15 ans ou plus résidant en ménages ordinaires.

Source : Enquête sur la Santé et la protection sociale (ESPS) 2014, exploitation Irdes, retraitement Onpes.

Encadré 11

L'enquête Santé et protection sociale (ESPS)

Créée par l'Institut de recherche et documentation en économie de la santé (Irdes) en 1988, l'Enquête santé et protection sociale (ESPS) recueille tous les deux ans des données sur l'état de santé, le recours aux soins et le niveau de protection sociale des personnes résidant en France auprès d'un échantillon de 8 000 ménages ordinaires, soit 22 000 personnes. Elle est représentative d'environ 97 % de la population vivant en France métropolitaine.

À la demande de l'ex-Institut de veille sanitaire (INVS), aujourd'hui Santé publique France, un module sur les conditions de logement a été ajouté en 2010 au questionnaire principal. En 2014, des questions permettent ainsi de savoir si les individus enquêtés vivent en situation de surpeuplement, d'inconfort thermique ou dans un logement présentant des signes d'humidité ou des moisissures. Une personne est considérée en situation d'inconfort thermique si elle a souffert du froid durant au moins 24 heures, pendant l'hiver, au cours des douze derniers mois en raison d'une installation insuffisante de chauffage, de difficultés financières ou d'une mauvaise isolation du logement.

Le fait de souffrir du froid de manière durable dans son logement semble avoir une incidence sur la probabilité de se déclarer en mauvais ou très mauvais état de santé (*graphique 18*). De fait l'inconfort thermique augmente de 9 points la part d'individus indiquant un état de santé dégradé. Bien que les écarts soient moins prononcés entre les personnes exposées et les autres, l'humidité du logement et son inadaptation à la composition et à la taille du ménage semblent également déterminer la perception qu'ont les individus de leur état de santé. Les personnes occupant un logement présentant des signes d'humidité ou des moisissures et celles confrontées à une situation de surpeuplement sont en effet proportionnellement plus nombreuses à mentionner un mauvais état de santé, soit

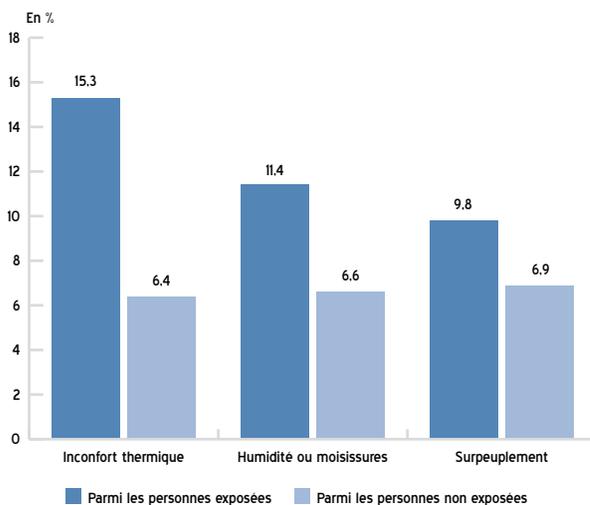
respectivement 11,4 % et 9,8 % contre 6,6 % et 6,9 % pour celles qui vivent dans un logement exempt de ces défauts.

Bien qu'elles s'appuient sur des variables quelque peu différentes, les analyses économétriques conduites dans le cadre de l'étude de l'OFCE visant à mesurer les coûts économiques et sociaux du mal-logement tendent à confirmer ces résultats (encadré 12).

Si l'âge et, dans une moindre mesure, la situation vis-à-vis de l'activité, influencent fortement la perception qu'ont les individus de leur état de santé⁵⁷, leurs conditions de logement peuvent également avoir un impact significatif sur celle-ci. De fait, vivre dans des conditions de logement dégradées expliquerait en cumulé entre 16 % et 30 %

de la perception de l'état de santé (tableau 2). La précarité énergétique joue cependant un rôle légèrement plus important dans la probabilité de se déclarer en mauvaise ou en très mauvaise santé que les autres composantes du mal-logement. En effet, après avoir tenu compte des effets sur la santé de l'âge, du revenu, du niveau de diplôme, de la catégorie socioprofessionnelle, de la nationalité, de la localisation résidentielle et des différentes difficultés de logement, la probabilité de mentionner un état de santé dégradé est multipliée par 1,5 pour les personnes éprouvant des difficultés à chauffer leur logement par rapport à celles vivant dans des conditions de logement « normales », alors qu'elle est multipliée par 1,4 pour les personnes qui jugent leur logement trop petit ou qui occupent un logement humide ou bruyant.

Graphique 18 : Part des ménages déclarant un état de santé dégradé selon les conditions de logement, en 2014



Lecture : Parmi les personnes âgées de 15 ans ou plus vivant dans un logement dont les murs et les plafonds sont en mauvais état à cause de la présence d'humidité ou de moisissures, 11,4 % déclarent être en mauvais ou très mauvais état de santé, tandis qu'ils sont 6,6 % parmi les personnes vivant dans un logement exempt de ces difficultés.

Champ : France métropolitaine. Population âgée de 15 ans ou plus résidant en ménages ordinaires, se déclarant en mauvais ou en très mauvais état de santé.

Source : Irdes, enquête sur la Santé et la protection sociale (ESPS) 2014 ; traitement Onpes.

57. Toutes choses égales par ailleurs, une personne âgée de 80 ans ou plus a plus de trente fois plus de risques de se déclarer en mauvaise ou en très mauvaise santé qu'une personne de moins de 30 ans, et une personne inactive quatre fois plus de risques qu'un actif occupé.

*Encadré 12***Méthode et objectifs de l'étude sur la mesure du coût économique et social du mal-logement**

Initiée par l'Onpes sur les recommandations du Conseil national de l'information statistique (CNIS), l'étude de l'OFCE¹ vise à mesurer les coûts économiques et sociaux induits par les situations de mal-logement. Les coûts qui résultent directement de la prise en charge des ménages mal logés (dépenses liées à l'hébergement, accompagnement social, coût des procédures Dalo, etc.) ou de dispositifs contribuant à prévenir et à lutter contre de telles situations (aides personnelles au logement, aides financières pour l'amélioration de l'habitat) n'en font donc pas partie. Le mal-logement est appréhendé à partir des critères de surpeuplement, d'inconfort et de précarité énergétique et ses conséquences sont notamment analysées dans le domaine de l'éducation et de la santé.

Après avoir défini des indicateurs synthétiques pour chacune des composantes du mal-logement étudiées et les champs d'étude retenus, les auteurs de l'étude mesurent l'impact du mal-logement sur la réussite scolaire et la santé, et tente, lorsque les données le permettent, de le chiffrer monétairement.

Composantes du mal-logement, réussite scolaire et santé : quels indicateurs ?

Le surpeuplement, l'inconfort et la précarité énergétique font partie des composantes du mal-logement retenues dans l'étude de l'OFCE, en raison de leur forte prévalence dans la population et de la disponibilité des données. Pour en rendre compte, les auteurs ont utilisé des variables issues de l'enquête Logement. Ainsi, le surpeuplement est mesuré à partir de l'indice de peuplement de l'Insee et l'inconfort à partir de la présence déclarée de signes d'humidité sur certains murs du logement et de nuisances sonores en journée, fenêtres fermées. Quant à la précarité énergétique, elle est définie comme le fait d'avoir souffert du froid pendant au moins 24 heures au cours de l'hiver dernier et de consacrer plus de 10 % de ses revenus à ses dépenses d'énergies². La nature de ces indicateurs varie cependant légèrement selon les variables à expliquer, notamment pour l'état de santé perçu (*encadré 13*).

L'impact sur la réussite scolaire est estimé grâce à un indicateur de retard scolaire mesuré en fonction de l'âge et de la place de l'élève dans le système scolaire. Il est calculé à partir de l'enquête Logement 2001 qui renseigne la place occupée par l'élève dans le système scolaire contrairement aux millésimes 2006 et 2013. Cependant, l'enquête ne permet pas d'étudier l'ensemble des individus en cours de scolarité. L'étude de l'OFCE se concentre donc sur un sous-échantillon composé des élèves nés en 1990, 1988, 1987 et 1986. Un élève né en 1990 est considéré en situation de retard scolaire si, au moment de l'enquête, il n'a pas atteint la classe de sixième.

L'impact sur la santé est appréhendé à partir de l'état de santé déclaré de la population. Plus précisément, c'est l'effet du mal-logement sur la probabilité de déclarer un état de santé dégradé qui est analysé. L'enquête Logement ne comportant aucune variable sur la santé, les données sont issues de la dernière enquête Santé de l'Insee (2002) et obtenues à partir de la question suivante : « Comment est votre état de santé général ? Très bon/bon/moyen/mauvais/très mauvais ».

L'état de santé perçu est qualifié de dégradé lorsqu'il est considéré par le ménage répondant comme mauvais ou très mauvais.

1. OFCE, 2015, « La mesure du coût économique et social du mal-logement », rapport commandé par l'Onpes et le Puca, octobre.

2. Le taux d'effort énergétique est le rapport entre les dépenses d'énergies et le revenu du ménage hors aides au logement.

Une analyse économétrique des conséquences du mal-logement

L'étude de l'OFCE privilégie une approche économétrique pour analyser les conséquences du mal-logement. Cette approche consiste à mesurer l'impact du surpeuplement, des nuisances sonores et des signes d'humidité dans le logement, ainsi que de la précarité énergétique sur les variables à expliquer, c'est-à-dire le retard scolaire et le fait de se déclarer en mauvaise santé, en contrôlant les effets d'autres variables susceptibles d'influencer le niveau d'éducation et l'état de santé parmi lesquelles figurent les différentes composantes du mal-logement. Les modèles économétriques élaborés à cette fin s'appuient sur des modélisations issues de travaux scientifiques antérieurs qui ont cherché à analyser l'impact du surpeuplement sur le retard scolaire (Goux et Maurin, 2005 ; Hernu, 2007) et celui du lieu de résidence sur la probabilité de se déclarer en mauvaise santé (Irdes, 2009).

La notion de risque relatif utilisée dans les pages suivantes traduit la probabilité, pour un individu ou un ménage confronté à une situation de mal-logement, de présenter un retard scolaire ou de se déclarer en mauvaise santé.

Une approche des coûts monétaires à partir de la méthode des fractions attribuables

Lorsque les données le permettent, l'impact des différentes composantes du mal-logement sur la réussite scolaire et la santé a été traduit monétairement à partir de la méthode des fractions attribuables. Cette méthode vise à déterminer, pour une situation donnée, le nombre de cas attribuables à une caractéristique précise. La prévalence de l'exposition au facteur de risque (c'est-à-dire la part, dans la population, de personnes exposées à ce facteur à un instant donné) et le risque relatif (à savoir la différence de risque de développer une « pathologie », pour une population exposée par rapport à une population non exposée) permettent de déterminer cette proportion de cas attribuables.

Les coûts estimés (hors champ du présent rapport) n'ont pas été reportés dans les pages suivantes, en revanche les fractions attribuables sont mentionnées afin de rendre compte de la proportion de situations de retard scolaire et de cas de mauvais état de santé perçu imputables au mal-logement. Elles sont calculées par tranche d'âge ce qui explique la fourchette de valeurs donnée.

Encadré 13

Précisions sur les variables utilisées

Afin d'estimer l'effet du surpeuplement, de la précarité énergétique, des nuisances sonores et des signes d'humidité sur la santé des ménages qui y sont exposés, les auteurs de l'étude de l'OFCE ont exploité l'enquête Santé 2002 de l'Insee, celle-ci comportant à la fois des questions sur la perception de l'état de santé et les conditions de logement de la population.

Cette enquête ne comprend cependant pas de variables permettant d'objectiver des situations de surpeuplement telles que définies par l'Insee, ni de rendre compte des situations de précarité énergétique au sens où l'entendent les auteurs (taux d'effort énergétique élevé et inconfort thermique subi). Ces derniers ont donc retenu deux autres variables approchantes : l'une concernant le ressenti des ménages vis-à-vis de la taille de leur logement (logement trop petit), l'autre sur la difficulté des ménages à chauffer leur logement. Ces variables diffèrent par conséquent de celles utilisées dans l'ESPS 2014.

Tableau 2: Impact des mauvaises conditions de logement sur la probabilité de déclarer un état de santé dégradé

En %

Conditions de logement	État de santé dégradé (en 2002)	
	Risque relatif	Fraction attribuable
Logement trop petit	1,4	Entre 1 % et 9 %
Logement difficile à chauffer	1,5	Entre 7 % et 8 %
Bruit	1,4	Entre 5 % et 8 %
Humidité	1,4	Entre 3 % et 5 %

Note : Un état de santé est qualifié de dégradé si l'enquêté a déclaré avoir un mauvais ou un très mauvais état de santé.

Lecture : Toutes choses égales par ailleurs, un individu vivant dans un logement trop petit a 1,4 fois plus de risque de déclarer un état de santé dégradé qu'un individu vivant dans un logement ne présentant aucun des défauts listés. Le fait de vivre dans un logement jugé trop petit expliquerait entre 1 % et 9 % de la perception négative de l'état de santé.

Sources : OFCE ; Insee, enquête Santé 2002 ; traitement Onpes.

Un impact significatif sur la réussite scolaire qui contribue à accroître le risque de devenir pauvre à l'âge adulte

Au-delà des conséquences néfastes pour la santé, les conditions de logement peuvent jouer un rôle non négligeable dans la scolarité des enfants et leur avenir. Plusieurs études ont montré que des conditions de logement dégradées pouvaient avoir des répercussions sur le développement cognitif et intellectuel de l'enfant⁵⁸. Déficit de concentration, difficultés dans l'apprentissage de la lecture et la réalisation des devoirs, capacité de mémorisation limitée et absentéisme sont autant d'effets négatifs induits par le surpeuplement et l'exposition au bruit qui risquent de compromettre la réussite scolaire des enfants qui y sont confrontés. Des travaux de nature économétrique ont d'ailleurs mis en évidence l'existence d'une relation causale entre ces deux difficultés de logement et le retard scolaire⁵⁹.

Appliquant une méthode similaire, mais élargissant l'analyse à d'autres difficultés telles que la précarité énergétique notamment, l'étude de l'OFCE confirme ces résultats. En effet, si toutes choses égales par ailleurs, l'âge de l'élève et un nombre élevé de frères et sœurs déterminent fortement la probabilité d'être en situation de retard scolaire, le surpeuplement et le bruit sont également des facteurs de risque. Ainsi, une fois pris en compte l'effet de l'âge de l'individu, de son sexe, de la taille de sa fratrie et de sa position dans celle-ci, du revenu par unité de consommation du ménage, du niveau de diplôme de la personne de référence et des autres problèmes de logement, un élève vivant dans un logement surpeuplé a 1.4 fois plus de risque d'être en situation de retard scolaire qu'un élève vivant dans un logement adapté (tableau 3). La présence de nuisances sonores extérieures au logement multiplie cette probabilité par 1.3. En partant de l'hypothèse que les risques relatifs demeurent

58. Entre autres : Larson G. et Petersen B., 1978, « Does Noise Limit the Learning of Young Listeners? », *The Elementary School Journal*, vol 78(4), mars, p. 264-265 ; Reynolds L. et Robinson N., 2005, *Full house ? : How Overcrowded Housing Affects Families*, Shelter ; Harker, L., *Chance of a Lifetime : The Impact of Bad Housing on Children's Lives*, Shelter, septembre 2006

59. Goux D. et Maurin E., 2005, « The Effect of Overcrowded Housing on Children's Performance at School », *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 89 (5-6) et Hernu M., 2007, « Conditions de logement et échec scolaire », mémoire de recherche, master analyse et politique économiques, sous la dir. d'Éric Maurin, EHESS, École d'économie de Paris, août.

identiques entre 2001 et 2013, ces deux facteurs cumulés pourraient expliquer, en 2013, de 8 à 10 % du retard scolaire observé au sein du sous-échantillon d'élèves retenu pour l'analyse selon la classe d'âge considérée.

Tableau 3: Impact des mauvaises conditions de logement sur la probabilité d'être en situation de retard scolaire

Conditions de logement	Retard scolaire (en 2001)	
	Risque relatif	Fraction attribuable
Surpeuplement	1,4	Entre 4 % et 5 %
Précarité énergétique	Non significatif	
Bruit	1,3	Entre 4 % et 5 %
Humidité	Non significatif	

En %

Note : Les risques relatifs proviennent de l'enquête nationale Logement (ENL) 2002, mais l'estimation des fractions attribuables a été réalisée à partir de l'ENL 2013.

Lecture : Toutes choses égales par ailleurs, un enfant d'un ménage vivant dans un logement surpeuplé a 1,4 fois plus de risque d'être en situation de retard scolaire qu'un enfant vivant dans un logement ne présentant aucun des défauts listés. Entre 4 % et 5 % du retard scolaire mesuré peut s'expliquer par les nuisances sonores.

Champ : Sous-échantillon d'individus âgés de 11, 13, 14 et 15 ans.

Sources : OFCE ; Insee, enquêtes Logement 2001 et 2013 ; traitement Onpes.

En déterminant en partie les résultats scolaires des enfants, le surpeuplement et la présence de nuisances sonores extérieures au logement ont une incidence négative sur leur insertion professionnelle. De fait, le retard scolaire joue un rôle majeur dans le niveau de diplôme atteint par l'élève⁶⁰, or celui-ci a également un impact significatif sur le taux de chômage. En effet, la probabilité d'être sans emploi est plus élevée pour les personnes peu ou pas diplômées, et ce, quelle que soit la durée écoulée depuis la fin de la formation initiale (*tableau 4*). En 2013, le taux de chômage des personnes sorties sans diplôme du secondaire s'élève ainsi à 48,9 % d'un à quatre ans après la fin des études contre 9,2 % pour les personnes qui ont un diplôme de l'enseignement supérieur long.

60. Une étude (Caille, 2000) a montré que le redoublement d'une ou plusieurs classes au cours de l'école primaire augmentait fortement le risque de sortir du secondaire sans qualification (arrêt des études en fin de troisième ou avant l'obtention d'un CAP ou d'un BEP). Une autre étude, plus récente, a également souligné l'effet déterminant du retard scolaire (deux ans ou plus) sur le risque de sortie des élèves en cours ou à la fin de la première année de CAP (Coudène, 2013).

Tableau 4: Taux de chômage selon le diplôme et le temps passé depuis la fin de la formation initiale, en 2013

		Sortis depuis...		
		1 à 4 ans de la formation initiale	5 à 10 ans de la formation initiale	11 ans et plus de la formation initiale
Enseignement supérieur		10,5	6,1	4,3
<i>Dont:</i>	Enseignement supérieur long ^[1]	9,2	6,3	4,4
	Enseignement supérieur court ^[2]	13	5,8	4,2
Bac, CAP-BEP et équivalent		24,7	15,1	7,6
<i>Dont:</i>	Baccalauréat	22,5	12,3	7,1
	CAP-BEP	28,3	18,7	7,9
	Brevet, CEP et sans diplôme	48,9	33,2	13
Ensemble		20,3	12,5	7,8

[1] Notamment licence, master, doctorat, écoles de commerce et d'ingénieur.

[2] Notamment DUT, BTS, Deug, diplômes paramédicaux et sociaux.

Note : Données rétropolées sur la période 2003-2012 à la suite du changement du questionnaire de l'enquête Emploi en 2013. Cette rétropolation ne permet pas de corriger d'éventuelles ruptures liées aux modifications du questionnaire sur la formation.

Lecture : En 2013, le taux de chômage (au sens du Bureau international du travail [BIT]) des personnes sorties depuis 1 à 4 ans de la formation initiale s'élève à 20,3 %.

Champ : Actifs sortis de la formation initiale en France métropolitaine depuis un an ou plus.

Sources : OFCE ; Insee, enquête Emploi 2013.

L'échec scolaire limite les perspectives d'emploi et de salaire et constitue, par conséquent, un facteur d'accroissement du risque de pauvreté à l'âge adulte⁶¹. Compte tenu de la plus grande propension des ménages à bas revenus à vivre dans de mauvaises conditions de logement, le mal-logement contribue indirectement à reproduire des situations de pauvreté d'une génération à l'autre.

61. CERC, 2004, « *Les enfants pauvres en France* », rapport, La Documentation française, janvier.

En résumé

- Si les ménages à bas revenus sont plus souvent confrontés à des difficultés de logement que le reste de la population, certaines catégories de ménages s'avèrent particulièrement concernées. Les familles monoparentales, les étrangers, les familles avec trois enfants ou plus ainsi que les couples dont les deux membres ne sont ni en emploi ni à la retraite vivent plus souvent dans des conditions de logement dégradées que la moyenne des ménages à bas revenus.
- Le mal-logement a un impact négatif significatif sur la perception de l'état de santé des ménages et la scolarité de leurs enfants. Bien que d'autres facteurs jouent un rôle important sur ces deux phénomènes, un ménage vivant dans des conditions de logement dégradées a, toutes choses égales par ailleurs, plus de risque de se déclarer en mauvaise santé qu'un ménage vivant dans des conditions de logement « normales ». Sous cet angle, les difficultés éprouvées pour se chauffer correctement ressortent aujourd'hui comme un marqueur significatif, et du sentiment de mal-logement, et de la perception d'être en mauvaise santé. De la même façon, un enfant vivant dans de mauvaises conditions de logement a une probabilité plus importante d'être en situation de retard scolaire qu'un enfant vivant dans un logement exempt de défauts.
- En créant des conditions défavorables à la réussite scolaire, le mal-logement contribue indirectement à augmenter le risque de pauvreté à l'âge adulte et peut devenir un canal de transmission intergénérationnelle de la pauvreté⁶² dès lors qu'il concerne les ménages à bas revenus – soit dans la majorité des cas.

62. Dollé M., 2008, « La transmission intergénérationnelle de la pauvreté », *Regards croisés sur l'économie*, La Découverte, n° 4, septembre, p. 97-106.

CHAPITRE 4



L'augmentation sévère des taux d'effort logement pour les plus pauvres : une manifestation majeure de la crise du logement

Les trois chapitres précédents ont permis de mieux appréhender les caractéristiques d'une crise persistante du logement en croisant les critères de qualité de l'habitat et de ressources du ménage.

Pour les ménages « ordinaires » les plus pauvres, la mutation observable depuis vingt ans du parc de logements s'est incontestablement révélée bénéfique à certains égards, bien que des inégalités significatives subsistent selon les indicateurs de surpeuplement et de qualité - inégalités auxquelles sont associés des risques de transmission intergénérationnelle de la pauvreté. Cependant, cette description de l'ajustement de la demande de logements des ménages pauvres à une offre d'autant plus contraignante qu'elle se situe de plus en plus en secteur locatif et en zone « tendue » n'est pas suffisante. Il convient d'examiner aussi l'aspect financier de cet ajustement résumé par le « taux d'effort logement » constitué de la part des dépenses de logement nettes des aides publiques rapportées aux revenus des ménages. Seule cette variable peut donner une idée de la contrainte subie par les ménages pauvres et modestes, en même temps qu'elle renseigne sur une caractéristique du mal-logement.

Dans un premier temps, nous nous intéresserons aux résultats d'une exploitation originale des enquêtes nationales Logement réalisée par l'Insee, à la demande de l'Onpes, qui permet de distinguer les taux d'effort nets par catégories de ressources et par statuts. Le constat qui s'en dégage d'une augmentation très sévère des taux d'efforts supportés par les ménages pauvres, en particulier depuis dix ans, sera replacé dans la perspective générale du poids des dépenses dites « pré-engagées » qui passe pour une cause indirecte du sentiment d'insécurité vécue par les ménages.

Une augmentation continue des taux d'effort logement, particulièrement sévère depuis 2006 pour les ménages à bas revenus

La dépense de logement pèse de plus en plus dans le budget des ménages depuis le début des années 2000. Cette charge est calculée, en général, à partir d'un indicateur de taux d'effort, qui rapporte les dépenses engagées pour l'habitation principale au revenu. Le taux

d'effort est « net » si l'aide au logement perçue par le ménage est défalquée de la dépense de logement et « brut » dans le cas contraire (*encadré 15*). Lorsqu'il est net, il désigne le ratio du reste à charge en logement sur le revenu. Le taux d'effort net moyen de l'ensemble des ménages en France métropolitaine s'établit à 18,3 % en 2013, en hausse de 2 points par rapport à 2001 (*tableau 5*). Dans le même temps, la proportion de ménages qui dépensent plus de 40 % de leurs revenus pour le logement a augmenté nettement depuis 2006.

Le taux d'effort est, en général, plus élevé pour les ménages modestes, et plus encore pour les ménages à bas revenus, ainsi que pour les accédants à la propriété et les locataires du secteur privé. Les locataires ont dû faire face aux augmentations les plus marquées du taux d'effort (+3,9 points dans le parc social et +4,8 points dans le parc privé). Leurs dépenses de logement (en euros constants par mètre carré) sont orientées à la hausse depuis le milieu des années 1980 sous l'effet de la généralisation du confort de base (Laferrère, Pouliquen et Rougerie, 2017). L'impact du « bouclage⁶³ » des aides au logement, opéré en 1992-1994, sur les loyers du secteur locatif privé fait toujours débat (*encadré 14*). Les loyers moyens ont progressé plus vite dans le secteur libre que dans le secteur locatif social, qui accueille de plus en plus de ménages aux revenus plus faibles et logés dans des habitations moins onéreuses (Insee, 2017).

Pour les ménages à bas revenus constitués aux deux tiers de locataires (répartis à part presque égale entre le secteur social et le secteur privé), le coût du logement net des aides a augmenté plus rapidement, de près de 7,4 points entre 2001 et 2013, pour atteindre en moyenne, aujourd'hui, 33,6 % de leurs ressources. Leurs dépenses ont augmenté 1,7 fois plus vite que leur revenu entre 2001 et 2006 et 4 fois plus vite de 2006 à 2013 (contre respectivement 1,4 et 1,8 pour l'ensemble des ménages). Cette évolution reflète avant tout le « rattrapage » de leurs conditions de confort par rapport aux autres ménages. Cette tendance est aussi allée de pair avec l'urbanisation croissante des ménages les plus pauvres dans les grandes unités urbaines, où les loyers sont plus chers (*graphique 21*). Ce phénomène est, par ailleurs, renforcé par le fait qu'ils louent plus souvent des petits logements, relativement plus coûteux au mètre carré que les logements plus spacieux. Les évolutions sont cependant contrastées selon le statut d'occupation au sein de cette catégorie de revenu par unité de consommation. Les locataires du parc privé consacrent désormais 42,4 % de leur revenu en 2013 à la dépense en logement, soit 8 points de plus qu'en 2001. Cette charge en logement représente plus de la moitié du revenu moyen des accédants à la propriété (54,5 %). Elle a enregistré une augmentation spectaculaire de 18 points au cours de la période, consécutive à une forte hausse des dépenses (+57 %), directement imputable à l'envolée des prix de l'immobilier résidentiel dans les années 2000, bien plus importante que celle de leurs revenus (+14 %). Ces derniers doivent rembourser le prêt principal (y compris les intérêts) pour des montants en moyenne plus élevés que les loyers, acquitter la taxe foncière en sus de la taxe d'habitation, tandis qu'un tiers seulement bénéficie d'aides au logement. L'effort conséquent qu'ils doivent fournir traduit leurs plus grandes difficultés d'accès à la propriété. Chez les classes populaires aux revenus modestes, la tension financière, quoique moins forte s'est également accentuée. La dépense nette moyenne liée au logement représente

63. C'est-à-dire l'extension des aides au logement à de nouvelles catégories de locataires.

environ un quart des revenus, et même près d'un tiers lorsqu'elles louent dans le secteur privé ou qu'elles accèdent à la propriété. Pour cette frange de la société, elle a augmenté de 3,4 points de revenu en moyenne entre 2001 et 2013, soit une progression significative toutefois moins rapide que chez les plus pauvres, reflétant en cela le poids plus important des propriétaires sans charges de remboursements et corrélativement celui des personnes âgées. Elle a été plus dynamique pour les statuts les plus exposés (+5,5 points pour les locataires du privé et +4,7 points pour les propriétaires accédants).

Tableau 5 - Taux d'effort net moyen des ménages selon le statut d'occupation et le décile de revenu par unité de consommation, entre 2001 et 2013

En %

		Taux d'effort net			Répartition des ménages par statut d'occupation		
		2001	2006	2013	2001	2006	2013
Ensemble		16,1	16,7	18,3	100,0	100,0	100,0
<i>dont</i>	propriétaire non accédant	7,7	8,2	8,9	35,8	38,3	38,6
	accédant à la propriété	23,3	24,7	26,6	21,5	19,9	20,6
	locataire parc social	20,2	20,7	24,1	15,9	15,9	16,3
	locataire secteur libre	23,6	25,6	28,4	21,4	21,2	20,5
Ménages à bas revenus		26,2	28,0	33,6	100,0	100,0	100,0
<i>dont</i>	propriétaire non accédant	16,8	18,9	21,4	22,8	24,2	20,7
	accédant à la propriété	36,9	40,1	54,5	11,5	8,4	8,0
	locataire parc social	22,4	23,9	27,8	30,7	29,9	34,3
	locataire secteur libre	34,3	37,1	42,4	27,9	30,4	31,2
Ménages aux ressources modestes		20,9	22,3	24,3	100,0	100,0	100,0
<i>dont</i>	propriétaire non accédant	11,5	12,4	13,8	31,9	34,0	36,0
	accédant à la propriété	28,2	29,8	32,9	17,9	15,6	16,0
	locataire parc social	21,8	22,8	25,2	20,5	21,5	22,4
	locataire secteur libre	27,5	30,9	33,0	23,4	23,8	21,9
Ménages plus aisés		14,4	14,7	16,0	100,0	100,0	100,0
<i>dont</i>	propriétaire non accédant	6,9	7,2	7,9	41,5	44,4	45,5
	accédant à la propriété	21,9	23,4	25,0	26,0	25,1	26,3
	locataire parc social	18,4	18,2	21,4	9,4	9,3	8,2
	locataire secteur libre	21,2	22,1	24,6	18,7	17,3	16,4

Note 1 : Les ménages logés en meublé ou logés gratuitement sont inclus dans l'ensemble du champ mais pas dans les ventilations par statuts d'occupation.

Note 2 : Le taux d'effort moyen est calculé comme le ratio entre les dépenses moyennes liées à l'habitation principale et les revenus moyens des ménages (voir encadré 4 pour plus de précisions sur les revenus). Les dépenses comprennent pour les propriétaires : les remboursements d'emprunt pour l'achat du logement, la taxe foncière et les charges de copropriété. Elles ne prennent pas en compte les intérêts non perçus sur la valeur de l'investissement logement, le taux de dépréciation de la structure, l'évolution des prix, des taux d'intérêt, les coûts de maintenance, les aides à l'investissement, etc. Pour les locataires, les dépenses comprennent les loyers et les charges locatives. Pour tous les ménages, elles incluent la taxe d'habitation, les dépenses en eau et en énergie associées au logement.

Note 3 : Le taux d'effort est « net », c'est-à-dire calculé en déduisant du montant des dépenses les aides au logement.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.

Source : Insee, enquêtes Logement 2001, 2006 et 2013.

Encadré 14

Impact des aides au logement sur l'évolution des loyers

Dispensées sous conditions de ressources et ciblées sur les ménages les plus modestes, les aides au logement visent à couvrir une partie de la dépense de logement associée à la résidence principale des ménages (loyers, charges, remboursements d'emprunts immobiliers). Ces aides répondaient initialement à deux objectifs : compenser les hausses de loyer autorisées par la loi du 1^{er} septembre 1948 ; permettre aux familles de se loger dans des conditions satisfaisantes d'espace et de salubrité.

Les aides au logement ont été généralisées depuis le début des années 1990 à toutes les catégories de population et de logements locatifs. Près de 6,5 millions de personnes en bénéficient en 2015. Ces prestations figurent parmi les plus redistributives, réduisant de 2,1 points le taux de pauvreté au seuil de 60 % du niveau de vie médian (DREES, 2017).

La théorie microéconomique au fondement de l'économie publique contemporaine considère l'utilité des aides discutable. En l'absence d'imperfection du marché, toutes prestations ou prélèvements qui dépendent d'un montant déterminé par le marché, sont susceptibles d'avoir des effets sur les prix du marché. Ce « mécanisme d'incidence », dans le cas des aides au logement, se traduirait par une augmentation de la demande de logement dont l'impact sur les loyers va dépendre de la réaction (élasticité) de l'offre de logement. Si la quantité de logement n'augmente pas, les loyers s'ajusteront à la hausse pour équilibrer l'offre et la demande ; les bénéficiaires réels des aides seront ainsi les bailleurs et non les allocataires. L'évaluateur est alors confronté à la difficulté de distinguer la fraction de l'augmentation des loyers imputable à ce phénomène, de celle attribuable à d'autres facteurs. Voici posés schématiquement les termes du débat.

Il existe peu d'études empiriques dans ce domaine. Anne Laferrière et David Le Blanc (2002), à partir de l'expérience naturelle qu'a constituée l'extension des aides (appelée « bouclage » des aides) opérée en 1992-1994, ont montré que, dans le secteur locatif privé, les loyers des locataires aidés ont progressé plus vite que ceux des autres non aidés. Cet effet inflationniste, bien qu'atténué, demeure lorsqu'on mesure l'évolution du loyer à qualités égales des logements, ces ménages ayant pu se loger dans de meilleures conditions grâce à l'aide. Les auteurs ont de plus révélé la capture d'une partie de l'aide par le propriétaire bailleur sous forme de hausse de loyer. Les travaux de Gabrielle Fack (2005 ; 2007) vont dans le même sens : entre 50 % et 80 % des aides au logement perçues par les ménages à bas revenus dans le parc locatif privé suite à cette réforme des aides auraient été absorbées par les augmentations de leurs loyers. C'est surtout l'arrivée massive des étudiants sur le marché du logement, alors nouvellement éligibles à ces aides, qui aurait alimenté cette surinflation. Mais Antoine Bozio et *al.* (2015) appellent à mieux comprendre les mécanismes précis sous-jacents à l'ensemble de ces effets qui ont été moins étudiés. Plus récemment, Céline Grislain-Letremy et Corentin Trevien (2014) étendent les résultats de ces auteurs jusqu'en 2012.

Toutefois, une recherche conduite par Jacques Friggit (2017), pour le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), remet en cause l'existence d'un tel effet inflationniste. Que ce soit pendant la période du « bouclage » ou plus généralement de 1984 à 2013, la surcroissance du loyer moyen des locataires à bas revenus (de 19 % par rapport à la hausse de celui de l'ensemble des locataires du parc locatif privé) résulterait pratiquement en totalité¹ non d'une surinflation de leur loyer (+2 %) mais d'une combinaison d'effets de structure :

- diminution relative de la taille des logements occupés par les locataires à bas revenu (-5 %) ;
- amélioration relative de leur qualité intrinsèque en dehors de leur taille (+10 %) ;

1. La somme des parts est un peu plus élevée que 19 % car la valeur finale tient compte de « l'effet log » du modèle.

- augmentation relative du poids des zones chères dans leur localisation (+8 %) ;
- raccourcissement relatif de leur durée d'occupation (+6 %).

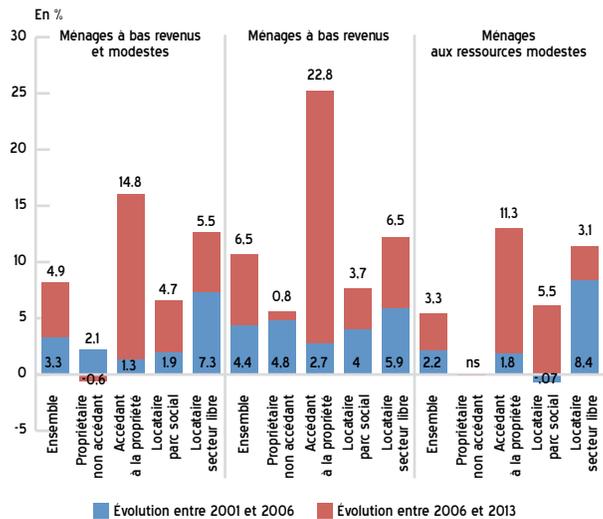
Les résultats sont également confirmés sur des zones géographiques plus restreintes (Île-de-France, province, etc.). En outre, le versement en tiers payant n'aurait pas été générateur d'inflation dans le parc privé et les aides auraient été globalement affectées au logement. L'auteur invite à prolonger ces travaux dans différentes directions, notamment pour mieux examiner la raison pour laquelle le « bouclage » des aides aurait pu générer un effet inflationniste contagieux faible, qui n'aurait donc pas engendré de surinflation.

Le débat est ouvert et, en tout état de cause, l'évaluation de l'impact des aides au logement doit se poursuivre pour éclairer les orientations de la politique du logement.

En 2013, un quart des ménages à bas revenus et modestes sont exposés à une charge excessive en logement, consacrant plus de 40 % de leur revenu pour se loger

Selon la définition de l'Onpes, les ménages confrontés à une pression financière excessive en logement sont les ménages à bas revenus et aux ressources modestes dont le taux d'effort net moyen est strictement supérieur à 40 % de leur revenu. En 2013, 2,5 millions de ménages sont donc mal logés au titre de l'effort excessif qu'ils doivent consentir pour occuper leur logement et s'y maintenir. La part qu'ils représentent au sein des ménages à bas revenus et modestes a significativement augmenté sur l'ensemble de la période, avec une accélération notable après 2006 (*graphique 19*), passant de 15,1 % en 2001 à 23,2 % en 2013 (*tableau 6*). Ce mouvement de hausse est surtout porté par le bas de l'échelle de la distribution des revenus de par son intensité.

Graphique 19 - Évolution de la part des ménages ayant un taux d'effort net moyen strictement supérieur à 40 %, selon le statut d'occupation et le décile de revenu par unité de consommation, entre 2001 et 2013



Lecture : La proportion de ménages à bas revenus et aux ressources modestes dont le taux d'effort logement est strictement supérieur à 40 % de leur revenu a augmenté de 3,3 points entre 2001 et 2006 et de 4,9 points entre 2006 et 2013. Ce qui représente une hausse de 8,1 points entre 2001 et 2013.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.

Source : Insee, enquêtes Logement 2001, 2006 et 2013.

Près d'un tiers des ménages à bas revenus, soit environ 1,7 million, dépensent plus de 40 % de leurs ressources pour leur logement en 2013 alors qu'ils étaient un peu plus d'un cinquième dans cette situation en 2001. Tous les statuts d'occupation sont affectés. Mais là encore, c'est parmi les propriétaires en accession et les locataires du parc privé que les situations financières sont les plus critiques (à cause de l'élévation rapide de la dépense en logement) et se sont le plus répandues. Ainsi, 49 % des ménages à bas revenus locataires dans le secteur libre en 2013 ont un taux d'effort net moyen excessivement élevé, soit 12 points de plus qu'en 2001.

Tableau 6 - Proportion de ménages ayant un taux d'effort net moyen strictement supérieur à 40 %, selon le statut d'occupation et le décile de revenu par unité de consommation

		En %			
		2001	2006	2013	Évolution entre 2001 et 2013 (en points de %)
Ensemble des ménages à bas revenus et modestes		15,1	18,4	23,2	+8,1
dont	propriétaire non accédant	3,7	5,9	5,3	+1,6
	accédant à la propriété	24,7	25,9	40,7	+16,0
	locataire parc social	11,0	12,9	17,5	+6,5
	locataire secteur libre	27,9	35,3	40,8	+12,9
Ménages à bas revenus		21,6	26,0	32,4	+10,8
dont	propriétaire non accédant	8,0	12,8	13,6	+5,6
	accédant à la propriété	37,9	40,6	63,4	+25,5
	locataire parc social	14,0	18,0	21,7	+7,7
	locataire secteur libre	36,7	42,6	49,1	+12,4
Ménages aux ressources modestes		8,6	10,8	14,1	+5,5
dont	propriétaire non accédant	ns	ns	ns	ns
	accédant à la propriété	16,2	18	29,3	+13,1
	locataire parc social	6,4	5,7	11,1	+4,7
	locataire secteur libre	17,4	25,8	28,9	+11,5

ns : non significatif.

Note 1 : Les ménages logés en meublé ou logés gratuitement sont inclus dans l'ensemble du champ mais pas dans les ventilations par statuts d'occupation.

Note 2 : Le taux d'effort moyen est calculé comme le ratio entre les dépenses moyennes liées à l'habitation principale et les revenus moyens des ménages. Les dépenses comprennent pour les propriétaires : les remboursements d'emprunt pour l'achat du logement, la taxe foncière et les charges de copropriété. Elles ne prennent pas en compte les intérêts non perçus sur la valeur de l'investissement logement, le taux de dépréciation de la structure, l'évolution des prix, des taux d'intérêt, les coûts de maintenance, les aides à l'investissement, etc. Pour les locataires, les dépenses comprennent les loyers et les charges locatives. Pour tous les ménages, elles incluent la taxe d'habitation, les dépenses en eau et en énergie associées au logement.

Note 3 : Le taux d'effort est « net », c'est-à-dire calculé en déduisant du montant des dépenses les aides au logement.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.

Source : Insee, enquêtes Logement 2001, 2006 et 2013.

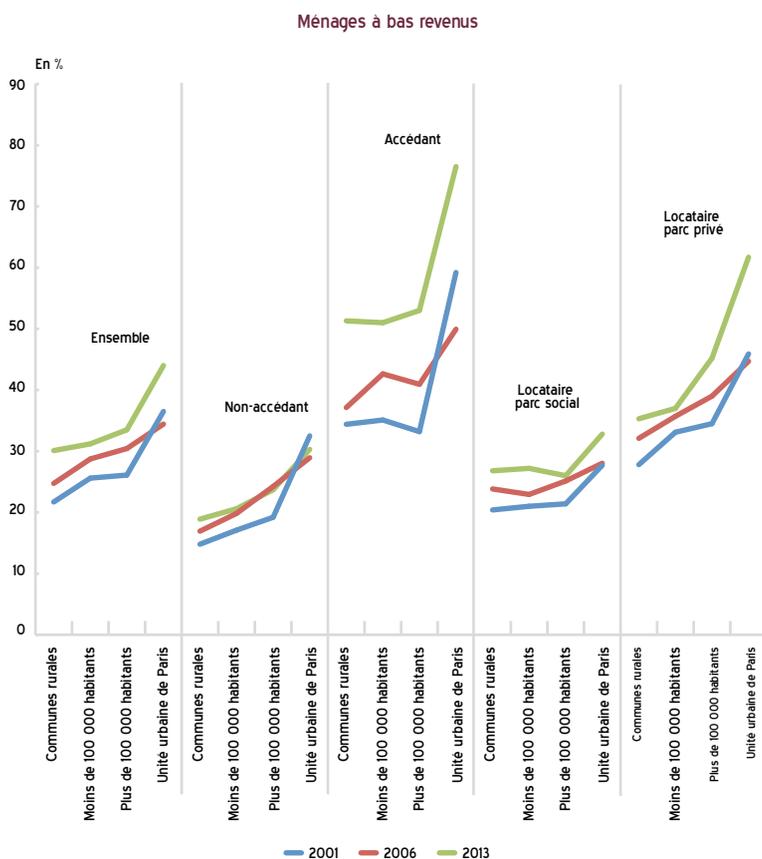
Dans le même temps, c'est le cas des deux tiers environ des accédants à la propriété à bas revenus, soit 26 points de plus qu'en 2001. Aujourd'hui, l'accès à la propriété est donc très ardu pour cette catégorie sociale de ménages. Par ailleurs, si l'offre locative du parc social est dans l'ensemble plus abordable, et de fait plus protectrice pour les ménages faiblement dotés en ressources financières, près de 21,7 % des ménages en location dans le parc social sont en situation de taux d'effort excessif, soit 7,7 points de plus qu'en 2001. Cela tient à l'accueil plus fréquent de populations pauvres et une évolution moins rapide de leurs revenus.

Dans la tranche de revenu par UC modeste, 14,1 % des ménages en 2013 supportent un taux d'effort qui dépasse 40 % de leur budget (8,6 % en 2001). Cette proportion s'élève à environ 29 % parmi les acquéreurs récents et les locataires du parc privé, contre respectivement 16,2 % et 17,4 % en 2001. Elle a donc pratiquement doublé en douze ans.

Des taux d'effort beaucoup plus élevés pour les bas revenus qui vivent dans les grandes agglomérations, comme Paris

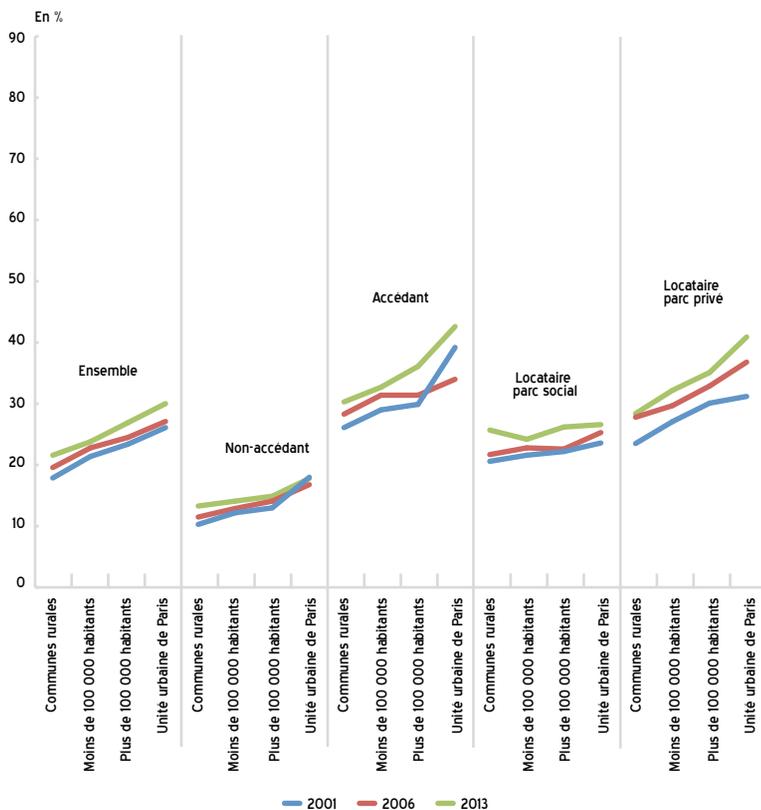
Plus le niveau de vie augmente et moins la localisation du lieu de résidence n'a d'incidence sur le taux d'effort. Que les ménages plus aisés résident dans une commune rurale ou dans l'agglomération parisienne, en tant que locataire ou nouvellement acquéreurs d'une propriété, leur taux d'effort net moyen est finalement peu différent d'un territoire à l'autre (*graphique 20*). À l'inverse, la taille de l'unité urbaine constitue un facteur explicatif essentiel des disparités de taux d'effort entre les ménages à bas revenus quels que soient le statut d'occupation et la période considérés. Plus elle augmente et plus l'effort financier qu'il faut fournir pour se loger s'accroît. Ainsi, au sein de cette catégorie de revenu, le taux d'effort net moyen des locataires du secteur libre vivant en milieu rural s'élève à 35,3 % en 2013, mais à 45,3 % dans les unités de plus de 100 000 habitants, et double pratiquement dans l'unité urbaine de Paris (61,7 % en 2013). La pression financière est encore plus forte pour les accédants à bas revenus qui doivent s'acquitter de charges de remboursements d'emprunts immobiliers puisque leur taux d'effort net moyen atteint 51,3 % en 2013 lorsqu'ils vivent dans une commune rurale et 76,5 % à Paris.

Graphique 20 – Taux d'effort net moyen selon le revenu par unité de consommation, le statut d'occupation et le type d'unités urbaine, en 2001, 2006 et 2013



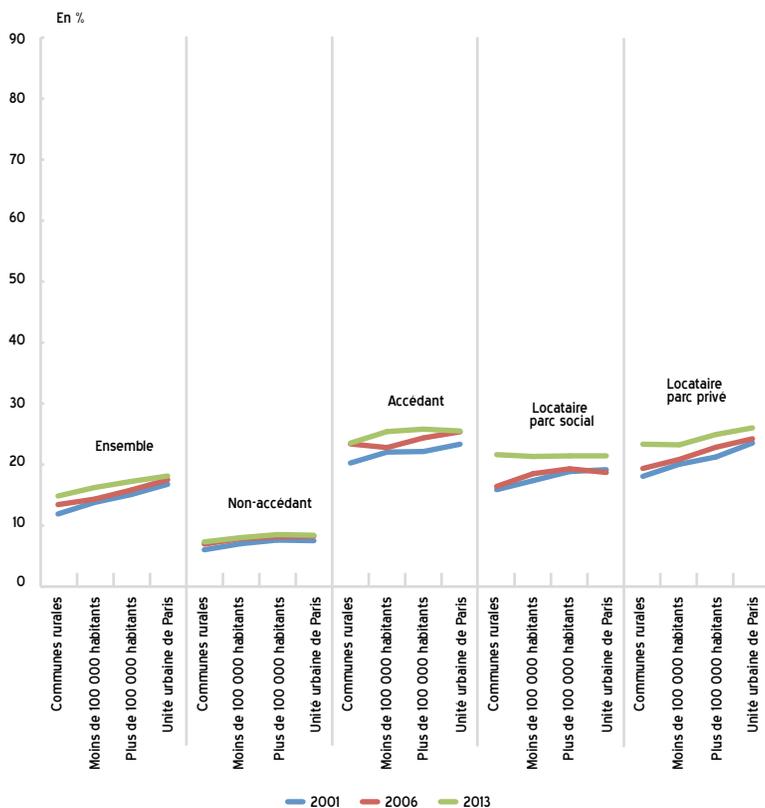
Avertissement : Les effectifs sont faibles pour les locataires du parc social en 2013 dans les communes rurales et pour les accédants à la propriété dans l'unité urbaine de Paris.

Ménages aux ressources modestes



Avertissement : Les effectifs de ménages aux ressources modestes locataires dans le parc social résidant dans des communes rurales sont faibles en 2013.

Ménages plus aisés



Lecture : Le taux d'effort net moyen des ménages plus aisés et locataires du parc privé dans une commune rurale est égal à 23,3 % en 2013 et à 18 % en 2001.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.

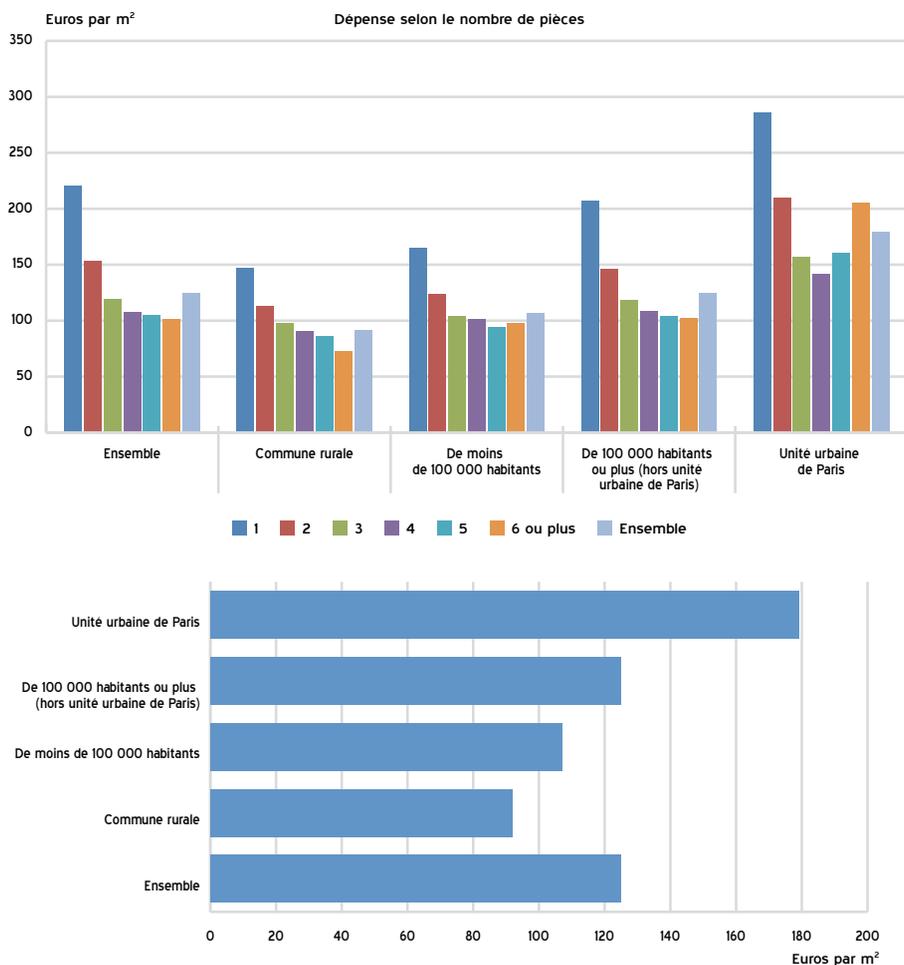
Source : Insee, enquêtes Logement 2001, 2006 et 2013.

Avertissement : Les effectifs sont faibles pour les locataires du parc social en 2013 dans les communes rurales.

Note : Les unités de plus de 100 000 habitants ne comprennent pas l'unité urbaine de Paris.

Ce constat vaut aux différentes périodes examinées mais il se renforce après 2006, après le passage de la crise économique et sociale de 2008 qui a eu un impact sensible sur l'évolution des revenus des populations à bas revenus et modestes.

Graphique 21 - Dépense annuelle brute en logement des locataires selon le type d'unité urbaine et la taille du logement



Note : La dépense brute en logement (résidence principale) est essentiellement consacrée au loyer et aux charges locatives.
Lecture : La dépense annuelle brute des logements composés d'une seule pièce s'élève à 147 euros par mètre carré habitable dans les communes rurales contre 86 euros pour les cinq pièces. Elle atteint 207 euros par mètre carré habitable dans les communes de 100 000 habitants ou plus (hors unité urbaine de Paris) et 287 euros dans l'unité urbaine de Paris.

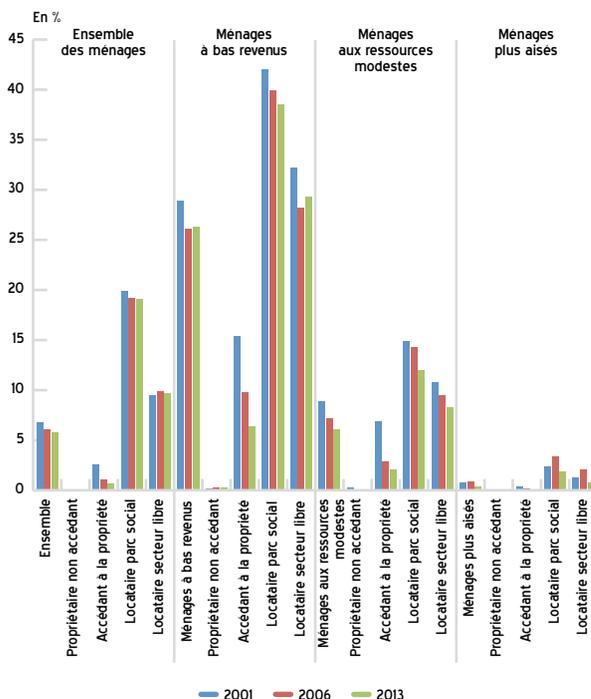
Champ : France métropolitaine, ménages locataires.

Source : Insee, enquête Logement 2013.

Des aides personnalisées au logement de plus en plus concentrées et de moins en moins capables d'endiguer la hausse générale des coûts du logement

Ainsi, dans la plupart des cas, les dépenses de logement des ménages à bas revenus et modestes ont-elles progressé plus rapidement que leur revenu disponible. Ce phénomène est plus marqué que pour les ménages aisés. Les aides au logement⁶⁴ ont permis d'amortir en partie la hausse de leurs charges locatives ou de leurs mensualités d'emprunts. Compte tenu du bas niveau de leurs plafonds d'attribution, les aides au logement sont destinées en priorité aux ménages les moins aisés : 73 % de la masse des allocations logement sont distribués aux 20 % des personnes les plus pauvres du point de vue du niveau de vie initial (DREES, 2017). La concentration de ces aides a eu tendance à se renforcer en raison de la faible revalorisation des plafonds de ressources au cours des années 2000, ayant eu pour effet d'abaisser les seuils d'exclusion en deçà desquels l'allocation est versée. Ce rétrécissement de la cible de ces prestations s'est également accompagné d'une détérioration de

Graphique 22 – Poids des aides au logement dans les dépenses de logement des ménages selon le statut d'occupation et le décile de revenu par unité de consommation



Note 1 : Les ménages logés en meublé ou logés gratuitement sont inclus dans l'ensemble du champ mais pas dans les ventilations par statuts d'occupation.
 Note 2 : Les dépenses comprennent pour les propriétaires les remboursements d'emprunt pour l'achat du logement, la taxe foncière et les charges de copropriété. Elles ne prennent pas en compte les intérêts non perçus sur la valeur de l'investissement logement, le taux de dépréciation de la structure, l'évolution des prix, des taux d'intérêt, les coûts de maintenance, les aides à l'investissement, etc. Pour les locataires, les dépenses comprennent les loyers et les charges locatives. Pour tous les ménages, elles incluent la taxe d'habitation, les dépenses en eau et en énergie associées au logement.
 Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.
 Source : Insee, enquêtes Logement 2001, 2006 et 2013.

64. À titre indicatif, les aides personnelles au logement représentent 90 % de l'ensemble des divers dispositifs et avantages fiscaux attribués aux ménages pour faciliter l'accès comme le maintien dans le logement (« Comptes du logement, 2013 – premiers résultats »). Il s'agit des aides personnelles, des primes de déménagement et d'autres aides comme les fonds de solidarité logement (FSL), l'aide au logement temporaire (ALT), les aides des régimes sociaux et la prime à la cuve pour le chauffage au fioul, ainsi que des mesures fiscales en faveur des travaux.

leur efficacité sociale résultant de la sous-actualisation progressive du barème et d'une déconnexion de la réalité des marchés du logement, en particulier des situations locales (Iqas, 2012).

Pour les locataires à bas revenus du parc social, les aides au logement ont contribué à alléger jusqu'à 38,5 % du montant de leurs dépenses en 2013, proportion toutefois en recul de 4 points par rapport à 2001 (*graphique 22 et encadré 15*). Il reste donc à leur charge 61,5 % de la dépense de logement. En comparaison, leur pouvoir solvabilisateur est moindre pour les locations dans le secteur privé, puisqu'elles réduisent de 30 % la dépense en logement en 2013 (soit 3 points de moins qu'en 2001), ce qui correspond à un reste à charge de 70 % du montant dépensé. Cet écart s'explique essentiellement par la couverture partielle des dépenses de logement par le barème : les loyers plafond sont les mêmes quel que soit le parc de résidence, alors que les dépenses sont plus élevées dans le parc privé que dans le parc social. Quant aux aides versées aux propriétaires accédants appartenant aux niveaux de vie les plus faibles, elles n'atteignent que 6,4 % de leurs dépenses de logement. En baisse depuis la fin des années 1980, sur un rythme plus soutenu depuis les années 1990, le nombre d'allocataires d'aides au logement en accession a été divisé de moitié en raison des effets de leur ciblage sur le bas de l'échelle de la distribution des revenus, de l'augmentation des prix de l'immobilier et des plus grandes difficultés d'accès à la propriété des ménages les plus modestes (DREES, 2016). En 2013, les locataires représentent 92 % des bénéficiaires, contre 74 % en 1984.

Encadré 15

Passer du taux d'effort brut au net : deux méthodes de prise en compte des aides au logement

Le taux d'effort brut formalise la contrainte financière qu'exercent les frais occasionnés par l'occupation du logement (loyers ou mensualités d'emprunt, charges associées) dans le budget du ménage. Il est net lorsque sont comptabilisées les aides au logement. Cet indicateur mesure alors le poids de la dépense liée au logement principal dans le revenu des ménages et le pouvoir « solvabilisateur » de ces aides.

Les aides au logement permettent d'alléger la dépense en logement des ménages, qu'ils soient locataires ou accédants à la propriété, dont les ressources ne dépassent pas un certain plafond. Elles comprennent l'aide personnalisée au logement (APL) créée en 1977, l'allocation de logement familial (ALF), instaurée en 1948, et l'allocation de logement social (ALS), mise en place en 1971. Leurs conditions d'attribution dépendent notamment des revenus imposables uniquement (en n-2), de la composition du foyer, du lieu de résidence, de certains critères de décence et de conditions minimales d'occupation. Il faut en effet résider dans un logement jugé décent avec un confort minimum (eau chaude, électricité, moyen de chauffage, etc.) et conforme aux normes de santé, de sécurité et de superficie (9 m² minimum pour une personne vivant seule, 16 m² pour un couple, puis 9 m² par personne supplémentaire). Si la condition de superficie n'est pas remplie, l'aide peut être versée par dérogation, par période de deux ans. Des mécanismes d'abattement et de neutralisation de revenus sont prévus en cas de chômage ou de séparation (DREES, 2016).

Tableau - Taux d'effort net des ménages selon le statut d'occupation, le décile de revenu par unité de consommation et la méthode de prise en compte des aides au logement

	Taux d'effort net : [dépendances-aides]/ revenu			Taux d'effort net : dépendances / [revenu + aides]			Aide / dépense			Aide / revenu		
	2001	2006	2013	2001	2006	2013	2001	2006	2013	2001	2006	2013
Ensemble	16,1	16,7	18,3	17,1	17,6	19,2	6,8	6,1	5,8	1,2	1,1	1,1
Propriétaire non accédant	7,7	8,2	8,9	7,7	8,2	9,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Accédant à la propriété	23,3	24,7	26,6	23,7	24,9	26,8	2,6	1,1	0,7	0,6	0,3	0,2
Locataire parc social	20,2	20,7	24,1	24,0	24,4	28,2	19,9	19,2	19,1	5,0	4,9	5,7
Locataire secteur libre	23,6	25,6	28,4	25,5	27,7	30,6	9,5	9,9	9,7	2,5	2,8	3,0
Ménages à bas revenus	26,2	28,0	33,6	33,2	34,5	40,7	28,9	26,1	26,3	10,6	9,9	12,0
Propriétaire non accédant	16,8	18,9	21,4	16,9	18,9	21,4	0,2	0,3	0,3	0,0	0,1	0,1
Accédant à la propriété	36,9	40,1	54,5	40,8	42,6	56,2	15,4	9,8	6,4	6,7	4,4	3,7
Locataire parc social	22,4	23,9	27,8	33,2	34,3	38,5	42,0	39,9	38,5	16,2	15,9	17,4
Locataire secteur libre	34,3	37,1	42,4	43,5	45,1	51,0	32,2	28,2	29,3	16,3	14,6	17,6
Ménages aux ressources modestes	20,9	22,3	24,3	22,5	23,6	25,5	8,9	7,2	6,1	2,0	1,7	1,6
Propriétaire non accédant	11,5	12,4	13,8	11,5	12,4	13,8	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Accédant à la propriété	28,2	29,8	32,9	29,7	30,4	33,4	6,9	2,9	2,1	2,1	0,9	0,7
Locataire parc social	21,8	22,8	25,2	24,7	25,7	27,7	14,9	14,3	12,0	3,8	3,8	3,4
Locataire secteur libre	27,5	30,9	33,0	29,8	33,1	34,9	10,8	9,5	8,3	3,3	3,3	3,0
Ménages plus aisés	14,4	14,7	16,0	14,5	14,8	16,0	0,8	0,9	0,4	0,1	0,1	0,1
Propriétaire non accédant	6,9	7,2	7,9	6,9	7,2	7,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Accédant à la propriété	21,9	23,4	25,0	22,0	23,5	25,0	0,4	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
Locataire parc social	18,4	18,2	21,4	18,8	18,7	21,7	2,4	3,4	1,9	0,5	0,6	0,4
Locataire secteur libre	21,2	22,1	24,6	21,4	22,5	24,8	1,3	2,1	0,8	0,3	0,5	0,2

En %

Se reporter aux notes 1, 2, 3 des tableaux 5 et 6.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.

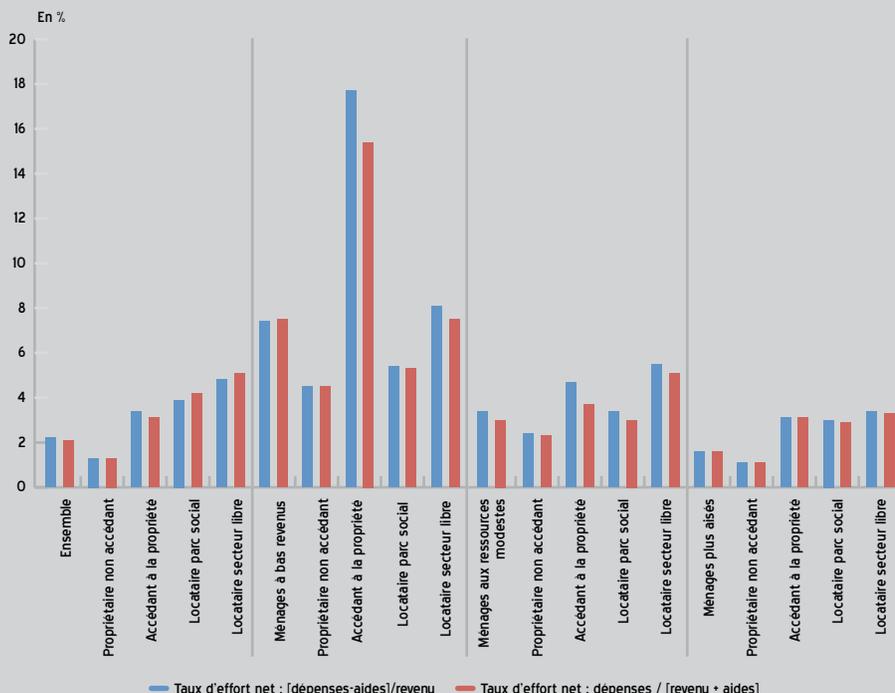
Source : Insee, enquêtes Logement 2001, 2006 et 2013.

Elles peuvent être intégrées au taux d'effort de deux manières : soit en les défalquant des dépenses de logement soit en les ajoutant aux autres ressources du ménage. Cependant, l'intégration de ces aides au dénominateur, plutôt qu'au numérateur, augmente le taux d'effort. Ce phénomène est peu visible en population générale (+0,9 point d'écart en 2013 entre le taux d'effort net calculé en ajoutant les aides aux revenus et le taux d'effort net calculé en soustrayant les aides aux dépenses de logement) et inexistant dans le haut de l'échelle des revenus (tableau ci-dessus). La différence de résultats observée entre les deux méthodes est, en revanche, plus marquée pour les deux premiers déciles et pour les locataires, où le nombre de ménages bénéficiaires est le plus élevé. Les bénéficiaires sont plus nombreux parmi les bas revenus, car ces derniers sont davantage susceptibles de satisfaire la condition de ressources compte tenu des niveaux de plafonds de revenu, variables selon la taille du ménage, qui situent l'éligibilité dans les tout premiers déciles. Ainsi, pour les locataires à bas revenu du parc social, le taux d'effort net obtenu par ajout des aides au dénominateur dépasse de 11 points en 2013 celui calculé avec ajout au numérateur. L'écart est de 9 points pour les ménages de cette même catégorie de revenus qui louent dans le parc privé.

La principale explication d'un tel écart réside dans l'affectation totale ou non de l'aide au logement à la dépense en loyer et en charges et dans son mode de versement. Les locataires qui payent un loyer « résiduel » (60,1 %), dont on a retranché les aides au logement perçues par le bailleur ayant opté pour le tiers payant, affectent de fait l'intégralité de ces aides à un poste précis de dépenses, le loyer. Ce n'est pas toujours le cas, les 39,9 % restants (31,9 % dans le parc privé et 50,1 % dans le parc social) qui les perçoivent directement (normalement pour couvrir une dépense de logement) peuvent en destiner une partie à l'achat d'autres biens ou services. Toutefois, cette dernière proportion est sans doute sous-estimée, en particulier dans le secteur social où le tiers payant est, en général, obligatoire quel que soit le type d'aide au logement. L'Insee rappelle que certains ménages n'ont pas déclaré d'aide, probablement lorsqu'elle est perçue directement ou versée avec d'autres allocations. La sous-estimation du nombre de bénéficiaires est évaluée à 20 % environ en 2013 (Insee, 2017), une proportion assez stable dans le temps. Les montants moyens versés en 2013 sont très proches des montants moyens publiés par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) à champ identique.

Les écarts entre les taux d'effort nets en matière de logement (via le numérateur ou via le dénominateur) sont relativement constants au fil du temps, et ce, quelle que soit la manière de considérer ces aides. Les tendances observées depuis 2001 sont semblables et ne sont pas affectées par la méthodologie retenue (graphique).

Graphique – Écart de taux d'effort nets des ménages entre 2001 et 2013 selon la méthode de prise en compte des aides au logement, le statut d'occupation du logement et le décile de revenu par unité de consommation



Note 1 : Les ménages logés en meublé ou logés gratuitement sont inclus dans l'ensemble du champ mais pas dans les ventilations par statut d'occupation.

Note 2 : Il s'agit de taux d'effort moyens, calculés comme le ratio entre les dépenses moyennes liées à l'habitation principale et les revenus moyens des ménages. Les dépenses comprennent pour les propriétaires : les remboursements d'emprunt pour l'achat du logement, la taxe foncière et les charges de copropriété. Elles ne prennent pas en compte les intérêts non perçus sur la valeur de l'investissement logement, le taux de dépréciation de la structure, l'évolution des prix, des taux d'intérêt, les coûts de maintenance, les aides à l'investissement, etc. Pour les locataires, les dépenses comprennent les loyers et les charges locatives. Pour tous les ménages, elles incluent la taxe d'habitation, les dépenses en eau et en énergie associées au logement.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.

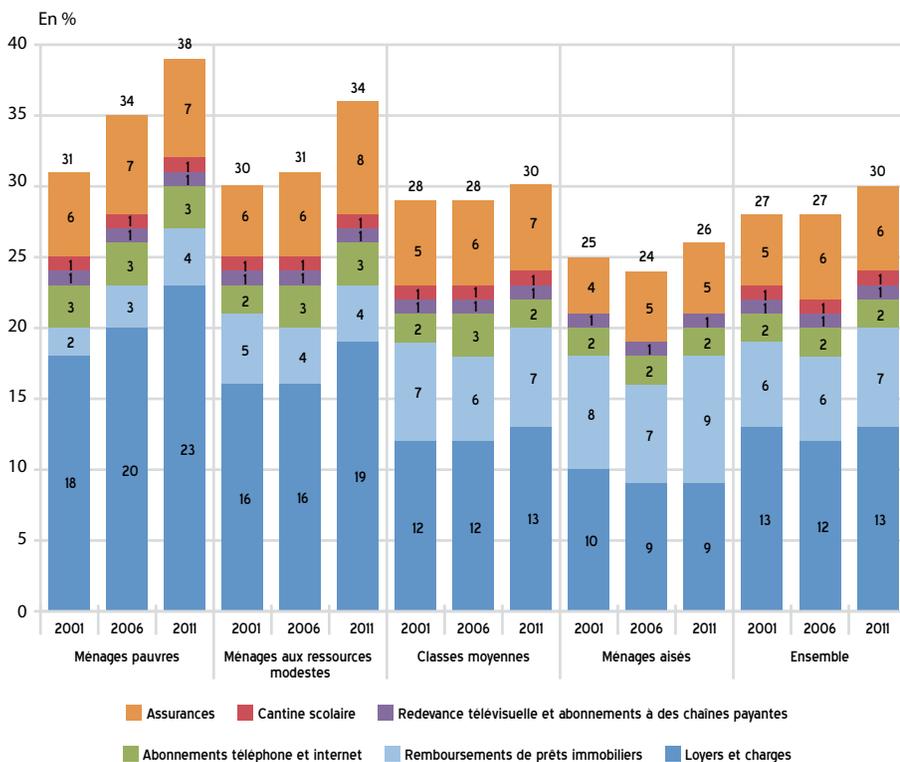
Source : Insee, enquêtes Logement 2001 et 2013.

L'alourdissement des dépenses de logement, cause déterminante de l'accroissement des dépenses pré-engagées et du sentiment de précarité financière des ménages les plus pauvres

La charge en logement, qui pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages, particulièrement les ménages à bas revenus, a la particularité d'être « contrainte » et donc incompressible sur une courte période. C'est le premier poste des dépenses dites « pré-engagées », c'est-à-dire difficilement renégociables à brève échéance, celles-ci étant liées à un engagement contractuel. En 2011, 70 % des dépenses pré-engagées des ménages de France métropolitaine sont consacrées au logement (loyers, remboursements d'emprunts) et aux autres dépenses d'usage du logement (factures d'énergie ou de combustibles, factures d'eau et assurance).

Ainsi, l'augmentation des dépenses de logement explique-t-elle pour l'essentiel l'accroissement de la part des dépenses pré-engagées des ménages pauvres ou aux ressources modestes dans l'ensemble de leurs dépenses observées entre 2001 et 2011, respectivement de +7 points et +4 points contre +3 points dans la population générale (*graphique 23*). Le phénomène est particulièrement marqué sous le seuil de pauvreté et s'observe dans une moindre mesure chez les catégories modestes non pauvres. Ce ratio ayant peu varié pour les catégories supérieures, les écarts entre catégories sociales de ménages se sont fortement creusés en dix ans (Lelièvre et Rémila, 2018).

Graphique 23 : Évolution de la structure des dépenses pré-engagées dans l'ensemble des dépenses selon le niveau de vie



Note : Se reporter à l'encadré 4 pour la partition de la population en quatre niveaux de vie à partir de l'enquête Budget de famille et pour le niveau de vie.. Pour les ménages aisés, la part des dépenses relatives aux frais de « Cantine scolaire » est égale à 0 % en 2001, 2006, 2011.

Lecture : En 2001, les ménages pauvres ont affecté 31 % de leurs dépenses totales à des dépenses pré-engagées, soit une proportion moindre qu'en 2011 (38 %).

Champ : France métropolitaine. Ménages ordinaires.

Source : Insee, enquêtes Budget de famille 2001, 2006 et 2011 ; calculs DREES repris de Lelièvre et Rémila, 2018.

Le poids des dépenses pré-engagées dans les dépenses des ménages, qui diminue à mesure que le niveau de vie augmente, s'est donc considérablement alourdi dans le bas de l'échelle de la distribution des revenus. Considérant cette fois-ci au dénominateur leur revenu, la part agrégée des dépenses pré-engagées représente 61 %⁶⁵ du revenu disponible des ménages pauvres en 2011, alors que pour un quart d'entre eux elles en représentent plus de 80 %. Les dépenses pré-engagées couvrent 39 % du revenu disponible des ménages modestes non pauvres mais plus de 51 % pour un quart de cette catégorie sociale. En comparaison, les ménages aisés pré-engagent seulement 23 % de l'ensemble de leurs revenus.

Les situations sont plus tendues pour certaines configurations familiales, comme les personnes isolées avec ou sans charge parentale et, plus généralement, avant 60 ans. La part médiane des dépenses pré-engagées dans le revenu disponible diminue avec l'âge. Cela tient à la mobilité résidentielle sur le cycle de vie : une grande part des ménages s'endette durant la vie active pour se constituer un patrimoine immobilier ; passé la soixantaine, une fois les remboursements d'emprunts arrivés à échéance, la dépense de logement s'allège et se résume alors aux diverses factures de charges. Cette dynamique simplifiée se vérifie moins dans le bas de l'échelle des revenus, où l'accès à la propriété s'avère plus difficile et s'explique davantage par la redistribution qui s'enclenche en faveur des plus modestes au moment du passage à la retraite.

Finalement, le revenu arbitral, celui dont le ménage dispose librement après déduction des dépenses pré-engagées, donne une mesure conventionnelle du « reste à vivre », c'est-à-dire des ressources dont l'affectation peut donner lieu à des choix quotidiens. Selon Lelièvre et Rémila (2018), il atteint moins de 1050 euros par mois et par unité de consommation (UC) dans le cas d'un ménage sur deux et moins de 670 euros pour un ménage sur quatre. Ces montants sont plus faibles pour les ménages pauvres : le niveau de vie arbitral médian (soit le revenu arbitral par unité de consommation) s'élève à 340 euros, et ne dépasse pas 170 euros pour un quart de cette population. Pour les catégories de revenus modestes, la médiane du niveau de vie arbitral est un peu plus élevée (730 euros), bien que dans un cas sur quatre il soit inférieur à 590 euros.

La faiblesse du reste à vivre, corollaire du sentiment d'insécurité financière pour les ménages les plus pauvres

Les dépenses contraintes, pour une grande part dédiées au poste logement, pèsent sur la capacité des ménages à ajuster leur budget à court terme. Un ménage se sent d'autant plus à l'aise financièrement que son reste à vivre est élevé et qu'il a accès à d'autres biens que les biens indispensables. La prise en compte du sentiment d'aisance financière apporte à cet égard une information supplémentaire à l'analyse des conditions de vie et du reste à vivre car elle permet d'établir une gradation de la gêne financière et des arbitrages sous-jacents (désépargne, privations, retards de paiements...) ou explicites (recours à l'emprunt) mis en

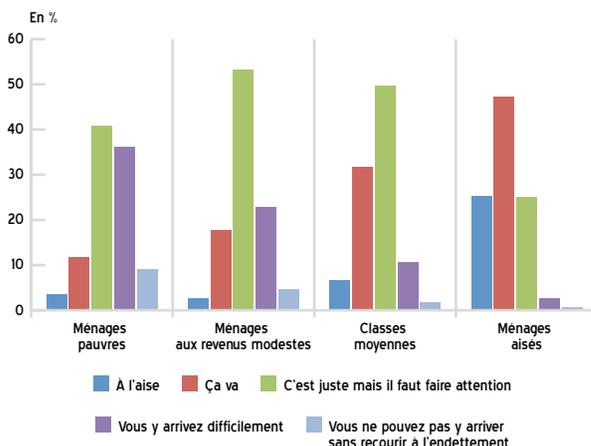
65. La part des dépenses pré-engagées dans le revenu disponible des ménages est plus élevée que la part de ces dépenses rapportées à l'ensemble des dépenses, phénomène essentiellement visible chez les ménages pauvres. Le revenu disponible des plus pauvres étant faible, ces ménages recourent à la désépargne, l'endettement, les solidarités familiales, par exemple, pour équilibrer leur budget et faire face aux nécessités de la vie quotidienne. Or, ces ressources ne sont pas prises en compte dans les sources fiscales et ne figurent donc pas dans leur revenu disponible.

œuvre pour s'en sortir et boucler les fins de mois. Il s'agit d'une appréciation forcément subjective influencée par les effets de « comparaison sociale », les processus de formation des aspirations personnelles et les mécanismes d'adaptation à sa condition budgétaire. Des situations matérielles *a priori* équivalentes peuvent être associées à des perceptions différentes d'aisance financière. Toutefois, depuis trente ans, ses principaux déterminants - le niveau de vie et ses perspectives d'évolution à moyen terme - sont remarquablement stables (Kranklader, Schreber, 2015). L'appréciation des ménages sur leur situation financière fluctue selon l'âge au cours de la vie, avec des inflexions assez semblables à celles de la courbe du bonheur (Afsa, Marcus, 2008).

Les résultats confortent, en effet, la mesure objective : plus le niveau de vie est faible, plus les tensions financières sont ressenties comme fortes. 45 % des ménages les plus pauvres en 2011 (3 % des plus riches) déclarent rencontrer des difficultés, et un cinquième d'entre eux ne peuvent s'en sortir sans s'endetter (*graphique 24*). Ils sont 27 % dans ce cas parmi les ménages aux ressources modestes, dont un septième qui ne peuvent faire autrement que de recourir à l'endettement.

Dans l'hypothèse d'un surcroît de ressources mis à leur disposition⁶⁶, près d'un cinquième des ménages pauvres (plus d'un dixième chez les catégories modestes non pauvres) dépenseraient en premier lieu davantage pour leur alimentation (contre 2 % chez les ménages aisés). Si l'aisance financière ressentie ne s'est pas détériorée suite à la crise économique de 2008, les ménages exprimant des difficultés déclarent cependant plus souvent vouloir dépenser davantage pour l'alimentation et épargner en 2011 qu'en 2006 (Kranklader et Schreber, 2015). Ce résultat se recoupe avec l'évolution récente des comportements de consommation. Si les différences de structure de consommation entre catégories sociales de ménages se sont atténuées, ce n'est plus le cas pour l'alimentation. Une partie des ménages les plus modestes a de plus en plus de difficultés à faire face aux dépenses alimentaires (Accardo *et al.*, 2013).

Graphique 24 - Sentiment d'aisance financière des ménages selon leur niveau de vie, en 2011



Lecture : En 2011, seulement 3 % des ménages pauvres déclarent se sentir à l'aise avec leur budget.

Champ : France métropolitaine. Ménages ordinaires.

Source : Insee, enquête Budget de famille 2011 ; calculs DREES adaptés de Lelièvre et Rémila, 2018.

66. La question posée dans l'enquête Budget de famille 2011 est la suivante : « Si vos ressources augmentaient, que feriez-vous avec cet argent supplémentaire ? »

Ainsi, considérant que l'aide au logement avait pour objectif initial de permettre aux familles de se loger décemment sans y consacrer une trop grande part de leur budget afin qu'elles puissent consommer davantage d'autres biens (Laferrère, Le Blanc, 2002), la faiblesse du reste à vivre des ménages à bas revenus et la détérioration de l'efficacité sociale des aides pour le logement au cours de la décennie (Guillemot, Veber, Guilpain, 2012) montrent que cet objectif semble de moins en moins atteint.

Comparer la charge en logement à une norme admise, comme les taux d'effort consensuels issus des budgets de référence

L'Observatoire a conduit des travaux exploratoires pour objectiver la contrainte excessive en condition d'existence des ménages logés selon les conditions de droit commun par rapport à une norme faisant l'objet d'un consensus, comme les taux d'effort calculés à partir des budgets de référence. Ces derniers constituent un autre repère issu de la consultation de groupes citoyens sur les biens et services nécessaires pour se sentir inclus aujourd'hui en France. Ils sont particulièrement utiles pour mettre en perspective les seuils d'exclusion sociale - monétaires ou en conditions de vie - usuels de l'Insee et interroger certaines conventions statistiques. Par construction, le coefficient budgétaire calculé sur budget de référence est « socialement soutenable », ce qui signifie qu'il traduit une situation de logement qui ne constitue pas une entrave à la vie sociale et à la satisfaction des autres besoins. Il ne fait pas courir de risques associés à des restrictions sur des besoins de première nécessité ou à l'occupation d'un logement dégradé ou inconfortable dont les retombées sanitaires sont avérées ou qui « enferme dans l'exclusion sociale ».

La comparaison des taux d'effort nets médians observés⁶⁷ aux taux d'effort « consensuels » issus des budgets de référence des six configurations familiales types n'a pu être réalisée que pour quelques-unes d'entre elles, soit principalement les personnes vivant seules (*annexe 5*). Toutefois, ce travail met en évidence le fait que les personnes pauvres isolées présentent des taux d'effort nets médians supérieurs aux taux d'effort estimés sur budgets de référence, excepté pour les retraités isolés locataires et les familles monoparentales du parc social. Les personnes seules d'âge actif, locataires du parc privé ou propriétaires (sans charge de remboursement) à la retraite sont particulièrement exposées, la distance de leur taux d'effort médian à ce nouveau repère étant élevée (respectivement 13 points et 8 points d'écart).

En revanche, la situation est moins difficile financièrement pour les personnes seules pauvres locataires du parc social : le taux d'effort net médian des familles monoparentales ou des retraités qui y résident est nettement inférieur à la norme issue des budgets de référence, tandis que pour les personnes isolées d'âge actif sans enfant à charge il la dépasse de 4 points. On confirme ainsi par cette comparaison avec les budgets de référence ce qu'apporte en général le secteur locatif social aux familles à bas revenu (familles dont les ressources par unité de consommation les rangent dans les deux premiers déciles) qu'il accueille : selon l'enquête logement de 2013, un taux d'effort net en dépenses de logement inférieur de 12,8 à 14,6 points (selon le mode de calcul du tableau figurant dans l'*encadré 15*) à celui des

67. Pour lesquels les résultats sont significatifs. Compte tenu des filtres importants appliqués pour reconstituer des profils types semblables à ceux des budgets de référence, les effectifs obtenus pour certaines configurations familiales ne sont pas suffisants pour garantir la fiabilité des résultats.

ménages du même décile locataires du parc privé, soit une économie de dépense comprise entre 106 et 124 euros par mois pour une personne seule.

Le taux d'effort net médian des ménages aux ressources modestes est pratiquement au niveau de l'effort budgétaire de référence, tandis que la charge en logement des ménages plus aisés lui est globalement très inférieure.

Les principaux risques encourus et leurs conséquences sanitaires et sociales

Les indicateurs de tension financière des conditions de logement, qui permettent de repérer les ménages éprouvant des difficultés financières à se maintenir dans leur logement, se sont dégradés aux échelons de revenus les plus modestes. Qu'ils soient locataires ou accédants à la propriété, les ménages les plus pauvres doivent consentir un effort financier accru pour se loger. Les résultats montrent que la situation de logement est bien une cause de fragilité budgétaire. En raison de son caractère contraint et du poids qu'elle revêt dans le budget de ces ménages, une surcharge du coût du logement peut les exposer à des retards de paiement, puis à des impayés et enfin à des difficultés plus grandes à faire face à certaines dépenses en cas d'imprévu. Une exposition prolongée peut les conduire à des risques d'insolvabilité aux conséquences graves. La prise en compte de leur sentiment d'aisance financière révèle qu'ils peuvent être conduits à des arbitrages au détriment d'autres postes de dépenses essentielles concernant, par exemple, l'alimentation et pouvant déboucher sur des situations de précarité énergétique.

À cet égard, l'enquête du Secours catholique, menée en 2015, sur les budgets des personnes accueillies, apporte des précisions quant aux dépenses sur lesquelles les personnes les plus pauvres font des économies, soit en se procurant certains biens et services à moindre coût (voire gratuitement), soit en restreignant partiellement ou totalement leur consommation. En rapprochant les budgets poste à poste de quatre types de ménages aux budgets de référence de l'Onpes, il ressort que les dépenses de logement sont incompressibles, les marges de manœuvre sont reportées sur les autres dépenses, particulièrement là où les écarts entre les budgets du Secours catholique et de l'Onpes sont importants et significatifs.

Ainsi, les restrictions que s'imposent les ménages pauvres dans la vie courante portent sur la plupart des autres postes budgétaires (alimentation, habillement, scolarité et garde des enfants, transport, équipement du logement, vie sociale, hygiène et beauté, santé). Les dépenses plus ou moins contraintes, comme les assurances ou mutuelles (qui entrent dans la définition des dépenses pré-engagées), sont moins touchées. En revanche, le montant de la rubrique « Banque-Finances » est plus élevé que celui des budgets de référence de l'Onpes, car il comprend les impayés, retards, crédits, découverts, etc.

En résumé

- Le taux d'effort net des ménages à bas revenus a enregistré une augmentation significative de 7,4 points entre 2001 et 2013, bien plus forte qu'en population générale (+ 2 points). L'accélération s'est surtout produite après 2006.
- En 2013, en France métropolitaine, il s'établit à 33,6 % des revenus moyens des ménages à bas revenus et à 18,3 % de celui de l'ensemble des ménages.
- Selon la définition de l'Onpes, près d'un quart des ménages à bas revenus et aux ressources modestes doivent faire face à une charge excessive en logement en 2013, soit un taux d'effort net strictement supérieur à 40 % de leur revenu. Ils n'étaient que 15,1 % en 2001.
- Dans le bas de la distribution, les locataires du parc privé et les propriétaires accédants sont les plus exposés à une pression financière exercée par les dépenses de logement, un phénomène moins visible ailleurs.
- Plus la taille de l'unité urbaine augmente et plus le taux d'effort net des ménages à bas revenus, et aux ressources modestes dans une moindre mesure, s'élève. En particulier parmi les ménages à bas revenus, les locataires du secteur libre et les propriétaires en accession de l'unité urbaine de Paris sont confrontés à un taux d'effort net moyen qui représente respectivement moins des deux tiers et plus des trois quarts de leur revenu.
- L'accroissement de la charge en logement est à l'origine de l'alourdissement significatif du poids des dépenses pré-engagées dans l'ensemble des dépenses des ménages pauvres entre 2001 et 2011 (+7 points contre +3 points pour l'ensemble des ménages).
- En réduisant mécaniquement leur reste à vivre, la hausse des dépenses pré-engagées des ménages pauvres nourrit leur sentiment d'insécurité financière/aisance financière.
- Finalement, dans le parc social, les ménages à bas revenus ont un taux d'effort net moyen plus modéré. Dans l'ensemble, le logement social préserve les ménages à bas revenus.

Taux d'effort et mal-logement

Selon la définition de l'Onpes, sont mal-logés au titre d'une charge excessive en dépenses de logement au regard de leurs ressources, les ménages à bas revenus et aux ressources modestes dont le taux d'effort est strictement supérieur à 40 % de leur revenu. Au-delà de ce seuil, ces populations s'exposent à des privations de biens de consommation ou de services dans les autres domaines de la vie quotidienne, en particuliers sur des besoins de première nécessité comme l'alimentation ou essentiels comme la santé (critère sur les risques encourus).

L'Onpes s'appuie sur la définition de l'Insee, qui applique cette limite aux trois premiers déciles de niveaux de vie.

Le seuil de 40 %, purement conventionnel, a été confronté aux résultats issus de premiers travaux exploratoires sur les taux d'effort estimés en budgets de référence Onpes pour six configurations familiales (*annexe 5*). Sur un échantillon restreint aux ménages types ayant les effectifs suffisants pour réaliser ces calculs, il ressort que ce seuil pourrait varier en fonction de l'âge, de la configuration familiale et surtout du statut d'occupation du ménage. Compte tenu des éléments disponibles, le seuil de 40 % (sur le périmètre des ménages pauvres et aux ressources modestes retenu par l'Onpes) serait vérifié pour les personnes isolées d'âge actif qui louent dans le parc privé.

CONCLUSION



En mettant l'accent sur la situation d'habitat des ménages pauvres et modestes « en logements ordinaires » davantage que cela n'a pu être fait dans les rapports antérieurs de l'Onpes, la première partie éclaire un aspect majeur de ce qui a été désigné dans l'introduction comme une crise paradoxale du logement : alors que de manière générale, la situation d'une large majorité des ménages s'est améliorée, de graves difficultés persistent ou s'aggravent à leur périphérie.

Les ménages modestes et pauvres ont eux aussi bénéficié, dans l'ensemble, de l'amélioration progressive de la qualité du parc de logements liée à son rajeunissement et à l'élévation des standards de construction⁶⁸. Cependant, cette amélioration s'est payée d'un prix notable : l'augmentation considérable depuis 2006 des taux d'effort nets supportés par les ménages les plus pauvres, en particulier pour les acquéreurs récents et les locataires du secteur libre. Les effets de la hausse différentielle du coût du logement n'ont pu être compensés suffisamment, ni par l'accentuation de l'offre locative sociale, ni par le consentement au surpeuplement dans le secteur locatif privé, ni par la concentration accrue des aides au logement en faveur des ménages aux plus faibles ressources. Parmi les facteurs ayant joué en sens inverse, c'est-à-dire à la hausse des taux d'efforts, on note la part croissante des ménages pauvres vivant dans les zones urbaines où le marché du logement est le plus tendu, un phénomène contre intuitif qui méritera une étude plus approfondie.

La hausse sévère des taux d'effort assumés par les ménages des deux premiers déciles de revenus révélés par la statistique publique et, corrélativement, l'accroissement de la proportion des ménages dont le taux d'effort excède 40 % apparaissent ainsi d'abord comme une manifestation singulière du mal-logement, même s'ils incorporent les effets de l'amélioration de la qualité des logements en général. Mais ils constituent également une cause du sentiment général relevé notamment par le monde associatif d'un accroissement de la pauvreté et de l'exclusion sociale contrastant avec l'inertie des indicateurs généraux de pauvreté⁶⁹.

La deuxième partie s'intéresse au lien presque mécanique entre l'augmentation du poids des dépenses pré-engagées (et par conséquent, la baisse de la part du « reste à vivre ») et le sentiment de précarité financière et d'insécurité en condition d'existence. Le fait que l'accroissement des dépenses pré-engagées depuis le début de la décennie, pour les

68. À noter que la composante « logement » de l'indicateur de pauvreté en conditions d'existence a évolué positivement depuis 2008, y compris pour les ménages des deux premiers déciles (rapport 2015 de l'Onpes).

69. L'analyse du tableau de bord de l'Onpes est consacrée à ce décalage entre les perceptions et les mesures objectives de la pauvreté (Outin, 2018).

ménages pauvres, relève presque entièrement des dépenses de logement fait apparaître le logement comme une cause majeure du sentiment d'exclusion. D'un point de vue quantitatif, les conditions d'accès aux logements ordinaires ont été une cause du maintien de la pauvreté à un niveau élevé depuis la hausse du taux de pauvreté à 60 % constatée après la crise financière de 2008 : si le taux d'effort logement net des aides avait évolué depuis 2006 pour les ménages à bas revenus comme la moyenne des taux d'effort en population générale (autrement dit, si la hausse du taux d'effort de ces ménages avait été de 1,6 point et non de 5,6 points) le taux de pauvreté en 2013 aurait été inférieur 0,3 par rapport au niveau observé⁷⁰.

70. On obtient ces estimations en calculant approximativement les dépenses additionnelles des aides au logement qui auraient permis d'atteindre ce résultat en 2013 avant de les rapporter à des calculs qui permettent d'affecter à chaque composante de la redistribution sociale un impact sur le taux de pauvreté (source DREES).

Quelques pistes pour approfondir la connaissance des conditions de logement des ménages à bas revenus ou aux ressources modestes

Maintenir les moyens d'une approche statistique détaillée des conditions de logement en France

Les analyses menées dans cette première partie utilisent principalement l'enquête nationale Logement (ENL) de l'Insee. Elle rend compte de façon détaillée, sur une longue période rétrospective, des conditions de logement des ménages vivant en France. La grande taille de son échantillon et son mode de collecte permettent à la fois de rendre compte de situations minoritaires et de sécuriser la qualité des réponses apportées.

Le coût élevé de cette enquête fait peser une menace sur sa pérennité et sur la qualité des informations qu'elle fournit. L'Onpes souhaite attirer l'attention des pouvoirs publics sur les risques de perte de connaissance que sa suppression ou une transformation lourde de son mode de collecte pourraient engendrer, en appauvrissant le débat public et en affaiblissant le pilotage des politiques publiques destinées à résorber le mal-logement.

Compte tenu du nombre restreint de variables contenues dans le recensement, à ce jour, seule l'enquête SRCV est en mesure d'apporter des informations complémentaires significatives à celles de l'ENL en mettant en relation conditions de logement, revenus et effort financier des ménages. Ses avantages sont importants : une périodicité annuelle, une approche par panel et une capacité de comparaison européenne. Mais la taille de l'échantillon, beaucoup plus faible que celle de l'ENL, limite sa capacité à rendre compte des situations non majoritaires ou atypiques qui sont pourtant souvent symptomatiques du mal-logement.

Ce constat conduit l'Onpes à exprimer sa préoccupation. Si une réforme importante de l'ENL était envisagée, il faudrait en expertiser les conséquences et vérifier que les autres sources disponibles seraient véritablement en mesure de fournir les principaux indicateurs utiles à la connaissance des conditions de logement des ménages à bas revenus.

L'effort financier des ménages, un registre à approfondir tout particulièrement

Outre ces considérations générales, les travaux de l'Onpes permettent de souligner au moins un registre d'analyses complémentaires ou d'approfondissements : la mesure de l'effort financier des ménages. Au moins quatre améliorations seraient à apporter :

- la première résulte du choix de centrer l'analyse sur les taux d'effort net. Il conviendrait à l'avenir de publier plus systématiquement les deux modalités de calcul : prise en compte des aides à la personne au numérateur (méthode classique correspondant à la philosophie de l'aide à la personne, considérant qu'elle est affectée à la dépense de logement) et au dénominateur (considérant que l'aide constitue un complément de revenu) sachant que l'une et l'autre de ces méthodes sont pertinentes et leurs écarts significatifs ;
- la deuxième invite à parfaire la mesure des charges associées au logement (dépenses d'eau, d'énergie et d'assurance principalement, mais également fiscalité attachée à l'habitation) surtout lorsque ces charges sont payées de façon individuelle. Elles constituent une part importante de la dépense de logement et gagneraient à être mieux connues par la statistique publique, notamment dans la perspective de la lutte contre la précarité énergétique ;
- la troisième amélioration souhaitable porte sur la comparabilité des indicateurs en matière de taux d'effort. Ces indicateurs, nombreux, sont issus de trois sources principales aujourd'hui en jeu (sans compter la multitude d'indicateurs spécifiques tirés de leur gestion par les acteurs du logement : bailleurs sociaux, banques...) : l'ENL, l'enquête SRCV et son traitement européen dans le dispositif SILC et la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) pour le champ spécifique

des allocataires. Tous apportent des résultats différents, du fait de leurs champs respectifs, mais également de leurs choix de calcul (net ou brut, numérateur ou dénominateur, revenu imposable ou net d'impôts, avec ou sans charges, avec ou sans imputation de loyers fictifs, etc.). Les différents choix se justifient même s'il paraît nécessaire de permettre la comparaison entre les résultats afin d'en favoriser la compréhension par le public et les acteurs concernés ;

- la quatrième amélioration porte sur la déclinaison du taux d'effort à une échelle territoriale fine. L'enquête nationale Logement permet de calculer cet indicateur pour les unités urbaines (Paris, plus de 100 000 habitants, moins de 100 000 habitants, communes rurales), voire au niveau régional et départemental, mais elle ne permet pas de descendre à un niveau géographique fin. Seules les données de la CNAF autorisent une déclinaison locale. Cependant, ces données reposent sur des conventions propres à la CNAF, très différentes de celles de l'Insee pour ce qui est du champ des populations observées (foyers allocataires *versus* ménages), de la définition utilisée pour la mesure des ressources et du calcul du montant des charges (forfaitaire pour la CNAF, réel pour l'Insee). Ces conventions sont certes conditionnées par le cadre opérationnel des CAF, mais vu l'importance croissante des lieux d'observations territoriale des conditions de logement, on ne peut que souhaiter que la comparabilité des données de la CNAF avec celles de la statistique publique soit mieux assurée.

En matière d'impact du coût du logement sur le budget des ménages, les travaux menés par l'Onpes confirment l'importance d'une prise en compte du reste à vivre. Ses modalités de calcul et de comparabilité sont soumises aux mêmes interrogations que ci-dessus. Ces analyses soulignent la nécessité de poursuivre les travaux exploratoires menés ici en relations avec les budgets de référence. Leur territorialisation est poursuivie par l'Onpes et s'achèvera à la fin de l'année 2018, notamment pour mieux tenir compte des importants différentiels existants en matière de coût du logement.



Situations marginales
de logement et mal-logement.
Analyse de l'exclusion
du logement de droit commun



INTRODUCTION



Après avoir analysé les aspects centraux du mal-logement affectant les ménages en logement ordinaire, cette deuxième partie est consacrée à l'exploration des situations marginales de logement.

Ces situations de logement, hors du droit commun, sont susceptibles d'être invisibilisées (Onpes, 2016) pour plusieurs raisons, et ce, malgré le travail d'interpellation conduit par certaines associations de lutte contre l'exclusion. D'une part, en dépit des progrès réalisés, la statistique publique ne saisit pas encore ces situations dans toute la diversité de leurs composantes. D'autre part, les travaux de sciences sociales qui s'y intéressent ont une audience toute relative auprès du grand public. Enfin, les médias et l'opinion publique ne retiennent que certains aspects, les plus visibles, les amenant parfois à porter des jugements hâtifs sur les personnes concernées, considérées comme des héros, des déviants ou des victimes.

Les développements qui suivent apportent des éléments de réponse aux questions suivantes : quel est l'état de la connaissance sur ces situations ? Comment ces situations sont-elles définies ? Quels sont les modes d'observation utilisés et quelles limites rencontrent-ils aujourd'hui ? Et surtout, à quelles conditions peut-on interpréter ces situations comme relevant du mal-logement à la lumière des critères mis en avant par l'Onpes (voir prologue méthodologique) ?

Répondant aux recommandations du CNIS qui appelait à clarifier et à améliorer les connaissances et les modes d'observation à l'égard des situations marginales de logement, l'Onpes a ciblé dans cette partie des travaux portant sur des situations caractérisées par le CNIS comme une « privation de logement » (CNIS, 2011, p. 105) : les personnes hébergées par un particulier, les personnes vivant dans des « formes particulières d'habitat » et les personnes sans domicile, notamment à l'aune du non-recours aux hébergements.

Une première situation hors logement de droit commun concerne les personnes qui vivent dans un logement, sans pour autant y occuper un statut protégé par la loi. Au sein de cette situation, deux cas principaux se distinguent : le squat, qui relève d'une occupation de logement sans droit ni titre, et l'hébergement par un particulier qui occupe, lui, à titre personnel, un logement de droit commun. Les travaux sur les squats étant déjà fournis (Bouillon, 2009), l'Onpes a souhaité investir la question d'une situation à la fois répandue et difficile à appréhender : l'hébergement par un particulier et, plus précisément, l'hébergement contraint.

Une deuxième situation porte sur les « formes particulières d'habitat ». Cette catégorie, tout comme la précédente, regroupe une grande diversité de cas de figure :

les cabanes installées sur les littoraux à l'origine non soumises à autorisation et destinées à un usage purement récréatif, les yourtes et autres tipis, les baraques de chantier, les installations durables de caravanes ou de tentes dans des campings, les habitats mobiles, les zones d'habitat qualifiées de « bidonvilles » ou de « campements », etc. L'une des difficultés majeures pour analyser ces situations tient aux traitements disparates dont elles font l'objet selon les sources.

Une troisième situation particulièrement problématique concerne la condition de « sans domicile ». Si cette situation est assurément la mieux connue depuis les progrès accomplis par la statistique publique et par les recherches en sciences sociales, notamment grâce au financement de recherches de grande ampleur sur la question par les pouvoirs publics au cours des années 1990, ce rapport est l'occasion de revenir sur la hausse de 58 % du nombre de personnes sans domicile mesurée par l'enquête Sans-domicile de l'Insee, ainsi que sur les progrès de la connaissance effectués depuis quelques années, en particulier sur une situation encore souvent incomprise : le non-recours aux hébergements institutionnels et la sédentarisation dans les espaces publics.

L'un des objectifs de cette deuxième partie du rapport est de déterminer, pour les situations marginales de logement qui posent question, telles que l'hébergement par un particulier et certaines formes particulières d'habitat (notamment l'habitat mobile) celles qui relèvent du mal-logement au regard des critères retenus par l'Onpes. Le cas de ces situations marginales de logement déplace l'éclairage vers le critère subjectif qui permet d'approcher la contrainte, dans le cas de l'hébergement par un particulier, et de rendre compte du sens qu'accordent à leur situation les personnes vivant dans des formes particulières d'habitat et les personnes sans domicile. Il le déplace également vers le critère des risques encourus. Le critère objectif est plus difficilement mobilisable, soit parce que les données ne sont pas toujours disponibles ou suffisamment robustes pour analyser les situations sous cet angle, soit parce que la marginalité de la situation induit de fait des mauvaises conditions d'habitat qu'il n'est donc pas nécessaire d'interroger.

CHAPITRE 1



L'hébergement contraint par un particulier

L'hébergement par un particulier (« hébergement chez un tiers ») - une tierce personne, un parent, un ami ou un proche - est un phénomène de grande ampleur. En 2013, sur 5,3 millions de personnes qui ont connu un ou plusieurs épisodes sans logement personnel par le passé, un peu plus de 4 millions ont été hébergées par un particulier de façon « durable et non choisie » (Insee, 2017).

Pourtant, ce phénomène est un temps demeuré invisible, jusqu'à son signalement par le groupe « sans-abri » du CNIS (1996) et les divers rapports de la Fondation Abbé Pierre (FAP), en particulier à partir du début des années 2000. Depuis, il a donné lieu à plusieurs études, notamment de la part de l'Insee dans le cadre de l'exploitation des enquêtes Logement et de la part de l'agence interministérielle du Plan urbanisme construction et architecture (Puca), un service de recherche interministériel rattaché aux ministères de la Transition écologique et solidaire et de la Cohésion des territoires. Celles-ci mettent en lumière l'hétérogénéité des pratiques que recouvre ce statut d'occupation : un jeune de retour chez ses parents ou de passage chez son frère ou sa sœur pendant plusieurs mois, pour faire un stage, trouver un emploi sans avoir à payer de loyer, ou pour compenser une perte brutale de revenus suite à un licenciement ; une personne âgée vieillissante qui emménage chez ses enfants parce qu'elle ne peut plus vivre de façon autonome dans son logement ; un nouvel immigré qui, le temps de consolider son intégration dans le pays, s'installe chez une connaissance originaire du même pays voire de la même ville ; une mère célibataire expulsée de son logement avec ses enfants qui trouve refuge chez des proches par crainte des hébergements sociaux, de la rue ou de la perte de la garde de ses enfants, etc. Ainsi, la mobilisation du « logement de passage » s'inscrit dans un contexte traversé par les mutations contemporaines de la famille (décohabitation tardive des enfants, séparations et recompositions fréquentes), du marché du travail (montée de l'emploi précaire, chômage de masse persistant, insertion plus difficile des jeunes sur le marché du travail) et les transformations sociodémographiques (vieillesse de la population française, augmentation de la dépendance). Dès lors, où commencent et s'arrêtent les solidarités élémentaires qui se nouent au sein de la famille, du voisinage ? La société ne renverrait-elle pas à la sphère privée ce qui pourrait relever de la solidarité nationale ?

Ces cas de figure multiples, qui renvoient à la diversité de la situation des hébergés dans leur parcours de vie, compliquent l'analyse de l'hébergement par un particulier à travers le prisme du mal-logement. Mais schématiquement, deux situations se dégagent. D'un

côté, l'hébergement par un particulier peut s'avérer un moyen commode, voire servir de « tremplin » : il constitue une transition inscrite dans une trajectoire positive, parfois ascendante de la personne, comme, par exemple, dans le cas d'une mobilité géographique à la suite d'une promotion professionnelle. De l'autre, il joue un rôle d'« amortisseur social », comme le souligne dans ses rapports annuels la Fondation Abbé Pierre. Dans cette dernière perspective, l'hébergement constitue une étape transitoire qui peut apparaître, pendant un temps du moins, comme un moindre mal, même s'il n'empêche pas toujours un recours à l'hébergement institutionnel, voire une situation de sans-abrisme. La situation d'hébergement par un particulier ne peut donc pas systématiquement s'interpréter comme le résultat d'entraves à l'accès à un logement indépendant ni comme la manifestation d'une exclusion du logement de droit commun. Le groupe « mal-logement » du CNIS (2011) l'a affirmé à juste titre, la question de la contrainte subie par les personnes hébergées s'avère centrale dans l'approche de ce phénomène.

Comment alors identifier parmi les diverses pratiques d'hébergement par un particulier celles qui relèvent du mal-logement ?

Le chapitre 1 ouvre précisément une discussion sur la contrainte. Il s'intéresse au dénombrement du phénomène et à la caractérisation des situations d'hébergement contraint avant d'aborder les expériences vécues par les personnes hébergées pour saisir les processus par lesquels ce qui pouvait être perçu comme une ressource peut devenir une contrainte.

L'hébergement des majeurs par un particulier

Cette section porte sur l'hébergement par un particulier des personnes majeures. Dans la construction de la catégorie, l'accueil d'un mineur par des adultes, quels que soient leurs liens de parenté (direct, indirect, absence) est supposé normal ; *a fortiori* quand il s'agit d'enfants qui vivent avec leurs parents (selon la tradition juridique française de l'obligation alimentaire). En revanche, passé l'âge de la majorité légale, la situation mérite que l'on s'y intéresse car, en vertu de la norme socialement admise, une personne majeure et autonome est censée occuper en son nom un logement de droit commun. Si elle réside dans le logement d'une autre personne sans lien de parenté, s'écartant ainsi de la « norme logement » (Bresson, 1997), l'hébergé est susceptible de se retrouver en situation de dépendance vis-à-vis d'une autre personne.

L'appellation « hébergement par un particulier » est privilégiée dans ce rapport, au lieu des autres dénominations plus courantes, comme celles d'« hébergement chez un tiers » ou d'« hébergement dans le logement d'un tiers ». D'une part, cette formulation précise la situation d'hébergement en la distinguant de deux autres : l'hébergement en institution (hôpitaux, hébergements sociaux, établissements médico-sociaux) et l'hébergement par son employeur (comme dans le cas des domestiques). D'autre part, l'utilisation de l'expression « *par un particulier* » plutôt que « *chez un particulier* » a pour effet d'insister sur la relation de dépendance éventuelle d'une personne ou d'une famille vis-à-vis de l'occupant en titre du logement. L'hébergement par un particulier peut alors s'entendre comme « la situation

de personnes qui, ne disposant pas d'un logement en propre, sont hébergées au domicile d'une tierce personne, parent ou ami⁷¹ ».

En 2013, la catégorie de la population des hébergés est définie par l'Insee par opposition :

- aux occupants en titre, c'est-à-dire l'occupant principal, son conjoint et ceux qui se déclarent colocataires ou occupants au même titre que l'occupant principal ;
- et aux co-résidents, c'est-à-dire les enfants de l'occupant principal ou de son conjoint, qui n'ont jamais occupé un logement indépendant (pendant plus de trois mois) comme occupant en titre, ou ceux qui n'étaient partis que pour leurs études ou le service militaire, ainsi que les ascendants de la personne de référence du ménage et du conjoint (dans ce cas il est difficile de savoir qui héberge qui).

Toutes les autres personnes sont donc qualifiées d'« hébergées » selon la statistique publique. Il s'agit des enfants qui ont occupé un autre logement pendant plus de trois mois et qui sont revenus, et des autres membres de la parenté, amis, pensionnaires, salariés logés. Selon cette définition, on compte 786 100 personnes hébergées au total en 2013 chez les personnes âgées de 18 ans ou plus, soit 1,6 % de la population des 18 ans ou plus vivant en logement ordinaire (tableau 7).

Mais toutes ces situations ne correspondent pas à du mal-logement. Ce qui est visé ici, c'est la dimension problématique de l'hébergement par un particulier, c'est-à-dire le caractère contraint.

Une hausse de l'hébergement contraint entre 2001 et 2013

L'enjeu méthodologique qui se pose, ouvert au débat, est donc d'identifier les situations d'hébergement « contraint » et les critères permettant de les repérer. Que ce soit l'Insee, qui parle de « définition normative » ou la FAP (2017), les acteurs qui produisent des connaissances sur cette question assument la dimension conventionnelle et sujette à interprétation de la définition de contrainte qu'ils retiennent, aspect soulevé explicitement par le CNIS (2011). À cet égard, si le groupe de travail du CNIS a bien évoqué la question du périmètre de l'hébergement contraint chez un particulier sans qu'un choix n'ait été arrêté sur sa définition, il a cependant souligné l'importance de mesurer l'évolution dans le temps des différents types d'hébergement par un particulier avec des définitions constantes.

Ce sont les travaux pionniers de l'Insee au cours des années 2000 qui délimitent le périmètre de l'hébergement contraint (Bessière et Laferrère, 2002 ; Laferrère, 2003 ; Briant et Donzeau, 2011) ainsi que ceux de l'Ined (Djirikian et Laflamme, 2006). Le premier filtre exclut les étudiants majeurs. Deux autres sont pris en compte : la nature du lien entre la personne hébergée et l'occupant principal et l'âge des hébergés. Aujourd'hui, le champ de l'hébergement contraint comprend selon l'Insee :

71. Cette acception s'appuie notamment sur le contenu de l'annexe 19 du rapport du CNIS (2011).

- les enfants (ou petits-enfants) âgés de 26 ans ou plus, non étudiants, revenus vivre au sein du ménage après avoir occupé un logement indépendant (pendant au moins trois mois) en dehors de la période de leurs études ou du service militaire et qui ne sont pas là uniquement pour les vacances (sans prise en compte de la contrainte financière);
- les personnes âgées de 18 à 59 ans, en dehors des étudiants, qui n'ont pas de lien familial direct (ascendant ou descendant) ni de relation de couple avec un membre du ménage, qui ne sont pas là pour les vacances et qui ont indiqué qu'elles n'avaient pas les moyens financiers d'avoir un logement indépendant (ou qu'elles ne savent pas⁷²), que Pierrette Briant et Nathalie Donzeau ont appelé « le noyau dur »;
- les personnes âgées de 60 ans ou plus qui n'ont pas de lien familial direct (ascendant ou descendant) ni de relation de couple avec un membre du ménage et ne sont pas là seulement pour les vacances (sans prise en compte de la contrainte financière).

Le nombre d'hébergés contraints s'éleverait selon ces définitions à 436 900 personnes en 2013, soit plus de la moitié de l'ensemble de la population hébergée par un particulier. Les enfants et petits-enfants revenus vivre au sein du ménage représentent 73,4 % des hébergés contraints. Suivent par ordre d'importance les adultes de moins de 60 ans, sans lien de parenté direct, aux ressources financières insuffisantes pour accéder à un logement indépendant (16,2 %) et les personnes âgées (10,4 %).

Tableau 7 - Personnes âgées de 18 ans ou plus hébergées par un particulier dont hébergés contraints, en 2013

	Nombre de personnes	Part (en %)
Total des personnes hébergées âgées de 18 ans ou plus	786 100	1,6
Dont hébergés contraints :	436 900	1,1
Enfants et petits-enfants âgés de 26 ans ou plus, non étudiants, revenus vivre au sein du ménage après avoir habité au moins trois mois dans un logement indépendant en dehors de la période de leurs études ou du service militaire. Ils ne sont pas là uniquement pour les vacances.	320 800	0,8
Personnes de 18 à 59 ans qui n'ont pas de lien familial direct (ascendant ou descendant), ni de relation de couple avec un membre du ménage, qui ne sont pas là uniquement pour les vacances et qui ont indiqué de plus qu'elles n'avaient pas les moyens financiers d'avoir un logement indépendant (ou qu'elles ne savent pas).	70 600	0,2
Personnes de 60 ans ou plus qui n'ont pas de lien familial direct (ascendant ou descendant), ni de relation de couple avec un membre du ménage, et qui ne sont pas là uniquement pour les vacances.	45 500	0,1
Population totale âgée de 18 ans ou plus	49 301 900	100

Champ : France métropolitaine, logements ordinaires, occupants âgés de 18 ans ou plus.

Source : Enquête Logement 2013.

72. Précisons que les questions portant sur la contrainte ressentie par les hébergés sont posées aux hébergeants. Par conséquent la réponse dépend du degré d'interconnaissance et de communication existant entre l'hébergeant et l'hébergé sur ces ressources et, plus globalement, sur le rapport à la situation d'hébergement.

Entre 2001 et 2013⁷³, le nombre de personnes en situation d'hébergement contraint par un particulier a augmenté de 5,5 % (tableau 8). Relevons à titre indicatif que cette hausse est légèrement inférieure à la hausse des personnes majeures en France métropolitaine entre ces deux mêmes dates (environ +10 %). Cette comparaison suggère que le taux d'hébergement contraint (c'est-à-dire le nombre de personnes en hébergement contraint rapporté au nombre de personnes de la population métropolitaine susceptibles d'être affectées par ce phénomène) reste stable, voire qu'il tend à baisser légèrement.

Cette augmentation des effectifs d'hébergés contraints est portée par celle du nombre d'enfants de 26 ans ou plus partis, puis revenus vivre chez leurs parents (+14,6 % entre 2001 et 2013). Cette tendance a été freinée par la baisse du volume de personnes n'ayant aucun lien de filiation avec les hébergeants (-16,9 % pour les moins de 60 ans et -7,1 % pour les 60 ans ou plus).

Tableau 8 - Personnes en situation d'hébergement contraint, en 2001 et 2013

	2001	2013	Évolution entre 2001 et 2013
Enfants et petits-enfants âgés de 26 ans ou plus, non étudiants, revenus vivre au sein du ménage après avoir habité au moins trois mois dans un logement indépendant en dehors de la période de leurs études ou du service militaire. Ils ne sont pas là uniquement pour les vacances.	280 000	320 800	+14,6 %
Personnes de 18 à 59 ans qui n'ont pas de lien familial direct (ascendant ou descendant), ni de relation de couple avec un membre du ménage, qui ne sont pas là uniquement pour les vacances et qui ont indiqué de plus qu'elles n'avaient pas les moyens financiers d'avoir un logement indépendant (ou qu'elles ne savent pas).	85 000	70 600	-16,9 %
Personnes de 60 ans ou plus qui n'ont pas de lien familial direct (ascendant ou descendant), ni de relation de couple avec un membre du ménage, et qui ne sont pas là uniquement pour les vacances.	49 000	45 500	-7,1 %
Total des personnes en situation d'hébergement contraint	414 000	436 900	+5,5 %

Champ : France métropolitaine, logements ordinaires, occupants âgés de 18 ans ou plus.

Source : Enquêtes Logement, 2001 et 2013.

73. Le module portant sur l'hébergement avait été retiré de l'enquête Logement de 2006.

Les critères utilisés pour identifier l'hébergement contraint

L'analyse des motifs ayant conduit les personnes à recourir à l'hébergement par un particulier ou leur origine sociale peut aider à qualifier le degré de contrainte, et par là s'il s'agit de mal-logement. Si les difficultés financières sont un critère incontournable, d'autres apparaissent également déterminants. C'est alors le nombre de ces critères et finalement la variabilité avec laquelle ils sont appliqués qui interrogent.

Des situations liées aux contraintes financières : près d'un cinquième des bénéficiaires de minima sociaux sont hébergés par un particulier

L'hébergement par un particulier à caractère contraint concernerait-il surtout les populations les plus pauvres ? Vérifier cette hypothèse n'est pas chose aisée, dans la mesure où les questionnaires de l'enquête Logement sont adressés uniquement aux titulaires des logements (les « hébergeants »). Le niveau de vie des personnes hébergées ne peut donc être connu. Il est dès lors impossible de ventiler ces situations d'hébergement par déciles de niveau de vie et ainsi de connaître la place de cette dernière variable parmi les déterminants socio-économiques du recours à ce type d'hébergement. La contrainte financière est alors approchée indirectement à partir de deux questions comme nous le verrons.

L'importance de la contrainte financière semble cependant confirmée par des données provenant d'une autre source. D'après l'enquête de la DREES datant de 2012 menée auprès des bénéficiaires des minima sociaux (BMS), 15 % des allocataires de minima sociaux (revenu de solidarité active [RSA], allocation de solidarité spécifique [ASS], allocation pour adulte handicapé [AAH] et minimum vieillesse) se déclarent hébergés par un particulier et 3 % sont logés par un particulier, au sens où ils disposent d'un logement prêté par une connaissance, plus ou moins proche, sans que l'occupant principal ne vive dans le logement (Calvo et Legal, 2014). Ce qui fait que 18 % des bénéficiaires de minima sociaux sont hébergés par un particulier ou logés par un tiers (tableau 9). Cette situation se retrouve fortement surreprésentée (ratio de 1 à 6) parmi les bénéficiaires de minima sociaux par rapport à la population générale⁷⁴ (en 2011, 3 % de la population se déclarent hébergés ou logés par un particulier selon l'enquête Statistique sur les ressources et les conditions de vie, SRCV). Cette situation semble d'ailleurs se concentrer sur les personnes les plus pauvres monétairement, puisqu'en comparaison seulement 4 % des ménages relevant du premier quintile de niveau de vie vivent dans ces conditions de logement⁷⁵.

74. SRCV ne permet pas d'isoler l'hébergement par un particulier. L'hébergement par un particulier et le logement par un particulier ont été agrégés pour pouvoir comparer la situation des bénéficiaires de minima sociaux avec la population générale.

75. Comme l'enquête Logement ne permet pas de calculer le niveau de vie des personnes hébergées (ni le recensement), puisqu'elle ne concerne que les ménages hébergeants, les proportions ne sont donc pas directement comparables.

Tableau 9- Situations de logement des bénéficiaires de minima sociaux, en 2012

	En %								
	RSA socle majoré/API	RSA socle non majoré/RMI	RSA activité seul	ASS	AAH	Minimum vieillesse	Ensemble des bénéficiaires	Population générale - 1 ^{er} quintile de niveau de vie	Population générale
Dispose de son propre logement	86	73	89	82	73	73	77	96	97
Occupe un logement prêté ou est hébergé par un particulier	12	21	10	16	22	19	18	4	3
Autres situations de logement ⁽¹⁾	2	6	1	2	5	8	5	-	-
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

[1] Les autres situations de logement ne sont pas identifiables dans l'enquête Statistique sur les ressources et conditions de vie (SRCV) de l'Insee.

Lecture : 18 % des bénéficiaires de minima sociaux pris en compte dans ce tableau occupent un logement prêté ou sont hébergés par un particulier.

Champ : Allocataires d'un revenu minimum garanti (ou, dans le cas du RSA, conjoint d'un allocataire) au 31 décembre 2011, ne vivant pas en maison de retraite, en foyer d'accueil médicalisé ou en maison d'accueil spécialisée et résidant en France métropolitaine. Pour la population générale : ménages ordinaires en France métropolitaine.

Sources : DREES, enquête auprès des Bénéficiaires de minima sociaux (BMS) 2012 ; Insee, enquête Statistique sur les ressources et les conditions de vie (SRCV) 2011.

Dans le détail, on observe des variations selon le type de minimum social perçu. Les parts les plus élevées se trouvent parmi les personnes que l'on suppose confrontées à une perte d'autonomie et qui recourent alors à l'aide de leurs proches : 22 % des bénéficiaires de l'AAH (dont 83 % sont hébergés par leurs parents) et 19 % de ceux du minimum vieillesse (dont 55 % sont hébergés par leurs enfants). Viennent ensuite les bénéficiaires du RSA socle non majoré, qui sont 21 % à recourir à ce type d'hébergement.

En revanche, les allocataires du RSA socle majoré sont beaucoup moins nombreux à y avoir recours (12 %). Une double hypothèse pourrait expliquer ce phénomène : d'une part, comme il s'agit plus souvent de parents isolés avec de jeunes enfants à charge ou de femmes enceintes, ils bénéficient plus souvent d'un hébergement institutionnel au nom du droit à la protection de l'enfance ; d'autre part, l'hébergement de telles familles pose des problèmes de cohabitation potentiellement aigus (voir plus bas les relations entre hébergeants et hébergés).

Par ailleurs, leurs conditions de logement (en matière de confort ou de peuplement) sont semblables à celles de l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux (Calvo et Legal, 2014). Toutefois, en comparaison avec la population du premier quintile et plus encore avec la population générale, les bénéficiaires de minima sociaux hébergés par un particulier sont plus souvent touchés par le surpeuplement (22 % contre respectivement 17 % et 7 %), avec un écart qui s'accroît en cas de situations de surpeuplement accentué (8 % contre 5 % et 1 %)⁷⁶.

Une situation contrainte financièrement ou un moyen d'amortir les épreuves biographiques ?

Compte tenu de la définition de l'hébergement contraint retenue par l'Insee, le recours à ce type d'hébergement peut être la manifestation de ressources financières insuffisantes à défaut d'une offre de logement abordable, mais peut également s'avérer une solution d'attente ou de dépannage pour faire face à d'autres contraintes, renvoyant à ce qu'on appelle des épreuves biographiques. Elles peuvent être éclairées grâce aux exploitations fournies par l'Insee. Dans ces productions statistiques, l'analyse des motifs est possible seulement pour une partie⁷⁷ du périmètre de l'hébergement contraint par un particulier : le « noyau dur » et les personnes âgées de 60 ans ou plus.

Les critères retenus par l'Insee pour déterminer une contrainte ne sont en effet pas les mêmes selon la sous-population considérée. Dans le cas du « noyau dur », la contrainte est réduite au fait notamment de ne pas avoir les moyens financiers d'avoir un logement indépendant, au moment de l'enquête. En revanche, pour les personnes âgées de 60 ans ou plus, ce n'est pas la contrainte financière qui est prise en compte. Ainsi, les résultats indiquent que 39,5 % d'entre eux ont les moyens d'occuper un logement indépendant (tableau 10). L'étude de P. Briant et N. Donzeau (2011) apporte des éclaircissements dans la mesure où ces personnes âgées en situation d'hébergement contraint disent avoir subi une rupture familiale, un deuil, des difficultés financières ou des problèmes de santé. Parmi ces raisons évoquées, l'analyse détaillée des motifs permet de distinguer les principales.

76. Selon Calvo et Legal (2014), une situation de surpeuplement correspond à un logement dans lequel il manque au moins une pièce au regard de la composition du ménage. Le surpeuplement est dit « accentué » lorsque le manque est de deux pièces ou plus.

77. Le taux de non réponse est trop élevé pour les enfants et petits-enfants de 26 ans ou plus, non étudiants, partis puis revenus vivre au sein du ménage après avoir occupé un logement indépendant.

Tableau 10 - Hébergement par un particulier et contrainte financière, en 2013

	En %	
L'individu a actuellement les moyens financiers d'avoir un logement indépendant	Personnes de 18 à 59 ans, hors enfants revenus vivre au sein du ménage	Personnes de 60 ans ou plus qui n'ont pas de lien familial direct et qui ne sont pas là uniquement pour les vacances
Réponse manquante	0,0	4,0
Oui	0,0	39,5
Non	92,1	47,8
Ne sait pas	7,9	8,8
Total	100	100

Note : En raison du système d'arrondis, le total n'équivaut pas toujours à 100 %.

Lecture : 92,1 % des personnes hébergées par un particulier, âgées de 18 à 59 ans, hors enfants revenus vivre au sein du ménage, n'ont pas les moyens d'avoir un logement indépendant au moment de l'enquête, selon la personne qui les héberge.

Champ : France métropolitaine. Personnes en situation d'hébergement contraint par un particulier.

Source : Insee, enquête Logement 2013.

Les motivations justifiant le recours à l'hébergement par un particulier s'avèrent assez différentes pour les deux sous-populations⁷⁸.

Du fait de la définition même de la population du « noyau dur », il est cohérent que plus du quart (27 %) recourent à cet hébergement en raison de difficultés financières temporaires (contre 11,8 % seulement chez les 60 ans ou plus) (*tableau 11*). L'importance de l'emploi y est aussi plus grande : c'est près d'un quart du « noyau dur » (24,9 %) qui y recourent afin de rechercher un (meilleur) emploi. Cependant, parmi ces personnes, il n'est pas possible de distinguer les trajectoires de promotion sociale (y compris depuis un statut élevé), de celles qui renvoient à une contrainte associée à une fragilisation de son statut sur le marché de l'emploi.

78. Une même personne peut invoquer plusieurs motifs. Rappelons que les réponses ne sont pas données par les personnes hébergées mais par le titulaire du logement.

Tableau 11 - Les principales motivations des hébergés contraints en 2013

En %

L'individu est chez vous :	Personnes de 18 à 59 ans, hors enfants revenus vivre au sein du ménage	Personnes de 60 ans ou plus qui n'ont pas de lien familial direct et qui ne sont pas là uniquement pour les vacances
Pour être au plus près de son lieu d'étude ou de son lieu de travail		
Réponse manquante	0,0	4,0
Oui	16,0	5,2
Non	84,0	90,9
Total	100	100
Pour être dans de meilleures conditions pour chercher un emploi ou un meilleur emploi		
Réponse manquante	0,0	4,0
Oui	24,9	0,6
Non	75,1	95,4
Total	100	100
Suite à une rupture familiale (divorce, séparation) ou à un deuil		
Réponse manquante	0,0	4,0
Oui	22,9	10,5
Non	77,1	85,5
Total	100	100
À cause de difficultés financières, même momentanées		
Réponse manquante	0,0	4,0
Oui	27,0	11,8
Non	73,0	84,2
Total	100	100
Parce qu'il est en attente de logement		
Réponse manquante	0,0	4,0
Oui	9,5	0,0
Non	90,5	96,0
Total	100	100
Pour raison de santé (handicap, invalidité)		
Réponse manquante	0,0	4,0
Oui	13,4	44,8
Non	86,6	51,3
Total	100	100

Note : En raison du système d'arrondis, le total n'équivaut pas toujours à 100 %.

Lecture : 27 % des personnes hébergées par un particulier et âgées de 18 à 59 ans, hors enfants revenus vivre au sein du ménage, sont hébergées à cause de difficultés financières, même momentanées, selon la personne qui les héberge.

Champ : France métropolitaine. Personnes en situation d'hébergement contraint par un particulier.

Source : Insee, enquête Logement 2013.

L'hébergement par un particulier amortit également les heurts de la vie familiale et affective. Ainsi, près d'un quart du « noyau dur » (22,9 %), contre un dixième des personnes âgées de 60 ans ou plus, ont recours à cette forme d'habitat afin de surmonter des événements familiaux (divorce, séparation, deuil).

Enfin, si les adultes âgés de moins de 60 ans sont relativement peu nombreux (13,4 %) à évoquer des raisons de santé ou d'incapacité liée à un handicap comme motif de recours à ce type d'hébergement, c'est en revanche le cas de près d'une personne sur deux âgées de 60 ans ou plus. Il s'agit donc bien du principal motif de leur présence chez un particulier. Cette forte proportion de personnes concernées parmi les plus de 60 ans (44,8 %) signifie-t-elle pour autant que l'hébergement par un particulier peut servir de solution de substitution aux établissements spécialisés pour personnes âgées jugés alors trop coûteux ou trop éprouvants moralement au regard de la perte d'autonomie ? Les personnes ainsi hébergées chez les particuliers qui les accueillent subissent-elles cet hébergement comme une contrainte ?

Distinguer la contrainte passée et la contrainte présente : une catégorisation éclairante

Du fait de la diversité des critères retenus pour identifier un hébergement contraint, de la complexité du phénomène et de l'importance de la durée de l'événement, il peut être instructif de clarifier la distinction entre contrainte présente et contrainte passée. Cette dimension de la contrainte vécue à l'heure actuelle et engageant les souhaits pour l'avenir, est appréhendée dans l'enquête Logement 2013⁷⁹. La question est posée, toujours à l'hébergeant, de la façon suivante : « Si M. en avait les moyens financiers, quitterait-il le logement ? ». Elle n'est posée que pour les individus ayant répondu que les hébergés n'ont actuellement pas les moyens financiers d'avoir un logement indépendant ou ne savent pas.

79. Pour un résumé de la façon dont cette question a été introduite dans le questionnaire, voir l'annexe 6 « Les modes d'observation de l'hébergement par un particulier ».

Tableau 12 – Souhait de la personne hébergée de quitter le logement si elle en avait les moyens financiers, en 2013

L'individu quitterait le logement s'il en avait les moyens financiers	En %	
	Personnes de 18 à 59 ans, hors enfants revenus vivre au sein du ménage	Personnes de 60 ans ou plus qui n'ont pas de lien familial direct et qui ne sont pas là uniquement pour les vacances
Réponse manquante	0,0	43,5
Oui	44,9	5,7
Non, il ne le souhaite pas	29,6	21,2
Non, il ne le peut pas	8,6	25,4
Le répondant ne sait pas	16,8	4,3
Total	100	100

Note 1 : En raison du système d'arrondis, le total n'équivaut pas toujours à 100 %.

Note 2 : Les 43,5 % des réponses manquantes pour les personnes âgées de 60 ans ou plus s'expliquent par l'application d'un filtre dans le questionnaire. À la question sur les moyens financiers permettant à l'individu d'avoir un logement indépendant, il y a 4 % de réponses manquantes et 39,5 % de « oui ». La question du souhait de changement en cas de moyens financiers suffisants n'a donc pas été posée aux hébergeants de ces personnes.

Lecture : 44,9 % des personnes hébergées par un particulier, âgées de 18 à 59 ans, hors enfants revenus vivre au sein du ménage, quitteraient le logement si elles en avaient les moyens financiers selon la personne qui les héberge.

Champ : France métropolitaine. Personnes en situation d'hébergement contraint par un particulier.

Source : Insee, enquête Logement 2013.

Dans l'ensemble, les résultats renforcent les constats précédents. Pour les aînés, en cas de moyens suffisants leur permettant de partir, la plupart des personnes âgées ne le feraient pas car elles ne le souhaitent pas ou ne le peuvent pas. Il en est tout autrement pour les hébergés d'âge plus jeune, puisque 44,9 % des 18-59 ans sans lien de parenté avec les hébergeants (et sans ressources suffisantes pour avoir un logement indépendant) quitteraient le logement où ils sont hébergés si l'opportunité financière se présentait (tableau 12). Toutefois, 29,6 % ne le souhaitent pas malgré tout, tandis que 8,6 % ne le peuvent pas. On perçoit là toute la complexité de l'analyse de la contrainte des hébergés par un particulier.

C'est précisément cette question qui intéresse la Fondation Abbé Pierre (FAP) qui a procédé récemment à un élargissement du périmètre de l'hébergement contraint par un particulier, par rapport à la définition de l'Insee. Depuis son 21^e rapport (2016) sur le mal-logement, la Fondation intègre désormais parmi les hébergés contraints, les enfants non étudiants de 26 ans ou plus qui n'ont jamais « décohabité⁸⁰ » du domicile parental et qui souhaiteraient pouvoir partir s'ils en avaient les moyens, ce qui concerne, selon ses estimations calculées à partir de l'enquête Logement de 2013, 153 000 personnes (soit 21 % des enfants âgés de 26 ans ou plus n'ayant jamais décohabité). Ce sont ces situations que la FAP a éclairées en s'intéressant au phénomène plus global des « Tanguy⁸¹ », ces jeunes adultes habitant encore

80. C'est-à-dire selon l'Insee, qui n'ont jamais vécu dans un logement indépendant pendant plus de trois mois.

81. En référence au film d'Étienne Chatiliez.

chez leurs parents et à des âges avancés (FAP 2015⁸²). Avec l'intégration de cette population, la Fondation élève, mécaniquement, le taux d'hébergés contraints dans la population française métropolitaine. Sachant que ces enfants, cohabitants tardifs contraints, quitteraient le domicile familial s'ils en avaient les moyens, l'ajout effectué par la FAP au dénombrement de l'Insee au titre du mal-logement semble pleinement justifié. Il est à noter que le nombre total des enfants de plus de 26 ans cohabitants tardifs recensés par l'enquête logement de 2013 s'élève à 717 000. Cela donne la véritable ampleur du phénomène « Tanguy » dont une part est liée à la difficulté financière d'accès au logement pour les jeunes générations. Face aux différents critères retenus par l'Insee et la Fondation Abbé Pierre pour identifier un hébergement contraint, une clarification méthodologique semble dès lors nécessaire⁸³. Deux types de contraintes sont pris en compte selon les sous-populations considérées (*tableau 13*) :

- la contrainte passée (avant l'enquête) : notamment, le fait d'être un enfant ou un petit-enfant parti puis revenu chez ses ascendants directs ou le fait d'être une personne de 60 ans ou plus, sans lien de parenté avec les hébergeants, et d'avoir été conduit à habiter chez eux ;
- la contrainte présente (au moment de l'enquête) : le fait de ne pas posséder les moyens financiers permettant d'avoir un logement indépendant pour « le noyau dur » ou le souhait de quitter le logement si les moyens financiers étaient suffisants pour les enfants n'ayant jamais décohabité (catégorie incluse dans le groupe des hébergés contraints par la FAP).

82. Cette étude souligne notamment le nombre important de ces enfants adultes en emploi, dont la moitié sont en CDI ; signe du décalage existant entre le statut d'activité et le statut d'occupation du logement.

83. Pour un résumé de la façon dont cette question a été introduite dans le questionnaire, voire l'encadré « Les modes d'observation de l'hébergement par un particulier » en annexe 6.

Tableau 13 – Utilisation diverse des critères de contrainte selon les sous-populations composant le périmètre de l’hébergement contraint par un particulier

Sous-population en hébergement contraint par un particulier	Contrainte passée (avant l’enquête)	Contrainte présente (au moment de l’enquête)
« Noyau dur »		Ne pas avoir de moyens financiers pour accéder à un logement indépendant
Enfants et petits-enfants âgés de 26 ans ou plus, non étudiants, partis puis revenus	Le fait même d’être revenu après être parti un certain temps (au moins trois mois) pour occuper un logement indépendant est interprété comme le signe d’une contrainte	
Personnes de 60 ans ou plus	Pas de critère sur les moyens financiers d’avoir un logement indépendant. Après analyse des motifs de recours à cet hébergement, les raisons évoquées sont des problèmes de santé, financiers ou familiaux	
Catégorie supplémentaire retenue par la Fondation Abbé Pierre		
Enfants n’ayant jamais décohabité âgés de 26 ans ou plus, non étudiants, ayant exprimé le souhait de partir du ménage s’ils disposaient de moyens pour le faire		Ne pas avoir de moyens financiers pour accéder à un logement indépendant et déclarer souhaiter quitter le logement en cas de moyens financiers suffisants

Les usages différents des critères interrogent. En effet, tantôt ce sont les contraintes passées seules qui sont prises en compte, tantôt les contraintes présentes viennent les compléter. Or, homogénéiser l’emploi de ces critères est susceptible d’avoir des effets sur le taux d’hébergés contraints :

- pour le « noyau dur » : pour quelle raison le critère de la contrainte passée (lié aux problèmes familiaux ou de santé) n’est pas aussi utilisé pour délimiter le périmètre des adultes de moins de 60 ans, hors enfants revenus vivre au sein du ménage, alors qu’il l’est de fait pour les personnes de 60 ans ou plus (puisque’il n’y a pas de filtre associé à la gêne financière) ? Ne figurent dans cette population, que les personnes n’ayant pas les moyens financiers de se payer un logement indépendant. Il est néanmoins raisonnable de penser qu’un certain nombre disposent de ces ressources pour se loger et que le recours à un tel hébergement relève de contraintes familiales ou de santé. Or, leur prise en compte augmenterait sans doute sensiblement la taille du noyau dur ;
- pour les personnes de 60 ans ou plus : si le même critère (la contrainte financière) que celui utilisé pour le « noyau dur » leur était appliqué, alors le nombre de ces personnes en hébergement contraint diminuerait (seuls 47,8 % ont répondu ne pas avoir les moyens financiers permettant d’accéder à un logement indépendant) ;
- pour les enfants n’ayant jamais décohabité (intégrés dans le périmètre de l’hébergement contraint par la Fondation Abbé Pierre) : pour quelle raison le critère du souhait de quitter les lieux en cas de moyens suffisants est-il utilisé pour eux, mais pas pour les autres ?

Nous pouvons en effet observer que, dans le « noyau dur », une part non négligeable de personnes ne souhaiterait pas quitter le logement même si elles en avaient les moyens financiers (29,6 %). Ces personnes sont-elles pour autant contraintes ? Si on décidait de ne pas comptabiliser ces personnes, le « noyau dur » se restreindrait d'autant. Par ailleurs, pourquoi ne pas restreindre le champ de l'hébergement contraint aux personnes qui n'ont pas les moyens financiers de quitter le logement, mais qui le feraient si elles les avaient, parmi les enfants ou petits-enfants de plus de 26 ans partis puis revenus vivre au sein du ménage ?

Finalement veut-on approcher uniquement la contrainte économique ou l'ensemble des contraintes qui s'imposent aux personnes plus ou moins durablement ? Ces questions sont moins des critiques qu'une invitation à poursuivre, au regard de la complexité de l'objet d'étude, la caractérisation des critères retenus pour parler d'« hébergement contraint » dans le cas de personnes vivant chez un particulier. L'objectif est de préciser ce phénomène et d'explicitier les choix qui ont présidé à une application variable des critères d'un groupe de population à l'autre.

Les progrès accomplis en matière d'approche statistique, en particulier dans le questionnaire de l'enquête Logement, permettent d'affiner le nombre de personnes concernées par l'hébergement contraint par un particulier. Il reste encore à comprendre quelle forme peut prendre cette contrainte, notamment telle qu'elle est vécue au moment présent. Pourquoi les personnes en viennent-elles à souhaiter changer de situation ?

Distinguer contrainte passée et présente revient à admettre que la situation de contrainte peut évoluer au cours du temps : elle se construit au jour le jour en fonction de la relation entre hébergés et hébergeants. Pour analyser cette dimension évolutive et fluctuante de la construction des contraintes ou, au contraire, des émancipations dans le cours de la vie ordinaire et quotidienne, il faut recourir à d'autres techniques d'enquêtes que les statistiques : les enquêtes qualitatives. Elles permettent de rendre compte du sens que revêtent ces situations aux yeux des personnes qui les vivent, en identifiant précisément la place, variable, des contreparties parfois imposées par l'hébergeant à l'hébergé.

La contrainte vécue au présent et l'importance des contreparties dans les relations entre hébergeants et hébergés

Les enquêtes qualitatives, par entretiens ou par observations, affinent la compréhension du sens que peut prendre une situation d'hébergement par un particulier pour les personnes concernées : la temporalité qu'elles anticipent, les négociations quotidiennes dans lesquelles elles sont prises et la précarité qui peut être associée au fait d'avoir peu de ressources financières et relationnelles pour s'émanciper d'une dépendance subie comme oppressante vis-à-vis du particulier hébergeant. Globalement, ces enquêtes permettent de comprendre comment, dans certaines situations, l'hébergement par un particulier peut confiner

à « l'insupportable » (Breviglieri, 2009), quand il s'inscrit dans la durée, non seulement pour les personnes hébergées mais aussi pour les personnes hébergeantes⁸⁴.

Une situation la plupart du temps durable pourtant anticipée comme transitoire

Ces analyses qualitatives identifient une caractéristique commune à la diversité des situations rencontrées : leur caractère transitoire. L'hébergement par un particulier est en effet vécu par les personnes qui y recourent comme une phase temporaire. Pourtant, certaines de ces situations peuvent se prolonger sur plusieurs années (*tableau 14*), en particulier pour les personnes de 60 ans ou plus (pour 40,5 % d'entre elles en 2013, la situation dure depuis plus de 10 ans). Aux âges plus jeunes, entre 18 et 59 ans (hors enfants revenus vivre au foyer), la durée d'hébergement s'étale entre trois et dix ans ou plus pour 44,9 % de ce groupe de personnes, et entre un et moins de trois ans pour un cinquième d'entre elles.

On arrive ainsi au constat significatif que pour les catégories d'hébergés contraints retenues par l'Insee, les durées de cet hébergement sont généralement longues. Comment sont alors vécues de telles situations au long cours ? Et comment se matérialise la contrainte ?

Tableau 14 - Durée de la situation d'hébergement par un particulier, en 2013

Durée de la situation d'hébergement par un particulier	Personnes de 18 à 59 ans, hors enfants revenus vivre au sein du ménage	Personnes de 60 ans ou plus qui n'ont pas de lien familial direct et qui ne sont pas là uniquement pour les vacances
Réponse manquante	0,0	4,0
Moins de 6 mois	16,7	5,1
De 6 mois à moins d'1 an	17,9	6,6
De 1 an à moins de 3 ans	20,5	4,2
De 3 ans à moins de 10 ans	17,9	39,7
10 ans et plus	27,0	40,5

Lecture : 27 % des personnes hébergées par un particulier, âgées de 18 à 59 ans, hors enfants revenus vivre au sein du ménage, sont hébergées depuis 10 ans et plus.

Champ : France métropolitaine. Personnes en situation d'hébergement contraint par un particulier.

Source : Insee, enquête Logement 2013.

84. Deux enquêtes qualitatives portant sur les relations entre les personnes qui hébergent et les personnes qui sont hébergées livrent des résultats intéressants. Ces deux rapports ont été produits dans le cadre de l'appel d'offres lancé par le plan Urbanisme construction architecture (Puca) en 2010. Le premier est celui de FORS-Recherche sociale (2011). Le rapport synthétise les résultats d'une enquête qualitative, qui s'appuie sur trente-quatre entretiens conduits auprès d'hébergés, d'hébergeants ou d'anciens hébergés ou hébergeants dans quatre communes de la Seine-Saint-Denis, échantillonnées en raison de leur diversité : Aubervilliers, Tremblay-en-France, La Courneuve, Clichy-sous-Bois. Le second est celui de Barou *et al.* (2012), qui ont mené leur enquête principalement dans le département du Rhône et en partie en milieu rural, dans la Drôme, enquête qui se compose de soixante entretiens.

Des relations hébergeants/hébergés plus ou moins soumises à contrepartie

Contrairement aux situations d'hébergements sociaux ou en « communauté », l'hébergement chez un particulier n'est pas régulé par une institution. Dans ce cas, les conditions d'hébergement dépendent fortement des relations qu'entretiennent l'hébergeant et la personne hébergée. Ce facteur doit être pris en compte dans l'appréciation du degré de contrainte de la situation d'hébergement au-delà des raisons qui y conduisent.

Deux enquêtes qualitatives ont été conduites pour mieux connaître cette relation. Il en ressort cinq types de relations (Barou *et al.*, 2012) : l'hébergement intergénérationnel ; l'hébergement revendiqué comme « style de vie » ; les hébergés « en galère » ; l'hébergement d'entraide pour les nouveaux immigrés (hébergement dit « communautaire ») ; l'hébergement familial. Les situations de « galère » apparaissent alors particulièrement critiques. Partout cependant prédomine une négociation permanente sur l'espace partagé et l'emploi du temps.

Les auteurs évoquent ainsi les « ressources » des hébergés et les « motivations » des hébergeants qui permettent de comprendre comment la pratique de l'hébergement contraint peut perdurer. Du côté des hébergés, les auteurs analysent les ressources mobilisées en fonction des réseaux. Ils en identifient trois : familial, amical et communautaire (dans le cas des immigrés). Du côté des hébergeants, ils analysent les motivations qui les conduisent à accueillir un « tiers » chez eux pendant une durée plus ou moins longue. Les auteurs en identifient trois types principaux : le sentiment de devoir envers ses proches, notamment les membres de la famille ; l'obligation de rendre l'hospitalité qu'ils ont reçue par le passé, dans une logique de don/contre-don (Mauss, 1999)⁸⁵ ; l'utilisation de ressources apportées par l'hébergé (services, argent), dans une logique de contrepartie.

Les auteurs s'intéressent ainsi au quotidien des relations entre hébergeants et hébergés. Celui-ci est soumis à des tensions, temporelles et spatiales, pesant sur la cohabitation. Ces tensions montrent l'importance décisive de la négociation pour le maintien de ces relations non institutionnalisées.

Les personnes hébergées peuvent retirer certains bénéfices de leur situation, elle leur évite de se retrouver sans abri ou hébergées dans des habitats institutionnels. Les hébergements sociaux sont susceptibles d'être perçus par certaines comme très difficiles d'accès, notamment en raison de la barrière de la langue, voire comme dangereux dans le cas de personnes en situation irrégulière qui ne connaissent pas la distinction entre les institutions d'assistance et les institutions de police. Ils peuvent aussi apparaître comme repoussants en termes d'hygiène, d'absence de confort ou de manque d'intimité (en particulier les hébergements d'urgence collectifs). Les personnes hébergées, notamment quand elles sont récemment immigrées, peuvent ainsi trouver des points d'ancrage pour s'intégrer dans le groupe de leurs prédécesseurs installés dans le pays d'accueil, et ainsi bénéficier de leurs réseaux pour nouer des relations amicales ou conjugales, trouver un emploi ou encore obtenir un logement autonome.

Toutefois, les personnes hébergées peuvent aussi vivre la situation comme une contrainte. Même si le fait de recourir à ces habitats évite certaines situations de précarité et peut

85. Les auteurs soulignent, dans l'esprit de l'analyse faite par le sociologue Marcel Mauss, que le rendu n'est pas nécessairement destiné aux personnes qui leur avaient donné.

procurer un sentiment de familiarité, les personnes concernées peuvent aussi ne pas se sentir véritablement « chez elles ». Dans les témoignages recueillis, ce manque de « chez soi » est signalé en référence à l'absence d'intimité, comme le montre de façon particulièrement exacerbée la situation relatée par FORS-Recherche sociale d'un homme hébergé par son frère et devant dormir par terre dans la même chambre que ses neveux. Ce manque de chez soi passe aussi par le devoir de respecter les horaires des hébergeants, comme dans les cas où les hébergés n'ont pas leurs propres clés du logement. Un témoignage recueilli par FORS auprès d'un homme de 33 ans, hébergé chez son frère, met en lumière ce genre de tensions : « Comme je n'ai pas les clés, je dois me calquer sur leurs horaires. De toute façon je pars tôt le matin avant tout le monde, pour essayer de travailler sur le marché. Le reste de la journée, je ne peux pas rentrer car lui et sa femme travaillent. L'hiver je passe presque toutes mes journées au centre d'hébergement. J'y retrouve les copains, ça passe le temps et puis ça réchauffe. Autrement, je marche beaucoup dans les rues, je connais tout Montreuil et Saint-Ouen maintenant. Le plus chiant c'est le soir, je me pointe environ vers 18-19 heures mais il arrive que personne ne soit là pour ouvrir. Du coup j'attends, je poireaute au bas de l'immeuble, ou je reviens une heure plus tard ».

Les hébergeants, de leur côté, doivent composer avec la présence durable de personnes dans leur logement qui restreint leur intimité. Des arrangements sont parfois trouvés pour y remédier, comme dans le cas relaté par FORS de l'aménagement d'une cloison dans le salon pour préserver à la fois l'intimité des hébergeants et des hébergés.

Au cœur de cette situation d'hébergement, se trouve un ensemble de contreparties régissant les rapports entre hébergeants et hébergés, susceptibles d'évoluer au fil du temps. Ces dernières sont établies plus ou moins selon un commun accord, ou plus ou moins sur le mode de la contrainte imposée par l'hébergeant. L'étude de FORS-Recherche sociale dévoile plusieurs formes de contreparties qui, dans un premier temps, peuvent être financières : l'hébergeant demande une contribution en retour du service rendu. Le montant est variable, pouvant aller, dans un cas relaté, jusqu'à couvrir l'intégralité du loyer et des charges. L'hébergeant, qui peut être lui aussi en situation de précarité économique, utilise ainsi la situation à son avantage, afin de ne plus avoir à payer de loyer. Dans les entretiens cités par FORS, des personnes racontent être hébergées avec d'autres personnes et se partager le loyer. La contrepartie financière peut aussi consister à payer la nourriture. Mais il peut également s'agir d'une contrepartie en nature, l'hébergeant exigeant des services de l'hébergé en échange de son hospitalité, comme de garder les enfants, faire les courses ou, dans les cas les plus graves, se soumettre à des relations sexuelles. Ces contreparties sont susceptibles de se combiner à des degrés divers dans les situations où les hébergés sont particulièrement dépendants de cette ressource.

Quand l'hébergement par un particulier accentue la précarité résidentielle

Plus la situation dure, plus les tensions sont susceptibles de se répéter, plus les fins de cohabitation risquent d'être violentes et plus la proximité peut se transformer en promiscuité insupportable (Breviglieri, 2009). La situation d'hébergement par un particulier a d'autant plus de chances de renforcer la précarité résidentielle de la personne hébergée que les tensions liées à la cohabitation informelle se répètent dans la biographie de personnes

dont la trajectoire se présente comme une « galère » (Barou *et al.*, 2012) : « Les personnes que nous avons regroupées sous l'appellation "d'hébergés en galère" ont en commun de vivre des trajectoires résidentielles marquées par de nombreux changements accentuant chaque fois la précarité de leur condition. Ils passent de l'hébergement chez un tiers à l'hébergement chez un autre tiers, avec des étapes en logement d'urgence, des tentatives rapidement avortées de vivre dans un logement autonome et parfois aussi des passages par la rue. Cette instabilité résidentielle s'accompagne aussi d'une instabilité familiale. Les ruptures familiales ou conjugales sont nombreuses, provoquant souvent un déménagement et une dégradation accrue de la situation financière. La situation dans l'emploi est marquée par la perte fréquente du travail, le passage par des périodes de chômage récurrentes et la diminution des ressources qui entraîne souvent des expulsions locatives. »

L'hébergement par un particulier inscrit dans une trajectoire de « galère » est d'autant plus mal vécu que les personnes ont des enfants à charge, en particulier les mères célibataires. Les mères interrogées témoignent des problématiques auxquelles elles sont confrontées : prolonger cette situation d'hébergées pour éviter « la rue » et le placement de leurs enfants, quitte à entrer en conflits récurrents avec leurs hébergeants à cause des problèmes de cohabitation ou arrêter la cohabitation pour rechercher une autre solution, quitte à s'installer chez un autre hébergeant (encore) moins accueillant à leurs yeux, exigeant plus de contreparties et leur laissant moins d'autonomie.

En résumé

- De par la multiplicité des finalités de recours à l'hébergement par un particulier, il est nécessaire de préciser si cette situation est contraignante pour la considérer comme du mal-logement, ce que résume l'encadré ci-dessous.
- *A priori*, la contrainte se présente d'abord comme financière. ce mode d'hébergement concernant les plus pauvres : la pratique de l'hébergement par un particulier est fortement surreprésentée parmi les bénéficiaires de minima sociaux par rapport à la population générale selon la DREES.
- L'Insee recense 436 900 hébergés contraints par un particulier en 2013, un chiffre en hausse de 6 % par rapport à 2001, du fait de l'augmentation du nombre d'enfants revenus vivre au sein du foyer.
- Selon la définition de l'Insee, l'hébergement contraint comprend trois groupes de populations auquel est rattachée de manière explicite ou implicite une contrainte différente. Les enfants non étudiants âgés de plus de 26 ans, revenus après être partis au minimum trois mois ; les 18-59 ans non étudiants sans lien de parenté avec les hébergeants dont les revenus ne leur permettent pas de se loger de manière autonome ; les 60 ans ou plus sans lien de parenté.
- Dans une large majorité des cas, la situation des hébergés contraints selon la définition Insee est durable, ce qui constitue une information importante et une caractéristique implicite de la contrainte.
- Une analyse détaillée de leurs motivations révèle que les plus âgés sont surtout hébergés (contraints) pour des raisons de santé. S'ils en avaient les moyens ils ne partiraient pas, soit parce qu'ils ne le peuvent pas soit parce qu'ils ne le souhaitent pas. Tandis que pour les majeurs plus jeunes (hors enfants revenus chez des parents) aux moyens insuffisants, le « noyau dur », il s'agit surtout de contraintes économiques. Toutefois, interrogés sur leur visée dans l'éventualité d'avoir les ressources pour partir, près de 30 % des hébergés déclarent ne pas le souhaiter. Quant aux enfants de retour au foyer, on ne peut connaître les motifs de leur hébergement et le type de contrainte qu'ils subissent, le cas échéant.
- Une clarification des critères utilisés pour définir la contrainte n'est potentiellement pas neutre dans le décompte de l'hébergement contraint et la caractérisation des hébergés. La FAP cependant est fondée à retenir, au-delà de la définition de l'Insee, un groupe de l'ordre de 153 000 cohabitants tardifs, enfants de plus de 26 ans n'ayant jamais décohabité en raison des difficultés financières de l'accès au logement indépendant. Ils ne constituent cependant que le cinquième du phénomène de société pointé par le film « Tanguy ». Avec ce groupe le nombre de personnes hébergées par un particulier contraintes s'élèverait en 2013 à 590 000, soit 1,2 % de la population métropolitaine totale.

- Les enquêtes qualitatives illustrent à travers l'étude comportementale des hébergeants et hébergés et de leurs conditions de vie, ce que signifie plus concrètement la notion de contrainte, les contreparties éventuelles exigées des hébergés. Elles permettent de mieux la matérialiser pour mieux la définir.

Hébergement par un particulier et mal-logement

L'hébergement par un particulier devient une forme de mal-logement quand il est contraint. La définition de cette contrainte liée au mal-logement, puis son identification constituent donc un préalable.

Selon l'Onpes, l'hébergement par un particulier est contraint dès lors que la personne est entravée financièrement pour résider dans un logement indépendant, alors qu'elle le souhaite et que ces perspectives sont défavorables, cela sur une période minimale. Cette contrainte peut se matérialiser par des tensions répétées, voire des conflits, entre l'hébergeant et la personne hébergée, d'autant plus si cette situation dure dans le temps.

L'hébergement par un particulier devient une forme aggravée de mal-logement dès lors que les conditions d'habitat sont également mauvaises et présentent des risques sanitaires et sociaux pour la personne hébergée.

À ce stade de la réflexion et des informations disponibles, l'ensemble du périmètre de l'hébergement contraint retenu par l'Insee ne peut donc être assimilé à chaque fois à du mal-logement.

CHAPITRE 2



Les formes particulières d'habitat

Une des situations marginales de logement encore largement méconnue est désignée par une formule empruntée au CNIS dans son rapport sur le mal-logement de 2011 : « les formes particulières d'habitat ». Cette terminologie singulière témoigne des difficultés rencontrées par les acteurs de la statistique publique, de l'action publique et de la recherche pour en cerner les contours : « Il n'y a pas eu d'unanimité dans le groupe quant au classement ou non de cette catégorie dans les sans-domicile⁸⁶. »

La principale difficulté d'appréhension des formes particulières d'habitat au prisme du mal-logement est qu'elle ne représente pas en soi aujourd'hui un objet de recherche ou de connaissance en tant que telle ; elle ne correspond pas non plus à une catégorie d'action publique ou statistique. Il s'agit d'une construction *sui generis*. S'y ajoute le caractère informel voire illégal de ces lieux de vie, parfois inaccessibles et dissimulés, qui peut les rendre invisibles. La recherche documentaire fait ainsi apparaître une réelle faiblesse des travaux sur ce qui s'apparente à ces habitats dans la littérature abondante sur la précarité dans le logement en France. C'est la raison pour laquelle une bonne partie de ce chapitre est consacrée aux enjeux de connaissance rattachés à ce phénomène protéiforme.

À la demande de l'Onpes, le cabinet d'études FORS-Recherche sociale a dressé un état des lieux de la connaissance dans ce domaine et des modes d'observation à l'échelle locale de ces formes particulières d'habitat. Il constate que ces « refuges » se trouvent au croisement de nombreuses réflexions et approches cherchant à cerner, qualifier et quantifier les formes de précarité face au logement d'une part, les formes d'habitats et de modes d'habiter « alternatifs » d'autre part.

Les deux premières sections présentent successivement différentes sources permettant d'estimer le nombre de personnes vivant dans ce type d'habitat et de les caractériser. En même temps, sont exposées les principales limites faisant obstacle à la connaissance de cette catégorie. La section suivante interroge les diagnostics institutionnels commandés par les pouvoirs publics locaux, pouvant être potentiellement porteurs d'informations utiles pour le recensement du mal-logement. Suit la présentation d'une étude conduite par le Secours catholique sur les occupants d'habitations mobiles qu'il accueille.

La dernière section entend proposer une vue d'ensemble, où sont exposés les traits distinctifs des travaux de recherche, y compris les recherches-actions à l'initiative d'associations. Ce n'est pas tant le mal-logement et ses caractéristiques qui sont le point de départ de l'enquête,

86. CNIS, 2011, p. 99.

que la vie des habitants telle qu'elle s'organise dans ces habitats informels. La recherche universitaire s'attache ainsi à donner du sens à cette expérience particulière.

Plus de 200 000 personnes dans des formes particulières d'habitat en 2014 : une augmentation du phénomène d'après le recensement

Les « formes particulières d'habitat » : le regroupement du CNIS sous une même catégorie des habitations mobiles et des abris de fortune

Les réflexions du groupe « mal-logement » du CNIS (2011) conduisent à considérer que les « formes particulières d'habitat » se composent de deux catégories bien distinctes (*tableau 15*) :

- les habitats mobiles utilisés comme résidences principales ;
- les abris de fortune, qu'il existe une possibilité ou non d'y laisser des affaires.

Dans une étude réalisée pour le compte de l'Onpes sur les « formes particulières d'habitat », FORS-Recherche sociale (2017) précise les contours de cette catégorie : « [elle inclut] aussi bien l'habitat mobile que les lieux non prévus pour l'habitation aménagés par des occupants à titre de résidence principale. Elle se concentre ainsi sur des formes d'habitat qui procurent un espace privatif, même fragile et précaire : ce qui distingue ces types d'habitat de ceux décrits dans la dernière catégorie de la nomenclature du CNIS "Utilisation d'espaces publics", où la personne ou ses affaires sont "visibles" et à tout le moins non abritées du regard extérieur ».

La nomenclature du CNIS propose donc une entrée par l'aspect physique de l'habitat, tout en intégrant d'autres dimensions : le fait d'être une solution par défaut ou choisie ; le fait d'être une solution collective ou individuelle ; la possibilité ou non d'y laisser des affaires. Si leur description peut donner l'impression de produire un « effet de liste », cherchant à englober une réalité très hétérogène, elle a l'avantage d'être concrète et de permettre d'avancer dans la connaissance.

Surtout, cette nomenclature introduit la notion de résidence principale « par défaut » d'un type d'habitat qui n'est pas prévu pour l'être en tant que tel, notion particulièrement utile pour définir le champ du mal-logement. En effet, elle était envisagée par le groupe de travail comme une approche possible du mal-logement dans les formes particulières d'habitat, approche souvent vulgarisée à travers la dichotomie habitat choisi/habitat contraint. Les habitats mobiles sont ainsi distingués selon qu'ils sont prévus pour être des résidences principales (habitat des gens du voyage, des marinières, des forains...) ou selon qu'ils sont utilisés à défaut comme résidence principale.

Tableau 15 - Extrait de la nomenclature des types d'habitat du CNIS (2011)

09. Utilisation comme résidence principale d'un habitat mobile prévu pour être utilisé comme tel (gens du voyage, mariners...)	090. Caravane mobile, péniche mobile, motor-home, camping-car
10. Utilisation comme résidence principale, par défaut, d'un habitat prévu pour être utilisé occasionnellement	101. Caravane mobile, péniche mobile, motor-home, camping-car 102. Caravane ou péniche fixe (non susceptible de se déplacer en l'état) 103. Mobil-home, baraque de chantier, incapable de se déplacer de façon autonome, individuel (un seul ménage) 104. Mobil-home, baraque de chantier, collectif (plusieurs ménages)
11. Abri de fortune	110. Privatif avec possibilité d'y laisser des affaires (l'hébergement est propre à la personne ou au ménage dont il fait partie) 111. Collectif avec possibilité d'y laisser des affaires (l'hébergement est partagé avec d'autres ménages) 112. Sans possibilité d'y laisser des affaires <i>Exemples : cave, parking fermé, grenier ; immeuble muré ; cabane ; tente ; voiture, camion ; wagon, bateau ; parties communes d'un immeuble d'habitation (couloir, cage d'escalier, palier) ; usine, bureau, entrepôt, bâtiment agricole, locaux techniques ; ruine, chantier, grotte</i>

Les enquêtes de la statistique publique

Les données statistiques sur les « formes particulières d'habitat » proviennent principalement du recensement, la seule source englobant l'ensemble des populations concernées (*encadré 16*). Selon les caractéristiques de l'habitat, son inscription au répertoire d'immeubles localisés (RIL⁸⁷) et la taille de la commune de résidence, ses occupants sont recensés au titre de la collecte des logements « ordinaires », des « habitations mobiles et des sans-abri » ou des « mariners » (*tableau 16*). Les habitats sont considérés soit comme des « habitations de fortune », soit comme des « habitations mobiles » (terrestres ou non) ou des situations de sans-abrisme.

Ces enquêtes par recensement, en dépit de leurs limites à pouvoir identifier des phénomènes diffus et marginaux, sont les plus pertinentes aujourd'hui pour dénombrer et décrire les caractéristiques générales des personnes vivant dans ces « formes particulières d'habitat », par rapport à l'enquête Logement (qui cible surtout les logements ordinaires⁸⁸) ou à l'enquête Sans-domicile. Cette dernière isole une catégorie de personnes sans domicile qui ont passé la nuit précédant l'enquête dans un abri de fortune (elles représentent en 2012 un peu plus de la moitié des personnes sans abri francophones). Cependant l'enquête Sans-domicile

87. Le répertoire d'immeubles localisés (RIL) est une base de données géographiques comprenant l'ensemble des adresses et leur localisation géographique des communes de 10 000 habitants ou plus. Il contient les adresses d'habitation, les établissements SIRENE, les communautés, et à moyen terme les équipements urbains. Il sert notamment de base de sondage pour le recensement des communes de plus de 10 000 habitants.

88. En fait, l'enquête Logement de l'Insee prévoit un repérage (dénombrement) des ménages vivant à l'hôtel, dans une construction provisoire ou une habitation de fortune, dans un immeuble à usage autre que d'habitation. Mais la précision est mauvaise sur ces populations à effectif faible, comme l'indique le CNIS dans son rapport sur le mal-logement.

n'est pas représentative⁸⁹ de l'ensemble des personnes vivant dans ce type d'habitat. Il est également possible d'identifier les occupants logés dans des habitations mobiles (caravane, habitation mobile, mobil-home), toujours sur son champ, mais cette possibilité n'a pas été exploitée à notre connaissance.

Tableau 16 - Les formes particulières d'habitat dans le recensement

Collecte	Type d'habitation	Définitions
<p>Collecte « Logement ordinaire »</p>	<p>Habitations de fortune</p>	<p>Lors du recensement des logements ordinaires, les ménages enquêtés doivent indiquer sur la « feuille de logement » qui leur est remise le type de logement qu'ils occupent. Six catégories sont proposées : appartement, maison, logement-foyer, chambre d'hôtel, habitation de fortune, pièce indépendante avec sa propre entrée. L'habitation de fortune est un choix par défaut lorsque le ménage considère que son logement ne relève pas des autres catégories.</p> <p>L'habitation de fortune recouvre cependant en partie ce que l'agent recenseur qualifie de « construction provisoire, mobil-home » lorsqu'il renseigne le type de construction sur la feuille de logement. Une construction provisoire pouvant être une baraque de chantier, un algéco, un abri utilisé comme logement par une personne ou un groupe de personnes, une habitation légère de loisirs (chalet, bungalow, mobil-home auquel on a ôté ses moyens de mobilité)¹¹.</p> <p>Un travail réalisé par l'Ined²¹ apporte quelques informations supplémentaires sur les réalités que peuvent désigner les habitations de fortune et les constructions provisoires. Il précise par exemple qu'une cabane, un logement détruit par une catastrophe, un bidonville ou un squat dans un logement en ruine seront considérés comme tels dès lors que leur adresse se trouve dans le répertoire d'immeubles localisés (RIL) de l'Insee. Une caravane immobilisée, un wagon désaffecté ou encore un local agricole reconverti en habitation seront également recensés à ce titre.</p> <p>Ainsi, certains « abris de fortune » au sens du CNIS peuvent être considérés comme des habitations de fortune et recensés au titre des logements ordinaires, de même que les habitats mobiles sans moyen de mobilité.</p>
<p>Collecte « Habitations mobiles et sans-abri »</p>	<p>Habitations mobiles terrestres</p>	<p>Sont recensées au titre des habitations mobiles terrestres, les personnes vivant dans des caravanes, des roulottes, des mobil-homes effectivement mobiles, des péniches et autres bateaux immobilisés à quai, utilisés à titre de résidence principale. Ainsi, les mobil-homes et les caravanes fixes ne sont pas considérées comme des habitations mobiles terrestres mais sont recensées au titre des logements ordinaires même s'ils ne se trouvent pas dans le RIL.</p>

89. L'enquête Sans-domicile s'adresse aux usagers des services d'hébergement ou de restauration. Par conséquent, elle n'atteint pas les personnes qui ne fréquentent pas de tels services. Or, l'enquête de couverture conduite par l'Ined, en 2013, dans les services itinérants de jour et de nuit a montré que les personnes qui ont pu échapper à l'enquête Sans-domicile sont plus souvent sans abri que les sans domicile qui fréquentent les services d'aide.

Collecte	Type d'habitation	Définitions
Collecte « Habitations mobiles et sans-abri »	Personnes sans abri	<p>Dans le recensement, sont considérées comme sans abri « les personnes qui dorment habituellement [au moment de l'enquête] dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, cave, jardin public, sous un pont, terrain vague, hall de gare, cage d'escalier, voiture, tente installée dans un bois, une rue, un camping, etc.^[4]) ». À ce titre, les personnes qui vivent de façon permanente sous une tente, qu'elle soit dans un camping ou non, sont recensées comme des personnes sans abri, de même que les personnes dormant dans une structure temporaire ouverte dans le cadre d'un plan « grand froid » (gymnase...) ainsi que les personnes qui utilisent un service d'hébergement pour sans-domicile en chambre d'hôtel dès lors qu'il s'agit d'une résidence temporaire.</p> <p>Les personnes occupant des squats, des habitations de fortune, des constructions provisoires comme des cabanes démontables, ou toute autre situation de logement très précaire ne se trouvant pas dans le répertoire d'immeubles localisés (RIL), sont également considérés comme des sans-abri.</p> <p>Le recensement des personnes sans abri permet ainsi d'approcher les « abris de fortune » tels que définis dans la nomenclature du CNIS.</p>
Collecte « Mariniers »	Habitations mobiles (bateau)	<p>Sont recensées comme marinières toutes personnes vivant sur un bateau pratiquant la navigation fluviale et immatriculées en France.</p>

[1] Insee, *Manuel de l'agent recenseur*, recensement de la population 2016.

[2] Djirikian A., Laflamme V., Marpsat M., 2006, « Les formes marginales de logement. Étude bibliographique et méthodologique de la prise en compte du logement non ordinaire », documents de travail, Ined, n° 135.

[3] Insee, *Livret pour le recensement des habitations mobiles et des personnes sans abri pour les communes de 10 000 habitants ou plus*, recensement de la population 2016.

Source : Insee, *Manuel de l'agent recenseur*, et FORS-Recherche sociale (2017), p. 18.

Près de 230 000 personnes vivent dans des formes particulières d'habitat en 2014

Entre 2006 et 2014, les recensements successifs montrent une augmentation (9 %) du nombre de personnes vivant dans les formes particulières d'habitat ainsi définies. En 2014, en France hors Mayotte, le recensement estime que 230 734 personnes vivent dans des formes particulières d'habitat (dont 60 % résident dans des « habitations mobiles » ou sont considérées comme « sans abri » et 40 % vivent dans des « habitations de fortune ») [tableau 17].

Tableau 17 - Personnes vivant dans des formes particulières d'habitat, en 2006, 2012 et 2014

	En nombre		
	2006	2012	2014
Habitations mobiles ou sans-abri	127 024	128 818	139 252
Habitations de fortune	85 000	87 752	91 482
Total des formes particulières d'habitat	212 024	216 570	230 734

Champ : France (hors Mayotte).

Source : Insee, recensement de la population.

Le recensement comptabilise, lors de la collecte de 2014, 139 252 personnes vivant en habitations mobiles ou sans abri. En 2006, elles étaient 127 024, dont 14 600 personnes sans abri. 112 424 personnes étaient donc recensées, il y a une dizaine d'années, comme vivant dans un habitat mobile à titre de résidence principale. D'après les analyses du recensement faites par l'Insee, la grande majorité de ces personnes sont des gens du voyage ou des forains. Cette catégorie intègre également les mariniers. Les résultats diffusés pour les années 2012 et 2014 ne permettent pas de distinguer les personnes vivant en habitations mobiles terrestres, les personnes sans abri et les mariniers.

Le recensement met aussi en lumière une progression du nombre global de personnes vivant dans des logements qu'elles qualifient elles-mêmes d'habitations de fortune (y compris les constructions provisoires) : en 2006, elles étaient 85 000 ; contre 87 752 en 2012 (dont 13 300 dans les DOM) et 91 482 en 2014.

Les habitations de fortune : un phénomène particulièrement rural

Les habitations de fortune concernent principalement une population masculine vivant en milieu rural (*tableaux 18 et 19*), dans la mesure où les hommes sont surreprésentés dans ce genre d'habitat (57,7 % contre 47,7 % dans l'ensemble de la population pour la Métropole ; 72,9 % contre 46,4 % dans les DOM) et que ces personnes vivent plutôt dans des communes rurales (en Métropole 39,6 %, contre 23,5 % en population générale⁹⁰). La situation est contrastée en ce qui concerne leur rapport à l'emploi. En Métropole, les personnes en situation de chômage sont surreprésentées parmi les personnes de 18 ans ou plus habitant dans

90. Les données sur la taille de la commune ne sont pas livrées pour les DOM.

une habitation de fortune (13,7 % contre 8,0 % en population générale). Dans les DOM, en revanche, elles sont sous-représentées (12,6 % contre 19,5 %) alors que la surreprésentation des apprentis, étudiants ou inactifs y est très forte.

Tableau 18 - Répartition des adultes vivant en habitation de fortune en Métropole, en 2014

	En %	
	Habitation de fortune	Ensemble de la population
Hommes	57,7	47,7
Situation vis-à-vis de l'emploi		
Actif occupé	45,3	52,0
Chômeur	13,7	8,0
Apprenti, étudiant, inactif	40,9	40,0
Type d'unité urbaine		
Commune rurale	39,6	23,5
Moins de 20 000 habitants	23,2	18,5
20 000 ou plus (hors UU de Paris)	27,5	40,8
Unité urbaine de Paris	9,7	17,2

Note : En raison du système d'arrondis, le total n'équivaut pas toujours à 100 %.

Lecture : 57,7 % des personnes âgées de 18 ans ou plus qui vivent en habitation de fortune en Métropole sont des hommes.

Champ : Adultes vivant en habitation de fortune, France métropolitaine.

Source : Insee, recensement de la population 2014.

Tableau 19 - Répartition des adultes vivant en habitations de fortune dans les DOM, en 2014

	Habitation de fortune	Ensemble de la population
Hommes	72,9	46,4
Situation vis-à-vis de l'emploi		
Actif occupé	16,1	41,8
Chômeur	12,6	19,5
Apprenti, étudiant, inactif	71,2	38,8

Note : En raison du système d'arrondis, le total n'équivaut pas toujours à 100 %.

Lecture : 72,9 % des personnes âgées de 18 ans ou plus qui vivent en habitation de fortune dans les DOM sont des hommes.

Champ : Adultes vivant en habitation de fortune, DOM.

Source : Insee, recensement de la population 2014.

Encadré 16

Les sources de connaissance sur les formes particulières d'habitat

Enquêtes statistiques

Les enquêtes par recensement sont aujourd'hui encore la principale source d'information statistique sur les formes particulières d'habitat. L'objectif premier du recensement est avant tout de dénombrer des personnes, pas d'identifier des formes d'habitat et de logement. Depuis 2004, le comptage traditionnel est remplacé par des enquêtes de recensement effectuées chaque année et concerne successivement toutes les communes sur cinq ans. Pour information, il repose :

- pour les communes de plus de 10 000 habitants, sur un sondage annuel pendant cinq ans auprès d'un échantillon de 8 % des logements de la commune tirés au sort chaque année (soit en cumulant cinq enquêtes, un recensement sur 40 % des logements en cinq ans). La base du sondage est le répertoire d'immeubles localisés (RIL) qui contient l'ensemble des adresses et leur localisation géographique ;
- pour les communes de moins de 10 000 habitants, sur un recensement annuel portant sur l'ensemble de la population dans une commune sur cinq (soit sur un cycle de cinq ans, sur la totalité de la population).

Cette source est alimentée par quatre types de collectes organisées selon les caractéristiques des habitations occupées :

- une collecte auprès des ménages vivant en logement « ordinaire », qui comprend sur le champ étudié dans ce chapitre les habitations de fortune ;
- une collecte auprès des individus résidant en communautés ;
- une collecte spécifique pour les habitations mobiles terrestres et personnes sans abri (dite HMSA) ;
- une collecte particulière auprès des habitants de bateau pratiquant la navigation fluviale qui a lieu une fois tous les cinq ans.

La collecte HMSA est réalisée l'année du recensement des logements dans les communes de moins de 10 000 habitants et, pour les autres, tous les cinq ans à partir de 2006 (2006, 2011, 2016). Elle a lieu les deux premiers jours du recensement. Cette partie du recensement est principalement destinée à satisfaire deux objectifs. D'une part, recenser autant que possible les composantes de la population et contribuer au calcul des populations légales ; de l'autre connaître leurs principales caractéristiques (démographie, niveau d'études, profession, types d'activité et d'emploi, etc.).

La préparation et la réalisation de la collecte HMSA sont à la charge des communes, à partir d'un protocole fourni par l'Insee, qui organise et contrôle l'enquête. Les communes sont invitées à s'appuyer sur les associations et services d'aide pour identifier les lieux où il est opportun d'enquêter. L'enquête a lieu pendant deux jours, auprès des personnes elles-mêmes : les agents recenseurs se déplacent sur le lieu où vit chaque personne pour l'y interroger. Les bulletins utilisés permettent de distinguer les deux populations : en habitations mobiles et sans abri.

Il est également possible d'obtenir des éléments d'information concernant les personnes habitant en caravane, habitation mobile et mobil-home par l'intermédiaire d'autres enquêtes nationales de la statistique publique.

Diagnostiques institutionnels, recherches-actions et travaux universitaires

Dans son étude, FORS-Recherche sociale identifie trois types de travaux portant sur les formes particulières d'habitat.

Les expertises commandées par les pouvoirs publics sont des diagnostics, inscrits dans un programme d'action publique, avec une visée opérationnelle. Ces connaissances émergent dans le cadre d'une intervention des acteurs publics justifiée, dans l'immense majorité des cas recensés par FORS-Recherche sociale, par le soupçon d'un trouble à l'ordre public causé par l'infraction de certaines règles d'urbanisme, d'aménagement ou d'environnement. Ce sont ainsi principalement les situations d'habitats insalubres et les campements illicites qui donnent lieu à des études. Si les justifications sociales (aide à des personnes exclues du logement ordinaire, besoin d'insertion professionnelle) sont également mentionnées, elles ne semblent pas être, selon FORS, le motif principal d'intervention et donc de connaissances.

Selon les auteurs de l'étude, la production de la connaissance suit presque toujours trois étapes, qui relèvent d'une démarche de diagnostic : une étape d'inventaire qui conduit les enquêteurs à essayer de dénombrer de manière exhaustive les installations ; une étape de reconstitution des trajectoires de chaque habitant, afin de restituer et de comprendre le processus d'installation ; une étape d'analyse juridique visant à relever l'éventuel caractère illicite des installations vis-à-vis des règles d'urbanisme et de protection de l'environnement.

Parmi l'ensemble des diagnostics consultés par FORS, un seul se distingue par l'objectif visé. Il s'agit d'une étude sur les installations en habitat léger, commandée en 2010 par le pays de l'Ardèche méridionale à une association travaillant pour le développement dans le monde rural, AVRIL (Accompagner, valoriser, relier les initiatives locales). À la différence des autres commandes publiques, celle-ci ne vise pas à résoudre un problème d'occupation illégale. Elle s'inscrit dans une démarche visant à mieux comprendre le processus de production d'une zone d'habitats alternatifs et à tirer de cette analyse des moyens éventuels pour attirer des habitants supplémentaires, à la recherche de ce genre d'habitats. L'étude, réalisée par un prestataire associatif et une équipe de chercheurs du CNRS, s'appuie en effet sur 24 entretiens réalisés auprès d'habitants, centrés sur les parcours de vie et les raisons qui les ont conduits à adopter ce mode d'habitat.

Les recherches-actions, tout comme les travaux universitaires, envisagent autrement le problème et passent ainsi par d'autres modes d'observation du phénomène. Ces deux types de travaux sont parfois très proches, comme dans le cas du réseau de chercheurs coopérant avec des associations militantes de défense des gens du voyage et des Roms comme Romeurope et des associations de promotion de l'habitat léger et mobile comme HALEM (association d'habitants de logements éphémères ou mobiles), RELIER (Réseau d'expérimentation et de liaison des initiatives en espace rural), ou encore l'association rouennaise Échelle inconnue. Ces publications pluridisciplinaires s'intéressent, de manière large, à l'habitat « non ordinaire », principalement en France, à savoir : les habitats de saisonniers ou de travailleurs mobiles, les habitats de chantier ; les habitats alternatifs, légers et mobiles de néoruraux ; les habitats des gens du voyage ; les habitats en containers ; les bidonvilles ; les villages d'insertion ; l'habitat en foyer...

Ces travaux se fondent, pour la plupart, sur l'approche ethnographique, qui consiste à observer pendant de longues périodes la façon dont les individus et les groupes agissent au quotidien. Cette dernière peut être complétée, dans certains cas, par des entretiens retraçant le parcours antérieur des individus ou par des photographies illustrant la matérialité des installations. L'analyse met ensuite en regard ces logiques quotidiennes d'habitation avec les logiques de l'action publique et de la réglementation, pour souligner le processus qui se répète dans l'Histoire et par lequel se produisent, en marge des logements dits « ordinaires », des habitats vus, à une époque donnée, comme « non ordinaires » ou « hors normes ».

Les limites de la quantification de cette catégorie par le recensement

Le recensement est conçu avant tout pour dénombrer la population qui réside en France et non pour décrire le type d'habitat ou de logement. C'est pourquoi les choix méthodologiques retenus, tout comme les conditions de collecte, ne permettent pas de mesurer, dans toute leur étendue, les formes particulières d'habitat et de les différencier finement alors qu'elles recouvrent des réalités sociales et donc d'insertion sociale de nature diverse. Il en résulte que la construction du périmètre des formes particulières d'habitat en lien avec le mal-logement est peu aisée, les enquêtes statistiques ne permettant pas notamment de faire la distinction entre l'habitat mobile résidentiel contraint (par défaut) ou choisi.

La collecte spécifique pour les habitations mobiles et personnes sans abri (dite HMSA) se confronte à d'importantes limites, soulignées depuis plusieurs années. L'enquête post-censitaire de Coeffic (1993, cité dans Djarikian et Laflamme, 2006) indique que les erreurs de recensement « sont particulièrement fréquentes pour certains types de logements marginaux ». Ainsi, même si le chiffre est à prendre avec beaucoup de précautions en raison des faibles effectifs concernés, près d'un quart (24,7 %) des « chambres d'hôtel, constructions provisoires et habitations de fortune » auraient été omises lors du recensement de 1990. Le recensement rénové devait mieux recenser les situations marginales de logement, notamment les personnes sans logement ou qui vivent dans des conditions précaires. Toutefois, plusieurs travaux (Briant *et al.*, 2010) pointent le risque de biais d'estimation de la population sans abri.

La collecte classique n'est pas aisée du fait de la difficulté pour les agents recenseurs de repérer certaines habitations (par exemple, cachées par la végétation ou dispersées) et de leurs éventuelles réticences à aller à la rencontre des occupants, comme le souligne une étude bibliographique et méthodologique de la prise en compte du logement non ordinaire réalisée par l'Ined en 2006. La population est parfois très méfiante et peu encline à répondre à des agents recenseurs, diverses conditions viennent compliquer les opérations dont la finalité initiale est un comptage de la population concernée à des fins de connaissance statistique.

Les protocoles de collecte, différents selon la taille de la commune, ont également une incidence sur la qualification et le dénombrement des abris de fortune notamment. Dans les communes de moins de 10 000 habitants, les abris de fortune doivent être recensés comme des logements s'ils tiennent lieu de résidence principale. En revanche, dans les communes de plus de 10 000 habitants, ils peuvent être soit recensés au titre des logements ordinaires, soit recensés au titre des personnes sans abri dans le cadre de la collecte HMSA, selon qu'ils figurent ou non dans le RIL.

Plus généralement, le recensement ne permet pas :

- d'identifier de manière fine le type d'habitat : cabane, camion, mobil-home sans moyen de traction, grotte, ruine aménagée, etc. En effet, le recensement identifie seulement des types de logements (maison, appartement, habitation de fortune, etc.) et des types de constructions. Parmi elles, on peut distinguer les « constructions provisoires, mobil-homes », reclassées parmi les « habitations de fortune », et les « caravanes, habitations mobiles » qui recouvrent les personnes vivant en habitations mobiles terrestres, les personnes sans abri et les marinières.

Seule la collecte faite dans les DOM prévoit des modalités de description du bâti, faite par l'agent recenseur, notamment afin de prendre en compte les habitats traditionnels (case traditionnelle, habitation de fortune sous la forme de construction précaire faite de bois et tôle, maison ou immeuble en bois, maison ou immeubles en dur) ;

- de repérer les formes d'habitats atypiques utilisées à titre de résidence permanente telles que les yourtes ou les tipis. Leurs habitants sont cependant recensés comme sans-abri en raison de la ressemblance de leur habitat avec des tentes. Par ailleurs, le recensement ne permet pas d'identifier les « habitations légères de loisirs » situées dans des campings (chalets, mobil-homes sans moyen de mobilité). Ces habitations sont cependant recensées comme des « constructions provisoires » et donc des « habitations de fortune » dans la collecte ordinaire ;
- de distinguer le lieu d'installation des habitations mobiles : sont recensées au titre des habitations mobiles (caravane et mobil-home avec moyen de mobilité), les personnes y vivant de façon permanente quel que soit le lieu où est située cette habitation (camping, aire de gens du voyage, place de parking, etc.) ;
- de distinguer les gens du voyage des autres populations comme les occupants de péniches (ou autres bateaux) immobilisées à quai utilisées comme résidence principale, par exemple, les forains ou les marinières ;
- d'isoler l'habitat permanent en camping (il faudrait pour cela ajouter une case « camping » dans le bulletin du recensement). Les personnes vivant dans des tentes, quel que soit l'endroit où elles se trouvent, sont recensées au titre des personnes sans abri, les personnes vivant dans des habitations avec moyens de mobilité au titre des habitations mobiles terrestres, les habitants permanents logés dans des bâtiments (les gérants et salariés) sont recensés dans la collecte ordinaire, tout comme les habitations légères de loisir sans moyen de mobilité.

Une autre limite est enfin soulignée par un chercheur de l'Ined, Christophe Imbert, interrogé par FORS-recherche sociale, selon qui certains de ces phénomènes seront mieux connus quand leur statut juridique sera clarifié - la statistique publique ayant forcément des difficultés à observer des phénomènes illégaux. À cet égard, le camping utilisé comme habitat permanent mérite notre attention.

Entre 5 000 et 120 000 personnes en camping à l'année ? Un phénomène encore très mal connu

La Fondation Abbé Pierre est l'un des tout premiers acteurs du logement à avoir rendu visible le camping résidentiel de longue durée et à avoir œuvré à l'amélioration des connaissances sur ce sujet. L'usage détourné du camping qui révèle l'occupation d'espaces délaissés par des populations en grande difficulté, date d'une dizaine d'années. « Surgit alors une nouvelle pratique sans nom, sans recensement et sans reconnaissance » (Poulain, 2009). Si la collecte du recensement tel qu'organisée peine à dénombrer ces habitants non vacanciers, d'autres facteurs y font obstacle.

Cette situation est délicate juridiquement. S'il est effectivement possible de vivre à l'année dans un camping, il n'est pas autorisé d'y élire domicile et notamment d'en faire son

adresse. La domiciliation doit alors s'effectuer auprès du service social de la commune ou d'une association agréée. Le statut juridique de ces situations est donc précaire, les droits attachés à un logement ne pouvant pas être activés (Fondation Abbé Pierre, 2017) : « Le campeur peut être expulsé à tout moment sans préavis, les tarifs peuvent augmenter au bon vouloir du gérant... Par ailleurs, l'accès à l'eau et à l'électricité est souvent prohibitif et les visites peuvent même être interdites dans la mesure où le terrain est privé. »

Inversement, les gérants s'exposent à d'éventuels impayés ou entraves à l'activité touristique si le nombre de ces campements devient trop important.

Dès lors, la déconnexion pouvant exister entre la domiciliation et le lieu du camping résidentiel participe à ce que cette situation fasse partie des angles morts de la statistique publique, comme les squats. De fait, le recensement ne permet pas de savoir qu'un logement, une habitation mobile ou une tente se trouvent dans un camping. Et cela indépendamment du fait que les installations durables en camping ne constituent pas une catégorie isolable dans le recensement.

À ces difficultés taxinomiques s'ajoutent d'importantes limites méthodologiques pour le relevé de ces situations qui feraient obstacle à la conduite d'une enquête quantitative *ad hoc* (CNIS, 2011, p. 38). En raison de l'illégalité de l'occupation à l'année de cette forme d'habitat, il est probable que les gérants et les occupants de camping refusent de répondre en toute honnêteté et donnent de fausses informations.

Ainsi, l'étude de FORS-Recherche sociale ne cite que deux chiffres. Le premier (un intervalle daté) est celui avancé par la chercheuse France Poulain (2009) qui a investi très tôt la diversité des usages liés aux habitats de plein air (tente, caravane, mobil-home ou camping-car), notamment par des personnes en situation de précarité : entre 70 000 et 120 000 personnes environ habiteraient en permanence en camping. La durée moyenne d'installation serait de quatre années assortie d'un *turn-over* traduisant des courts séjours en lien avec une période d'emploi saisonnier ou d'études, des phases de transition plus ou moins longues (le temps de mettre de l'argent de côté, de se ressaisir après une séparation, le chômage...) et des installations durables, voire définitives, de retraités ou de personnes sans domicile.

Le second chiffre est issu du seul fichier officiel où est explicitement indiquée la situation de logement dans un camping, soit le système national d'enregistrement (SNE) de la demande locative sociale. Ce fichier indique que 5 225 demandeurs de logement social (hors demandes de mutation et des associations) déclarent loger en camping (au 31 décembre 2015). Mais cette estimation est probablement en deçà de la réalité, le dénombrement prenant appui sur les sollicitations aux services publics pouvant pâtir du phénomène dit du « non-recours ».

À titre informatif, cinq régions concentrent la moitié de ces demandes : Provence-Alpes-Côte d'Azur (12,1 %), l'Île-de-France (10,1 %), Rhône-Alpes (9,8 %), Aquitaine (9,1 %) et les Pays de la Loire (8,9 %). Viennent ensuite le Nord-Pas-de-Calais (6,8 %), le Languedoc-Roussillon (6,5 %), la région Midi-Pyrénées (5,9 %) et la Bretagne (5,3 %) qui regroupent un quart des demandes.

D'autres registres de connaissance pour appréhender l'importance des bidonvilles et des « gens du voyage en besoin d'habitat »

Indépendantes de la statistique publique, d'autres sources visent à établir un état des lieux des implantations locales d'habitats précaires, dont certaines reposent sur une méthodologie d'enquête d'envergure nationale. Mais permettent-elles d'objectiver les phénomènes marginaux de logement où des progrès de connaissance sont nécessaires, en particulier de saisir le caractère contraint du choix résidentiel des gens du voyage, par exemple ?

Entre 171 000 et 200 000 « gens du voyage en besoin d'habitat »

D'origine administrative et juridiquement reconnue, l'appellation « gens du voyage » désigne pour le législateur une population caractérisée par son mode de vie spécifique la conduisant à vivre de façon permanente en habitations mobiles. On a vu cependant les limites rencontrées par le recensement de la population pour dénombrer et identifier les personnes vivant en habitations mobiles. D'autres estimations effectuées à partir d'enquêtes spécifiques circulent donc, dont il faut cependant admettre le caractère disparate, sujet à un large intervalle d'incertitude. Ainsi, la Cour des comptes, dans un rapport sur la question paru en 2012, rappelle que le rapport du Sénat de 2011 mentionne une fourchette de 240 000 à 300 000 personnes (établie à partir des chiffres du rapport du préfet Delamon de 1990) quand le secteur associatif retient une estimation beaucoup plus élevée, comprise entre 250 000 et 500 000 personnes, proche de celle retenue par le Conseil de l'Europe (de 300 000 à 500 000 personnes en France). Les écarts entre les diverses estimations s'expliquent en partie par des différences de champ, selon que sont dénombrés ou non les semi-itinérants et sédentaires. Pour sa part, la Cour des comptes estime que « compte tenu des lacunes importantes de la statistique publique, les chiffres de 250 000 à 300 000 gens du voyage ne peuvent être présentés que comme un ordre de grandeur minimal ».

L'estimation pour le mal-logement proposée par la Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les « gens du voyage » (Fnasat) porte sur un champ particulier, celui des « gens du voyage en besoin d'habitat », c'est-à-dire soit en besoin d'accès à un habitat, soit en besoin d'amélioration de l'habitation mobile. Ce sont donc des personnes qui bénéficient d'un suivi social et dont les besoins sont identifiés par des professionnels. Le choix de la fédération prend acte de l'évolution du mode de vie des « gens du voyage » de l'itinérance vers un ancrage territorial croissant. Pour la Fnasat, les besoins en logement liés à l'itinérance (accueil) et ceux liés à l'ancrage (habitat) se distinguent, même s'ils peuvent parfois se rejoindre. « Or le mal-logement comprend les situations précaires du point de vue de l'occupation, ce qui est le cas pour les personnes résidant sur une aire d'accueil (lieu de séjour temporaire), ces équipements ne peuvent être assimilés à du logement pour les "gens du voyage", comme peut l'être l'habitat adapté. C'est donc le nonaccès et les difficultés liées à l'habitat, et non à l'accueil, qui trouvent entièrement leur place dans les études sur le mal-logement », d'après la Fnasat.

La méthodologie qu'elle retient s'appuie sur des documents institutionnels et, plus particulièrement, sur les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage (SDAGV),

les Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) et les Plans départementaux de l'habitat (PDH) produits en 2015 et 2016. Des données concernant 85 départements ont pu être utilisées, avec parfois des estimations datant de plusieurs années. Au niveau national, cette méthodologie conduit à une estimation basse qui s'élève à 171 779 personnes vivant de manière permanente en résidence mobile, identifiées avec un besoin d'accéder à un habitat ou d'amélioration de leur habitat, et une estimation haute qui s'élève à 208 456 personnes. La Fnasat privilégie l'estimation haute pour deux raisons principales : d'une part parce que l'intégralité des départements n'a pas pu être exploitée, d'autre part parce que l'identification des besoins souffre d'un manque d'exhaustivité et d'une hétérogénéité des méthodes de recueil. D'autre part, les difficultés de repérage de l'itinérance contrainte, révélées dans un tiers des départements, et la mise à distance des institutions de certains publics peuvent conduire à invisibiliser des personnes parmi les gens du voyage en besoin d'habitat.

Plus de 16 000 personnes vivent dans des bidonvilles selon la Dihal, en avril 2017

Enfin, parmi ces formes particulières d'habitat, les bidonvilles (considérés comme un regroupement d'abris de fortune par le CNIS) occupent une place particulière, du fait de leur forte visibilité dans l'espace et leur présence accentuée depuis une dizaine d'années dans le débat public.

Depuis quelques années, des données plus précises permettent de déterminer un premier ordre de grandeur de cet aspect du mal-logement encore largement méconnu. La délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) s'est en effet saisie du dossier depuis la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites. Cette circulaire articule application de l'ordre public et action sociale, autour de l'impératif d'éviter tout déplacement sans solutions d'accompagnement dans les différents domaines concourant à l'insertion des personnes (scolarisation, santé, emploi, logement/mise à l'abri...). Dans ce cadre, la Dihal, par une coopération avec des correspondants départementaux (désignés par le Préfet) et des acteurs associatifs, s'efforce de recenser à un rythme semestriel le nombre de sites et de personnes concernés, selon une méthodologie originale. Mais si le comptage est coordonné par ce réseau de « correspondants » de la Dihal présents dans chaque préfecture et encadré par un guide méthodologique, il est réalisé par une diversité d'acteurs d'un territoire à l'autre (associations, opérateurs dédiés, police, collectivités...) dont les méthodes de collecte et le traitement des informations restent encore dans certains cas hétérogènes. La définition et le périmètre des bidonvilles, campements illicites et grands squats peuvent ainsi varier selon les acteurs, des habitats similaires pouvant ne pas être classés dans la même catégorie. Ces acteurs sont également parfois susceptibles de ne pas repérer des doubles comptes. Chaque bilan rappelle qu'il s'agit « d'une photographie à un instant t d'une situation qui évolue régulièrement » et comporte des précautions méthodologiques qui appellent à la prudence dans l'utilisation des données. En 2016, la Dihal travaillait à la construction d'un « kit méthodologique » afin d'homogénéiser davantage les pratiques.

Les résultats montrent que la taille moyenne des sites baisse. En effet, alors qu'augmente le nombre de sites recensés (passant de 459 en décembre 2012 à 571 en avril 2017), dans

le même temps le nombre total de personnes vivant sur ces sites diminue (passant de 19 378 à 16 084) (*tableau 20*). Par ailleurs, le mode de collecte prévoit des informations sur la répartition territoriale de ces sites. Sur les derniers diagnostics, les cinq mêmes régions concentrent plus de 80 % de l'ensemble des personnes recensées dans les campements, grands squats et bidonvilles : l'Île-de-France (38 %), l'Occitanie, les Pays de la Loire et la Provence-Alpes-Côte d'Azur (12 % pour chacune de ces régions) et les Hauts de France (10 %). En particulier, les cinq départements les plus concernés et regroupant 45 % des personnes, sont la Loire-Atlantique (12 % de la population recensée en France métropolitaine en avril 2017), la Seine-Saint-Denis (9 %), les Bouches-du-Rhône, le Nord et les Hauts-de-Seine (respectivement 8 % environ).

Tableau 20 - Recensement des campements illicites, grands squats et bidonvilles par la Dihal en France métropolitaine

Date de la collecte bidonvilles et grands squats	En nombre							
	décembre 2012	septembre 2013	janvier 2014	septembre 2014	octobre 2015	avril 2016	octobre 2016	avril 2017
Nombre de sites	459	394	429	495	582	569	539	571
Nombre de personnes vivant sur ces sites	19 378	16 949	19 200	17 500	17 929	17 510	15 639	16 084

Lecture : 19 378 personnes vivant dans 459 sites de campements illicites et grands squats ont été dénombrées en décembre 2012.

Champ : Campements illicites (supérieurs à 10 personnes), grands squats et bidonvilles en France métropolitaine. Les sites de Calais et de Grande Synthe en 2015 ont été exclus du recensement en raison de leur caractère exceptionnel et des évolutions brutales qu'ils rencontrent.

Source : Dihal.

La connaissance produite par les commandes publiques locales : connaître pour agir

L'approche locale est incontournable à la connaissance quantitative du phénomène des formes particulières d'habitat. La collecte « Habitations mobiles et sans-abri » du recensement de la population est en effet réalisée par les communes à partir d'un protocole établi par l'Insee, sachant qu'elles sont invitées à s'appuyer sur les associations et services d'aide pour identifier les lieux où il est opportun d'enquêter. L'Onpes a demandé à FORS-Recherche sociale un travail d'investigation sur les connaissances apportées par les acteurs locaux (*encadré 17*). L'hypothèse initiale selon laquelle peu de travaux sont réalisés localement sur le sujet des « formes particulières d'habitat », au sens de la classification CNIS, semble vérifiée. Les acteurs identifient principalement les situations d'habitat indigne ou insalubre, les campements des gens du voyage sédentarisés illégalement ou encore la cabanisation de certains littoraux.

Encadré 17

Principales sources mobilisées par FORS-Recherche sociale

FORS-Recherche sociale a conduit son analyse sur les modes d'observations locaux des formes particulières d'habitat à partir :

- de l'exploitation d'une revue de littérature ciblée principalement sur « l'habitat non ordinaire », l'habitat temporaire, l'habitat de saisonniers, de travailleurs mobiles ou de chantier, l'habitat alternatif, léger et mobile de néoruraux, les aires d'accueil, campements et bidonvilles, l'habitat permanent en camping, l'habitat autoconstruit ;
- des réponses au questionnaire envoyé au réseau de la fédération SOLIHA (solidaires pour l'habitat) et aux référents locaux du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne (PNLHI) en avril 2016. Parmi les 13 réponses retournées, quatre ont orienté FORS-Recherche sociale vers des diagnostics locaux et des entretiens avec leurs maîtres d'ouvrage. Faibles en nombre, ces retours n'en couvrent pas moins une diversité de départements : urbains (Bouches-du-Rhône, Rhône, Val-de-Marne), très ruraux (Aveyron, Alpes-de-Haute-Provence, Tarn-et-Garonne), mixtes (Loire, Moselle, Puy-de-Dôme, Moselle, Nord, Seine-et-Marne). L'analyse des réponses recoupe les résultats par entretien ;
- des propositions issues des entretiens de cadrage, qui ont notamment conduit FORS à consulter les travaux d'observatoires locaux sur les gens du voyage et les enquêtes de la mission relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évaluation de campements illicites, pilotées par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal).

Quatre formes d'habitat plus particulièrement représentées

Les diagnostics territoriaux consacrés aux formes non ordinaires d'habitat ou à l'habitat atypique sont rares. Sans prétendre à l'exhaustivité, FORS-Recherche sociale distingue quatre principaux phénomènes marginaux de logement mis en évidence par les travaux d'initiative locale qu'il a pu répertorier (*tableau 21*) :

- la résidentialisation permanente d'habitations de loisirs préexistantes (cabanisation⁹¹ d'habitations légères de loisirs, habitat dans des campings et lieux de loisirs...) a donné lieu à des travaux. En particulier, des diagnostics ont été menés dans le Languedoc-Roussillon, en Wallonie, dans le Douaisis ;
- la sédentarisation de gens du voyage dans des campements (en Essonne, mais aussi à l'origine dans le Tarn-et-Garonne) est également citée. Ces installations sont généralement anciennes, durables et proposent des conditions d'habitat précaires voire indignes, souvent qualifiées de bidonvilles ;
- le développement de l'habitat alternatif, comme c'est le cas dans le Pays de l'Ardèche méridionale, est bien identifié. Il n'est pas fait référence ici au « détournement » d'habitat saisonnier, mais plutôt à l'investissement dans des formes d'habitat léger (roulotte,

91. La cabanisation est un terme plus particulièrement utilisé dans le Sud de la France. Dans le Nord, il est plutôt fait référence à des habitations légères de loisirs.

yourte, tipi, cabanes...), généralement autoconstruites, qui accompagnent un projet d'installation dans un lieu particulier. La finalité de l'étude commandée à l'association AVRIL (Accompagner, valoriser, relier les initiatives locales) cherche à comprendre les motifs d'installation des nouveaux arrivants afin d'apprécier si leur projet peut s'inscrire dans une démarche de revitalisation du territoire :

- le développement rapide et récent de bidonvilles est une source de préoccupation des acteurs locaux. L'action publique intervient surtout en réaction à l'installation récente de populations originaires de Roumanie, et plus largement migrantes (quoique pas exclusivement), dans des campements de fortune autoconstruits, à défaut d'autres possibilités d'intégration sur le territoire national.

La connaissance produite sur l'habitat indigne, l'habitat atypique dans le Tarn-et-Garonne ou la cabanisation dans le Languedoc-Roussillon est sans doute la plus poussée et la plus proche de notre objet d'étude. Les travaux d'envergure nationale à partir de remontées locales sont produits par la Dihal, dont on vient d'avoir un aperçu, et le pôle national de lutte contre l'habitat indigne (PNLHI). La connaissance sur l'habitat indigne part du signalement de situations individuelles, remontant aux acteurs par les circuits de repérage mis en place localement. Les situations évoquées diffèrent en fonction de l'environnement : ainsi, en milieu urbain, sont signalés avant tout des aménagements de caves, greniers, cabanes de jardin, entresols... ; en milieu rural des camps de gens du voyage et, occasionnellement de l'habitat en cabane, tente, tipi... Ces informations recourent des constats faits au niveau national sur la montée de l'occupation principale dans des locaux impropres à l'habitation (garages, greniers, caves, cabanes), visible notamment à travers la progression d'arrêtes, dans les grands centres urbains où le marché du logement est tendu (Île-de-France, Rhône...).

Tableau 21 - Liste des travaux répertoriés par FORs-Recherche sociale

Type de travaux	Maître d'ouvrage	Titre, statut du document et date
Travaux à l'échelle nationale, reposant sur des remontées locales	Ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement - Pôle national de lutte contre l'habitat indigne	« Étude connaissance de l'habitat précaire » Rapport d'étude, 2006
	Mission interministérielle pour le ministère de l'Intérieur, le ministère des Affaires sociales et de la Santé	« Évaluation des dispositifs d'accompagnement des personnes présentes dans les campements » Rapport public, mai 2013
	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal)	« État des lieux national des campements illicites » (2012 – 2013 – 2014) « Enquête Campements et grands squats, état des lieux national », octobre 2015 et avril 2016

Type de travaux	Maître d'ouvrage	Titre, statut du document et date
Travaux relatifs au phénomène de cabanisation en Languedoc-Roussillon ^[1]	Mission Littoral	« Connaissance et identification de la cabanisation en Languedoc-Roussillon » Rapport d'études, 2004
	Mission interministérielle d'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon	« Traiter le phénomène de la cabanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon – Guide pour l'action. Comprendre, Diagnostiquer, Agir » Guide, 2006
	Mission d'appui au préfet de la région Languedoc-Roussillon	« Résorption du phénomène de la cabanisation à Vias – Guide pour l'action publique », 2009
	DDTM de l'Hérault	« Étude sur l'évolution du phénomène de cabanisation dans l'Hérault » Étude, 2014-2015
L'installation de modes atypiques de résidentialité sur un territoire rural	Pays de l'Ardèche méridionale	« Habitat Léger et Mobile (HLM). État des lieux en Sud Ardèche » Étude, 2011
Sédentarisation des gens du voyage	État et Conseil départemental, dans le cadre du PDALPD de l'Essonne	« Observatoire de l'habitat des gens du voyage en Essonne » Rapport d'activité 2013
L'habitat atypique en Tarn-et-Garonne	DDT de Tarn-et-Garonne (PDALPD)	Restitution de l'étude sur l'habitat atypique, réalisée en Tarn-et-Garonne. Document de travail, 2013-2014
	Mémoire de diplôme universitaire	« L'habitat atypique en Tarn-et-Garonne: problème ou solution? » Mémoire universitaire, 2012-2013
Habitat permanent en camping	Gouvernement Wallon	Plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques de Wallonie (Plan HP) Diagnostic et plan d'actions, 2002 Rapport synthétique sur le devenir des ménages relogés Évaluation, mai 2014
Habitat permanent dans des habitations légères de loisirs	Communauté d'agglomération du Douaisis	« Les habitations légères de loisirs transformées en habitat permanent dans le Val de Sensée » Diagnostic, 2006 (document non récupéré, entretien réalisé avec l'auteur)

[1] Les quatre commandes publiques ne couvrent pas exhaustivement tous les travaux consacrés à la cabanisation depuis le début des années 2000.

Note : En orange, les travaux qui ont donné lieu à un entretien avec les auteurs ou les maîtres d'ouvrage.

Source : FORs (2017).

À l'origine des expertises issues de la commande publique locale : une volonté d'action pour prévenir les infractions à la loi, trouver des solutions

À l'échelon local, le repérage des formes d'habitat précaires et le travail d'enquête accompagnent généralement une volonté d'action publique de remédier aux difficultés sociales qui peuvent y être associées, y compris les habitations mobiles ou de fortune. Ainsi les autorités locales peuvent-elles s'alarmer de concentrations sur certains territoires et des entraves qu'elles pourraient constituer au développement d'autres politiques publiques, ou de troubles à l'ordre public justifiant l'élaboration d'une stratégie de politique publique *ad hoc*. Il n'y aurait pas de connaissance produite sans un objectif de politique publique affiché du fait notamment du coût élevé des études et des diagnostics. Les facteurs « déclencheurs » d'une mise à l'agenda politique relèvent d'un cadre de politique publique qui permet de faire le lien entre le phénomène observé et l'action (exemple de la loi Littoral en Languedoc-Roussillon).

Les diagnostics commandés par les pouvoirs publics dans ce domaine s'inscrivent alors dans une logique de normalisation, ayant souvent pour finalité le rappel à la loi et l'interdiction, voire la régularisation de ce type de phénomènes. Ils se fondent sur l'illégalité de l'habitation et les infractions aux règles d'urbanisme et aux politiques d'aménagement, ainsi que sur les risques sanitaires, naturels (incendie, inondations...) et environnementaux encourus (pollution des sols, des milieux naturels...). L'urbanisation induite par ce type d'habitat n'est en effet pas toujours sans conséquences en termes de pollution, de modification des paysages ou bien encore de privatisation des espaces naturels protégés. La dimension sociale, à l'origine peu présente, peut être appelée à se développer sous la forme d'une recherche sur les caractéristiques socio-économiques des ménages résidant en permanence dans cet habitat. L'approche par le mal-logement ne prévaut que rarement, même si les diagnostics peuvent mentionner le manque de confort, voire l'indignité, de certains habitats. Les méthodes déployées montrent ainsi la difficulté d'appréhender des situations complexes, au croisement de nombreuses problématiques : mal-logement, mode de vie, urbanisation, environnement... Ces diagnostics se concentrent généralement sur le périmètre identifié pour l'action publique.

L'exemple du Languedoc-Roussillon est, à ce titre, significatif. Suite à la loi Littoral (1986), les pouvoirs publics se sont intéressés à la présence de cabanes installées de longue date : soit pour des activités de pêche, soit à des fins de loisirs. Au début des années 2000, les pouvoirs publics constatent une hausse du nombre de ces cabanes et une tendance à l'installation durable. C'est alors que commence la prise en charge du problème de la « cabanisation ». En 2004, un cabinet d'études comptabilise près de 5 500 habitations et 20 000 habitants, saisonniers et permanents, sur 54 communes soumises à la loi Littoral. Les installations sont de natures très diverses, allant du simple abri, à l'aménagement de mobil-home avec auvents, jusqu'à l'extension des cabanes initiales qui deviennent de véritables villas construites selon les normes de confort usuelles dans l'habitat légal et très prisées sur le marché local de l'immobilier. En 2006, un guide pour l'action (avec une analyse du phénomène) destiné aux collectivités territoriales concernées est réalisé par la Mission interministérielle d'aménagement en Languedoc-Roussillon (MIAL). En 2008, une charte de lutte contre la cabanisation est signée dans l'Hérault entre l'État, le procureur de Montpellier, 16 communes du littoral (à ce jour 24 communes signataires).

Un comité de coordination départemental de lutte contre la cabanisation se réunit régulièrement jusqu'en 2012, puis ces rencontres sont relancées en 2015. Le nouveau diagnostic, plus ample cette fois-ci et étendu à l'ensemble du département, permet d'identifier un développement important de la cabanisation légère (mobil-home, caravane, abri de jardin, bateau, camion, yourte, tipi...) dans l'arrière-pays et un développement faible de la cabanisation sur le littoral, du fait de l'action publique engagée depuis une dizaine d'années. Le processus de cabanisation ne s'est pas arrêté, il s'est déplacé.

L'approche globale des formes particulières d'habitat dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) du Tarn-et-Garonne est unique dans l'échantillon collecté par FORS-Recherche sociale. En 2013, les pilotes du plan, suite à l'observation du développement de formes non conventionnelles d'habitat, décident d'élargir le diagnostic à l'ensemble de ces situations (« Diagnostic sur l'habitat atypique »), initialement limité à la sédentarisation des gens du voyage. La démarche sera conduite dans huit communautés de communes volontaires (un tiers du département, près de 100 communes rencontrées). Elle recense toutes les formes possibles d'habitats et révèle que les plus fréquentes sont les caravanes (42,5 %), les mobil-homes (18,1 %), les chalets (7,8 %) et les cabanes (6,3 %). Finalisée, la démarche est restituée auprès des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de la manière suivante « Comment prendre en compte dans les politiques locales la diversité des modes de vie de la population de l'habitat atypique, tout en s'inquiétant du quotidien de ces personnes ? ». L'objectif principal affiché est de stimuler la réflexion sur les politiques locales dans les domaines de l'habitat et du logement, de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de la lutte contre l'habitat indigne et du social. Parmi les objectifs secondaires figure le souhait de « mieux connaître et comprendre les habitants concernés » et de « s'interroger sur le devenir de ces modes d'habiter et sur la pertinence de l'échelle à considérer ».

Les freins à l'action et donc à la promotion de la connaissance locale

L'analyse de l'expertise institutionnelle et des diagnostics territoriaux témoigne de la difficulté d'assurer une connaissance quantitative relativement exhaustive, même à un échelon local, de ces bâtis éphémères et légers. L'objet même des études, du fait de sa marginalité et son hétérogénéité, ne facilite pas la tâche. La difficulté à maîtriser leur développement maintient une forme d'ignorance publique sur l'origine de cette précarisation de l'habitat, notamment en raison de deux défaillances de la collecte de l'information : le diagnostic est généralement circonscrit à la zone retenue pour l'intervention publique, indépendamment de l'étendue réelle du phénomène ; les collectivités n'affichent pas une volonté égale de participer au repérage et au traitement des situations.

Le peu d'empressement des acteurs locaux pour s'emparer du sujet peut provenir de plusieurs facteurs. Il peut être la conséquence d'un processus d'invisibilisation produit par un effet d'habitude : lorsque l'installation est très ancienne, on finit par ne plus la voir. Il en est de même lorsque celle-ci se fait discrète. Le regard porté sur les personnes jugées comme n'étant pas des habitants « comme les autres » peut aussi conduire à les invisibiliser⁹². Lors

92. Voir à ce sujet le rapport de l'Onpes 2016 sur « L'invisibilité sociale : une responsabilité collective », page 61.

du diagnostic du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) du Tarn-et-Garonne, un questionnaire a été envoyé aux maires des communes. L'étude des 80 retours (dont 48 communes déclarent avoir de l'habitat atypique sur leur territoire) met en évidence six catégories de perception des populations de l'habitat atypique dans les réponses des élus interrogés : marginaux précaires (20 %), marginaux avec mode de vie atypique (16 %), personnes en difficultés économiques (20 %), gens du voyage/forains (20 %), personnes ayant fait le choix d'un retour à la nature (11 %), personnes qui ont fait ce choix le temps de réaliser un projet conventionnel d'habitat (13 %). L'élan nécessaire pour agir dépend par ailleurs du contexte local, de la personnalité des élus mais aussi des enjeux auxquels la commune est confrontée (désertification ou densification, par exemple). Les divergences d'appréhension du phénomène, que certains vont envisager comme de l'innovation et d'autres de l'infraction réglementaire (impôts locaux non perçus) ou du mal-logement (habitat précaire ou indigne) rendent moins aisée la concertation entre acteurs. Moins de la moitié des élus ayant répondu au questionnaire du PDALPD 82 classent l'habitat atypique dans les catégories de mal-logement/logement indigne. L'inaction peut également résulter d'un sentiment d'impuissance face à la complexité de la réglementation qui ne permet pas d'appréhender la problématique d'habitat de manière globale ni de prendre en compte sa diversité. L'éparpillement des compétences entre État, département, EPCI et communes participe également à complexifier la prise en charge. En définitive, l'insuffisance de l'offre de logement abordable financièrement constitue souvent une entrave majeure à toute initiative d'éradication de l'installation.

Le cloisonnement de l'action publique va ici de pair avec le morcellement des connaissances. Les problématiques en jeu croisent des champs différenciés de politiques publiques qui ne se recoupent pas nécessairement, tant du point de vue des services que des dispositifs (la lutte contre l'habitat indigne et l'insalubrité *via* les pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne [PDLHI], la politique en faveur des personnes précaires et mal logées *via* le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées [PDALHPD], le fonds de solidarité pour le logement [FSL], la politique en faveur des gens du voyage [loi Besson, schémas départementaux des gens du voyage], les politiques d'urbanisme et d'aménagement, l'action sociale [domiciliation, insertion...]). Le cloisonnement des politiques, l'éclatement des compétences et la culture professionnelle spécialisée des acteurs, liée à la réglementation, rendent ainsi difficile l'organisation de la connaissance. De fait, un professionnel de l'urbanisme ou du logement travaille sur du logement (une construction avec des fondations) et non sur des modes d'habitat. Par exemple, la caravane ou la yourte ne sont pas des logements pour la loi mais des « modes d'habitat » (loi Alur⁹³). Le repérage fait par les PDLHI ne prend pas en compte ces formes d'habitat, celles-ci ne relevant pas nécessairement de l'indignité, l'indécence ou l'insalubrité.

Le dispositif national de lutte contre l'habitat indigne aurait-il pu être un outil de connaissance de l'habitat informel et atypique ? Le nombre de signalements de « locaux impropres à l'habitation » progresse ces dernières années, et certains d'entre eux peuvent correspondre à des « formes particulières d'habitat ». Cependant, des échanges de FORS-Recherche sociale avec le PNLHI et ses correspondants locaux il ressort que cette piste de connaissance

93. C'est l'expression employée dans la notice du décret d'application du 27 avril 2015.

éventuelle n'est pas avérée car elle oriente finalement davantage vers la transformation en résidences principales des dépendances d'un logement non destinées à l'habitat. Le repérage de « formes particulières d'habitat », relevant de l'habitat léger et autoconstruit dans le diffus, à travers le prisme de l'habitat indigne n'est donc pas si évident. Plus généralement, très peu de pôles se sont donnés comme objectif de travailler sur l'habitat informel ou les formes particulières d'habitat (cabanisation, résidence principale en camping, bidonvilles...). Les mêmes remarques peuvent être faites pour les politiques locales en faveur du logement des personnes défavorisées. Lorsque les plans disposent de moyens d'observation, ceux-ci n'ont pas souvent pour but d'identifier des formes d'habitat informel⁹⁴. Même si la loi Alur (*encadré 18*) leur demande désormais de produire de la connaissance, les PDALHPD ne sont pas dotés, en général, de moyens propres à les élaborer.

En toute hypothèse, la veille et le suivi dans la durée des sites d'habitat précaire sont un investissement lourd. L'exemple de l'Hérault, département dans lequel l'action publique contre la cabanisation est déployée désormais depuis une quinzaine d'années, montre également à quel point il est difficile de maintenir un effort de connaissance quantitative au long cours (problèmes de moyens des collectivités comme des services déconcentrés), malgré les outils et méthodes existants.

Encadré 18

La loi Alur et les « formes particulières d'habitat »

La loi ALUR pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, promulguée le 24 mars 2014, contient des dispositions sur « l'habitat informel ». Elle modifie notamment la définition qu'en donnait la loi du 31 mai 1990, dite loi Besson (article 1-1). Ainsi, « sont constitutifs d'un habitat informel les locaux ou les installations à usage d'habitation édifiés majoritairement sans droit ni titre sur le terrain d'assiette, dénués d'alimentation en eau potable ou de réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales, ou de voiries ou d'équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité dans des conditions satisfaisantes ». Elle intègre par ailleurs cette notion dans les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD). Ces derniers devront ainsi définir des mesures adaptées concernant « le repérage et la résorption des logements indignes, des logements non décents, des locaux impropres à l'habitation et, s'il y a lieu, des terrains supportant un habitat informel et des secteurs d'habitat informel ainsi que les actions de diagnostic, d'accompagnement social, d'hébergement temporaire ou de relogement adapté correspondantes ». L'article précise que « sont en outre identifiés les terrains supportant un habitat informel et les secteurs d'habitat informel ».

Le décret d'application de la loi Alur du 27 avril 2015 comporte par ailleurs des dispositions concernant les « résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs » dont il donne la définition juridique suivante : « Sont regardées comme des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs les installations sans fondation disposant d'éléments d'équipement intérieurs ou extérieurs et pouvant être autonomes vis-à-vis des réseaux publics. Elles sont destinées à l'habitation et occupées à titre de résidence principale au moins huit

94. À l'exception bien entendu de celui du Tarn-et-Garonne, dont les travaux ont été présentés, et peut-être de quelques autres, que le cadre de la mission n'a pas permis d'identifier (notamment sur l'habitat permanent en camping).

mois par an. Ces résidences ainsi que leurs équipements extérieurs sont, à tout moment, facilement et rapidement démontables » (article R 111-46-1 du Code de l'urbanisme). Il peut s'agir de yourtes ou de tipis par exemple.

L'article L 444-1 du Code de l'urbanisme stipule que les aménagements de terrains destinés à l'installation de résidences démontables sont soumis à un régime de permis d'aménager ou à déclaration préalable (pas de permis de construire). L'occupant doit prouver dans une attestation qu'il respecte d'une part, les règles d'hygiène et de sécurité et d'autre part, les conditions d'alimentation en eau, assainissement et électricité. Ces terrains pourront être autorisés dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limités et délimités par le PLU (Plan local d'urbanisme), par les maires, sous le contrôle de la Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Via ces dispositions, la loi Alur accorde un statut légal aux habitats alternatifs.

La diversité des ménages pauvres et précaires vivant en habitations mobiles accueillis par le Secours catholique

Pour enrichir la connaissance statistique sur les personnes vivant dans des habitations mobiles, l'Onpes a demandé au Secours catholique de réaliser une étude à partir des données dont il dispose sur les personnes accueillies et qui déclarent résider dans des habitations mobiles, pour l'essentiel en caravane, en mobil-home ou sur une péniche⁹⁵. L'avantage de ces données est de produire des connaissances sur un nombre important de ménages pourtant quasi invisibles aux yeux de la statistique publique.

Cette base de données contient des informations sur dix ans sur le type d'habitat occupé et sur les caractéristiques des personnes aidées. Elle concerne près de 15 300 ménages accueillis, vivant dans une habitation mobile⁹⁶.

Des ménages appartenant aux catégories les plus défavorisées

Entre 2006 et 2015, le nombre de personnes de référence du ménage⁹⁷ accueillies par le Secours catholique et déclarant vivre dans une caravane, un mobil-home ou un autre type d'habitat mobile reste globalement stable. Il représente en moyenne 1500 ménages par an (soit environ 1,4 % de l'ensemble des ménages accueillis par le Secours catholique), avec un maximum de 1762 en 2009 et un minimum de 1279 en 2015.

95. Le critère donné aux bénévoles pour catégoriser l'habitat déclaré par les ménages comme habitat mobile au moment de remplir les fiches est le suivant : tout ce qui sert d'habitat qui roule ou qui peut être mis en mouvement.

96. Les services du Secours catholique rencontrent des personnes, mais les statistiques sont produites à partir de l'unité « ménage ». Pour le Secours catholique, « un ménage accueilli/rencontré l'est par définition au travers de sa personne de référence » (Secours catholique, 2016, p. 6).

97. Le Secours catholique définit ainsi une personne de référence : « au sein de chaque ménage, personne qui se présente à l'accueil des équipes du Secours catholique pour les couples et les ménages complexes, ou adulte unique du ménage pour les personnes isolées et les familles monoparentales » (Secours catholique, 2016, p. 6).

Pour l'année 2015, cette sous-population se distingue, par rapport à l'ensemble des ménages accueillis par le Secours catholique, par la surreprésentation des profils suivants (tableau 22) :

- des ménages de nationalité française⁹⁸ (78,5 % contre 64 %);
- des jeunes de moins de 25 ans (11,1 % contre 8,4 %) et des personnes de 60 ans ou plus (10,5 % contre 9,2 %)⁹⁹;
- des couples avec enfants (37,2 % contre 23,7 %), également identifiés par France Poulain (2009) dans les campings à l'année, notamment âgés de 30 à 40 ans, et qui ont des difficultés à se loger dans les villes et leurs périphéries malgré l'emploi occupé par l'un des deux adultes ;
- les ménages sans ressources (24,3 % contre 18,8 %) et ceux vivant seulement de transferts (55,3 % contre 35,7 %);
- des ménages avec un faible niveau d'instruction (40,9 % ont des difficultés à lire et à écrire contre 11,6 % en moyenne);
- des ménages en inactivité (57,3 % contre 44,8 %);
- des ménages déjà connus de l'association (52,5 % contre 33,2 %).

98. Un ménage étranger est un « ménage dont la personne de référence n'est pas de nationalité française » (Secours catholique, 2016, p. 6).

99. Ces deux populations avaient aussi été identifiées par France Poulain (2009) comme surtout présentes dans les campings à l'année. Les jeunes sont peu présents de façon générale sauf dans des campings qui louent spécifiquement des mobil-homes ou des caravanes à des étudiants. Lorsqu'ils sont présents hors cadre universitaire, ils sont plus souvent en couple. Les personnes âgées de 60 ans ou plus sont, selon France Poulain, des retraités qui n'ont pas vraiment fait le choix de vivre dans ce type d'habitat, mais qui y restent néanmoins pendant plusieurs années.

Tableau 22 - Principales caractéristiques des ménages rencontrés par le Secours catholique, en fonction de la nature de leur logement, en 2015

En % sauf cas contraires mentionnés

Ménages rencontrés en 2015 par le Secours catholique		Habitations mobiles	Logements ordinaires	Autres hébergements précaires	Ensemble
Mode de vie	Sédentaire	57,5	99,5	83,2	95,3
	Itinérant	42,5	0,5	16,8	4,7
Nationalité	Français	78,5	79,0	28,2	64,0
	Étrangers	21,5	21,0	71,8	36,0
Âge	Moins de 25 ans	11,1	6,1	14,0	8,4
	25 à 39 ans	36,2	35,9	47,4	39,1
	40 à 49 ans	24,7	27,3	21,3	25,7
	50 à 59 ans	17,5	20,1	11,4	17,6
	60 ans ou plus	10,5	10,7	5,9	9,2
Situation familiale	Homme seul	22,4	16,2	38,9	23,1
	Femme seule	13,6	17,1	15,7	16,9
	Couple sans enfant	8,8	6,6	5,2	6,2
	Père seul	2,5	4,2	2,5	3,7
	Mère seule	15,5	31,1	16,6	26,4
	Couple avec enfants	37,2	24,8	21,2	23,7
Nombre d'enfants	Moyenne par famille	2,5	2,1	2,0	2,1
Situation professionnelle	CDI plein-temps	0,4	5,1	0,7	3,9
	Autre travail et formation	9,2	15,4	5,6	12,9
	Chômage indemnisé	4,5	15,2	4,1	12,3
	Autre recherche d'emploi	28,6	27,4	23,4	26,2
	Inactivité	57,3	36,9	66,1	44,8
Niveau d'études	Difficultés à lire, à écrire	40,9	7,5	20,3	11,6
	Primaire	39,7	28,7	24,8	27,9
	Secondaire	16,4	48,7	36,0	44,6
	Supérieur	3,0	15,2	18,9	16,0
Type de ressources	Aucune	24,3	4,1	61,1	18,8
	Travail seulement	9,5	9,3	6,1	8,6
	Transferts seulement	55,3	40,8	19,1	35,7
	Travail et transferts	5,1	30,4	3,2	23,0
	Autres	5,8	15,4	10,5	13,9
Revenu médian (hors sans ressources)		800 €	989 €	475 €	932 €
Niveau de vie médian (hors sans ressources)		488 €	660 €	389 €	632 €
Part de locataires⁽¹⁾		18,5	83,4	9,3	58,4

En % sauf cas contraires mentionnés

Ménages rencontrés en 2015 par le Secours catholique		Habitations mobiles	Logements ordinaires	Autres hébergements précaires	Ensemble
Loyer médian	Avant aides	200 €	454 €	330 €	450 €
	Après aides	120 €	179 €	111 €	176 €
Contact	Premier contact	47,5	66,1	68,6	66,8
	Déjà connu	52,5	33,0	31,4	33,2
Origine de la demande	Initiative individuelle	26,6	10,5	25,3	15,6
	Services sociaux	68,2	86,1	60,5	77,8

[1] Estimée par la proportion de loyers indiqués ; dans les loyers peuvent aussi figurer des mensualités d'accession.

Note : En raison du système d'arrondis, le total n'équivaut pas toujours à 100 %.

Lecture : 57,5 % des ménages vivant en habitations mobiles sont sédentaires, contre 95,3 % de l'ensemble des ménages rencontrés par le Secours catholique.

Champ : Ménages rencontrés par le Secours catholique en 2015.

Source : Secours catholique.

D'après l'étude réalisée à partir des données du Secours catholique, ce qui différencie les personnes qui vivent dans des habitations mobiles des personnes en logement ordinaire, c'est un mode de vie, plus souvent itinérant ; un niveau d'instruction globalement faible et un éloignement de l'emploi qui rapproche ces populations des personnes sans domicile ; c'est enfin un niveau de ressources plus faible, ajusté à des loyers moins importants (lorsqu'on les connaît). Elles sont enfin moins visibles aux yeux des services sociaux. Les habitations mobiles sont ainsi des habitations personnelles et stables, habitées par des personnes précaires du point de vue de l'emploi et des ressources.

Immigrés récents, hommes désaffiliés, familles du quart-monde et couples précaires

Au sein de la sous-population constituée par ces ménages au cours des dix dernières années (2006-2015), il existe aussi une diversité certaine. Quatre types¹⁰⁰ se distinguent : les ménages étrangers arrivés récemment (type A) ; les personnes actives ayant récemment connu des ruptures (type B) ; les familles précaires installées (type C) et les ménages qui n'ont pas accès à un logement correspondant à leurs ressources (type D).

100. La technique utilisée est une classification ascendante hiérarchique reposant sur une analyse factorielle des correspondances.

Tableau 23 – Principales caractéristiques des quatre profils de ménages vivant en habitations mobiles rencontrés par le Secours catholique

En % sauf cas contraires mentionnés

Ménages vivant en habitations mobiles		Type A	Type B	Type C	Type D
Mode de vie	Sédentaire	56,3	84,3	67,7	74,1
	Itinérant	43,7	15,7	32,3	25,9
Durée médiane en années	Dans ce logement	0,8	0,6	9,9	1,3
	Présence en France (étrangers)	1,8	ns	ns	ns
	Situation professionnelle	0,6	0,5	6,0	1,3
Contact	Premier contact	68,8	75,4	35,0	69,2
	Déjà connu	31,2	24,6	65,0	30,8
Origine de la demande	Initiative individuelle	52,6	19,0	24,9	29,6
	Services sociaux	29,1	75,1	71,5	65,3
Nationalité	Français	4,4	95,7	99,0	93,7
	Étrangers	95,6	4,3	1,0	6,3
Âge	Moins de 25 ans	20,7	10,3	13,4	13,6
	25 à 39 ans	43,2	36,5	44,3	30,3
	40 à 49 ans	21,7	27,5	24,1	20,9
	50 à 59 ans	10,4	20,7	14,4	19,3
	60 ans ou plus	4,0	4,9	3,9	15,8
Situation familiale	Homme seul	27,0	44,8	3,0	36,3
	Femme seule	12,8	15,0	6,3	22,1
	Couple sans enfant	9,7	12,6	4,3	16,3
	Père seul	3,2	5,3	1,6	2,9
	Mère seule	12,1	8,4	25,7	8,8
	Couples avec enfants	35,2	13,9	59,1	13,7
Situation professionnelle	CDI plein-temps	0,1	3,1	0,1	1,8
	Autre travail et formation	3,6	16,9	6,3	20,1
	Chômage indemnisé	0,2	67,1	0	0,6
	Autre recherche d'emploi	14,5	6,4	33,7	32,3
	Inactivité	81,6	6,5	60,0	45,2
Niveau d'études	Difficultés à lire, à écrire	53,4	6,5	48,0	22,0
	Primaire	30,8	41,4	45,0	44,7
	Secondaire	10,9	39,5	6,8	28,6
	Supérieur	4,9	12,7	0,2	4,8

En % sauf cas contraires mentionnés

Ménages vivant en habitations mobiles		Type A	Type B	Type C	Type D
Type de ressources	Aucune	85,9	13,3	0,7	22,7
	Travail seulement	2,0	49,3	0,4	17,4
	Transferts seulement	4,4	6,5	89,3	45,8
	Travail et transferts	0,1	25,6	3,7	8,2
	Autres	7,6	5,3	6,0	6,0
Revenu médian 2015 (hors sans ressources)		273 €	586 €	926 €	647 €
Niveau de vie médian 2015 (hors sans ressources)		130 €	485 €	429 €	450 €
Part de locataires*		0,9	34,9	20,7	20,6
Loyer médian 2015	Avant aides	ns	378 €	150 €	200 €
	Après aides	ns	338 €	87 €	144 €
Dispositifs santé	CMU	2,6	10,5	26,2	13,6
	AME	15,1	0,3	0,2	0,6
Pourcentage de ménages ayant des impayés		5,2	64,1	41,3	44,7
Impayé médian 2015		ns	732 €	510 €	630 €

*Estimé par la proportion de loyers indiqués ; dans les loyers peuvent aussi figurer des mensualités d'accèsion.

ns : non significatif.

Note : En raison du système d'arrondis, le total n'équivaut pas toujours à 100 %.

Lecture : 56,3 % des ménages de type A sont sédentaires.

Champ : Ménages rencontrés par le Secours catholique (entre 2006 et 2015) et vivant en habitations mobiles.

Source : Secours catholique.

Le type A, qui rassemble 2 743 ménages, soit 18 % de l'ensemble des ménages rencontrés par le Secours catholique entre 2006 et 2015 et vivant dans une habitation mobile, se distingue des autres profils par une surreprésentation des ménages étrangers (95,6 %) [tableau 23]. La majorité d'entre eux sont Roumains (66,3 %), les autres étant principalement de nationalité moldave (6 %) et hongroise (2,5 %). La moitié de ces ménages sont arrivés en France depuis 20 mois mais pour certains la durée de présence dépasse souvent 5 ans. Ce groupe est composé en grande partie de ménages jeunes, les deux tiers des personnes rencontrées par le Secours catholique ont moins de 40 ans, et de familles avec enfants. Ces ménages se caractérisent notamment par un très faible niveau d'instruction - plus de la moitié d'entre eux ont des difficultés à lire ou écrire - et une forte exclusion du marché de l'emploi. Huit personnes sur dix sont inactives. Cette inactivité peut s'expliquer par l'irrégularité de la présence sur le territoire de ces personnes, comme le suggère la part relativement plus importante de personnes bénéficiant de l'aide médicale d'État. La majorité des ménages du type A ne disposent d'aucune ressource (85,9 %). Pour ceux qui en ont, le revenu médian s'élève à 273 € en 2015, une somme très inférieure à celle perçue par les autres profils. Par ailleurs, ce sont ceux qui se déclarent le plus itinérants (près de 45 %).

Le type B, qui rassemble 784 ménages (5 % de l'ensemble), se démarque des autres types en ce qu'il se rapproche de la figure de l'homme en « désaffiliation » (Castel, 1995). Bien que l'on trouve aussi dans ce groupe des femmes seules et des couples sans enfant dans une proportion relativement élevée, ce sont principalement des hommes seuls, la plupart du temps sans enfant, qui ont perdu leur emploi récemment. Ces personnes vivent en caravane souvent depuis moins de 6 mois, à la suite d'une séparation et d'un déménagement, et sont pour une grande partie d'entre elles sédentaires (84,3 %). Elles se distinguent notamment des personnes appartenant aux autres groupes par un niveau d'études plus élevé - la moitié ont un niveau équivalent ou supérieur au secondaire - et un faible taux d'inactivité. Les trois quarts sont en recherche d'emploi avec presque toujours des indemnités de chômage. Deux personnes sur dix ont un emploi, il s'agit le plus souvent d'un travail intérimaire ou saisonnier d'après l'auteure de l'étude, mais certains sont en CDI à temps plein. Cette spécificité explique que la moitié de ces personnes perçoivent un revenu issu ou dérivé du travail. Elles se caractérisent en outre par une part relativement plus élevée de locataires et des situations d'impayé plus fréquentes (64,1 %).

Le type C, qui rassemble 6 908 ménages (45 % de l'ensemble), se caractérise par une surreprésentation des couples avec enfants et des mères seules. Il s'agit de personnes âgées le plus souvent de moins de 50 ans et qui vivent pour la moitié d'entre elles depuis presque dix ans dans l'habitation mobile qu'elles occupent. Le niveau de formation est faible et l'illettrisme est particulièrement présent dans ce groupe formé presque exclusivement de personnes de nationalité française : 48 % des personnes ont des difficultés à lire ou écrire et 45 % ont arrêté leurs études à l'école primaire. Ces personnes sont également très éloignées de l'emploi : seules 6 % d'entre elles environ ont un travail tandis que 60 % sont inactives. Si un tiers d'entre elles sont en recherche d'emploi, aucune ne perçoit d'indemnité de chômage au cours de la période étudiée. Comme l'habitat, la situation professionnelle est stable dans le temps puisqu'elle dure souvent depuis six ans. En revanche, pratiquement aucune des personnes de ce groupe n'est sans ressource. Pour neuf personnes sur dix, les ressources proviennent exclusivement des transferts sociaux (minima sociaux, allocations familiales, aides au logement). Le revenu médian de ces ménages est relativement plus élevé que les autres profils, soit 926 € en 2015. La part de ménages en situation d'impayé est un peu moins fréquente que pour l'ensemble de la population accueillie (41,3 %), il s'agit principalement d'impayés liés à des crédits à la consommation. D'après l'auteure de l'étude, les personnes de ce profil pourraient s'apparenter aux gens du voyage ou à ce que le mouvement ATD a appelé, en d'autres temps, « le quart-monde ».

Enfin, le type D compte 4 931 ménages (32 % de l'ensemble). Il présente des caractéristiques moins nettes que les trois autres. Les trois quarts des ménages de ce type sont des ménages sans enfant, qu'il s'agisse de personnes seules ou de couples. Très majoritairement français, ils sont en moyenne plus âgés que l'ensemble des ménages rencontrés, avec en particulier une forte proportion de personnes de référence âgées de plus de 60 ans. Les jeunes de moins de 25 ans occupent cependant une part sensiblement plus élevée que dans l'ensemble des ménages accueillis. Si près de la moitié des personnes sont inactives et un tiers d'entre elles sont à la recherche d'un emploi, deux personnes sur dix travaillent. Le niveau d'études des personnes appartenant à ce groupe est plus élevé que celui des groupes A et C mais il n'atteint pas celui du type B. Ainsi, 22 % des personnes rencontrées ont des difficultés à

lire ou écrire, 44,7 % ont un niveau équivalent à l'école primaire et 28,6 % au secondaire. Une analyse plus fine montre que ce groupe est composé de retraités, de personnes atteintes par la maladie ou souffrant d'un handicap, parmi celles qui sont âgées de plus de 40 ans, de travailleurs saisonniers ou indépendants, plus jeunes, avec des revenus irréguliers et sans assurance chômage, ainsi que de jeunes faiblement qualifiés dont près de la moitié sont sans ressource en 2015. Ce groupe semble rassembler des personnes qui ne peuvent pas ou plus accéder à un logement adapté à leurs ressources et se replient sur un habitat moins onéreux, et ce sans que cela soit conjoncturel comme dans le groupe B. La distribution des revenus du type D est relativement plus faible et resserrée que celle des autres groupes à l'exception de celle du type A : la moitié des ménages ont un revenu inférieur à 647 €. D'après l'auteure de l'étude, la relative faiblesse et la précarité des revenus limitent l'accès à un logement, même social, puisque les personnes qui composent ce groupe ne sont pas prioritaires, les familles avec enfants étant très minoritaires. Ces situations s'ancrent dans le temps, notamment pour les plus âgés qui ne peuvent attendre une amélioration de leurs revenus.

Ces données traitées par le Secours catholique illustrent la diversité des situations et des parcours de vie des ménages occupant des habitations mobiles ayant sollicité l'aide de cette association. Globalement, la faiblesse de leurs revenus et de leur formation suggère que l'habitat mobile constitue un pis-aller et relève bien du mal-logement, non d'un choix positif.

Des chercheurs en quête de l'expérience d'habiter (dans) des formes particulières d'habitat

Dans le registre des connaissances qualitatives, FORS-Recherche sociale distingue deux types de travaux récents portant sur ces formes d'habitat : les recherches-actions produites sous maîtrise d'ouvrage associative, de nature militante, et visant à interpellier les pouvoirs publics ; les recherches universitaires qui poursuivent une approche avant tout ethnographique et monographique. Ces dernières ont la particularité de ne pas tenir compte de façon systématique des frontières établies par la statistique publique ou le droit. Elles se détachent volontairement des seules entrées par le mal-logement et la précarité ou l'infraction à la réglementation, pour donner à voir également des modes de vie et d'habiter, des stratégies d'adaptation diverses à un contexte de précarisation économique et à des parcours de vie heurtés. Cette radiographie rapide de la recherche du sans-abrisme dévoile une activité constituée en réseau, pluridisciplinaire, engagée, et qui s'intéresse de manière large à l'habitat hors des standards classiques.

Une approche compréhensive envers ces habitants qui développent une grande capacité d'adaptation aux contraintes de l'exclusion du logement de droit commun

Ces travaux soulignent qu'il est possible d'habiter (dans) ces formes d'habitats, malgré leur apparence « marginale » aux yeux de ceux qui ne les connaissent pas. Comme si elles cherchaient à pondérer la stigmatisation dont ces individus sont potentiellement la cible, ces enquêtes font valoir la capacité d'autoconstruction et l'ingéniosité des habitants.

Contrairement à une approche legaliste qui n'y verrait que des installations hors norme et hors-la-loi, elles valorisent les compétences et l'expérience « d'habiter », dont la légitimité, du moins aux yeux de ces habitants, est pleine et entière. Ainsi que cela se passe dans des campings, dans des cabanes aménagées ou dans des abris de fortune, la constitution d'un habitat autoconstruit, même précaire, s'organise. Des enracinements émergent, des modes de socialisation se créent. Même dans des sites très reculés, voire dangereux, de l'espace urbain, comme le long du périphérique parisien, certains parviennent à organiser une vie extrêmement précaire, mais témoignant d'une forme d'ancrage et d'une forte volonté d'indépendance, souligne une recherche-action conduite par l'association Les Enfants du Canal et la Fondation Abbé Pierre. Tels sont les enseignements qui se dégagent de ces enquêtes.

Ces études ont également en commun de prendre de la distance avec la notion de « mal-logement », qui induit une hiérarchisation entre les types d'habitats et insiste sur les notions d'inconfort et d'illégalité. Elles visent à éclairer un ensemble de pratiques, dont certaines sont le résultat de contraintes, mais d'autres sont le fruit de stratégies d'autonomisation vis-à-vis des normes d'habitat que sont le logement dit « autonome » et les hébergements sociaux. Il n'y a donc pas de jugement dans l'analyse de ces habitats qualifiés par certains chercheurs de « non ordinaires » (Bernardot, Le Marchand et Santana Bucio, 2014).

Ne pas tenir compte de l'expérience des personnes qui vivent dans ces habitats conduit à deux écueils, selon les auteurs des études et enquêtes consultées par FORS. Le premier consiste à minorer la dimension de précarité économique et sociale à l'origine de ces formes d'habitat minoritaires en les étiquetant comme déviantes, voire « dangereuses » pour l'ordre social. Le second menace de réduire ces habitants à des victimes incapables de faire des choix ou de justifier positivement leurs pratiques. L'idée est d'afficher, comme Gaspard Lion, sa « volonté de tenir à distance les discours qui tendent à psychologiser et pathologiser la question sociale ».

La prise en compte du sens donné par les habitants à leurs lieux de vie se fait, techniquement, par des entretiens ou par l'observation ethnographique sur site. Dans le second cas, des chercheurs passent plusieurs semaines, mois ou années à côtoyer au quotidien des personnes qui vivent dans ces habitats. Ils prennent des notes de façon intensive, afin de restituer le plus fidèlement possible le vocabulaire employé par les personnes pour désigner leur habitat ainsi que les pratiques quotidiennes par lesquelles elles rendent habitable leur espace. L'enquête menée par Gaspard Lion sur les campements du bois de Vincennes est un parfait exemple de rapport ethnographique (Lion, 2014). Comptant environ trois cent tentes et cabanes, ce bois a été son terrain d'investigation pendant plusieurs mois. Il rend notamment compte du sens attribué par les habitants à leur habitat grâce au soin accordé à la description de la matérialité de ces espaces de vie (Lion, 2014, p. 965) : « Animés par cette recherche de mieux-être, cette quête du chez-soi, les habitants essaient donc au bois de Vincennes, seuls ou par petits groupes, dans des cabanes ou des tentes. Les premières - moins de quelques dizaines aujourd'hui - sont occupées par les habitants les plus anciens, la tolérance des pouvoirs publics à la construction de nouvelles cabanes ayant progressivement disparu. D'une surface d'une quinzaine de mètres carrés, elles ont été construites grâce aux ressources du bois et de la ville, avec des bâches achetées en magasin ou des planches récupérées dans

la rue. Leur architecture varie : elles peuvent se présenter d'un seul tenant ou en plusieurs pièces après l'ajout successif de bâches accrochées à des charpentes en bois. Bricolées, améliorées au fil des années et des économies, elles sont plus ou moins bien équipées : certains habitants sont par exemple parvenus à installer des panneaux solaires sur leur toit – ce qui leur procure un peu d'électricité – ou à faire l'acquisition d'une cuisinière, quand d'autres continuent à faire du feu pour cuisiner ».

Prendre en compte le sens que les personnes attribuent à leur habitat permet de mieux comprendre l'éloignement vis-à-vis des services d'aide sociale que pratiquent, voire revendiquent, certaines personnes enquêtées dans ces travaux qualitatifs. Il faut souligner qu'en l'absence de données statistiques, il n'est pas possible de faire de cette mise à distance une spécificité des personnes vivant dans ce type d'habitations. Néanmoins, certaines enquêtes soulignent ce moindre recours aux services sociaux. C'est le cas de Virginie Pujol dans une recherche-action conduite en 2006 avec des résidents permanents de cabanes dans l'Hérault : « Cette indépendance revendiquée, à laquelle vient s'ajouter la nécessité de ne pas attirer l'attention des pouvoirs publics sur sa situation illégale, a maintenu toute une population plus ou moins à distance (concrète, physique mais aussi symbolique) du travail social ».

Une explication, relevée par Gaspard Lion dans son travail auprès d'habitants en campings (2015), est qu'une partie d'entre eux pratiquent ce que les chercheurs du sans-abrisme appellent « la débrouille » (Choppin et Gardella, 2013). Ils perçoivent de petits revenus liés au travail (emploi, pension de retraite) qu'ils complètent, pour certains, par des ressources provenant d'un travail illégal. D'autres complètent les minima sociaux par une activité de chiffonnier ; certains « néoruraux », comme en Ardèche, occupent un emploi dans les secteurs de l'artisanat ou du maraîchage biologique. De la même façon, France Poulain (2009) identifie cette distance aux services sociaux chez les personnes installées dans une caravane sur une parcelle privée.

La valorisation, voire la revendication, par ces personnes vivant dans des formes particulières d'habitat de leur autonomie se fait dans le cadre d'une interprétation globale de ces situations comme résultant d'un rapport de force social. Elle rend poreuse la frontière entre choix et contrainte, comme le formule clairement Gaspard Lion à propos des personnes installées, parfois depuis plusieurs années, dans des constructions provisoires, dans le bois de Vincennes (Lion, 2015) : « Estimer être "bien" au bois, c'est, dans ces conditions, estimer y être "mieux" que dans l'ailleurs des probables qui se présentent à lui ».

La contrainte s'est exercée dans le passé, au sens où le logement de droit commun s'est avéré inaccessible à leurs yeux et les a conduits dans une situation marginale de logement. Mais, au présent, ce que disent ces travaux c'est que ces personnes se sont approprié ces habitations qu'elles vivent comme des « choix », dans la mesure où elles se démarquent des autres situations possibles, que ce soit un hébergement par un particulier ou un hébergement institutionnel. Ces habitations, à travers le bricolage qui les caractérise, sont vécues comme une réappropriation de leur condition de pauvres et précaires. Elles améliorent l'estime de soi, parce qu'elles apportent une forme d'indépendance vis-à-vis de l'assistance et, pourquoi pas, parfois, une revendication de formes de vie alternatives, avec toutes les complications

et les risques associés. Il ne s'agit pas pour autant de verser dans une vision romantique héroïque « populiste » (Grignon et Passeron, 1989) de ces habitats.

Selon ces enquêtes, les pouvoirs publics (et les diagnostics sur lesquels ils s'appuient) doivent être attentifs à cette notion de « vivre dans un habitat du moindre mal », au vu des faibles possibilités d'accès à d'autres habitats et, en particulier, à un logement de droit commun, sous peine d'adopter un point de vue étranger à celui des personnes concernées vis-à-vis de leur expérience vécue.

Prendre au sérieux la signification de ces habitats aux yeux de ceux qui y vivent conduit la recherche à une analyse critique de certaines formes d'action publique

Les travaux de chercheurs dans ce domaine se distinguent tous par une analyse critique de l'action publique. Dans une logique inverse de celle des études émanant de la commande publique, l'action réglementaire y est analysée avant tout à travers son ambiguïté fondamentale, qui consiste parfois à recréer ou renforcer des situations de précarité au nom de la lutte contre les exclusions. Pour les chercheurs, l'action publique actuelle est sourde aux enseignements livrés par les travaux ethnographiques – la capacité et l'autonomie des personnes dans des contextes d'une extrême dureté sociale – et répond principalement par des actions de coercition (destruction de l'habitat, pénalisation...) qui tendent à précariser davantage encore des publics déjà en grande fragilité. D'autres formes d'ambiguïtés existent, comme « l'alliance objective », évoquée par Dominique Crozat, qui s'est créée entre cabaniers du Languedoc-Roussillon et élus locaux – lorsque les cabaniers accèdent à la propriété, aux réseaux et payent des taxes d'habitation sur des parcelles réglementées et interdites à l'habitation.

Les travaux menés par l'association Le PEROU auprès d'un bidonville de l'Essonne, réalisés pour le Puca et la Fondation Abbé Pierre illustrent une autre modalité d'analyse critique : la recherche-action de nature militante. Celle-ci se présente sous la forme d'un blog, tenu pendant deux années, sur le quotidien du bidonville et l'action de l'association (aménagement des conditions de vie, médiation avec l'environnement, événements...). Elle propose une connaissance de l'intérieur des conditions de vie des habitants, des témoignages et parcours personnels, et une lecture critique de l'action publique et du militantisme associatif auprès de ces populations. Elle se veut une illustration militante des « ambiguïtés » de l'action publique dénoncées par les chercheurs représentés dans cet état des lieux.

La critique à l'encontre de l'action publique peut se formuler ainsi : si les pouvoirs publics ne parviennent pas à rendre accessible le logement de droit commun, ils ne peuvent dès lors pas entraver légitimement les formes d'innovation que les personnes pauvres et précaires se voient obligées de bricoler pour éviter à la fois le sans-abrisme et les hébergements institutionnels (qui peuvent leur apparaître comme trop contraignants au regard de la vie collective imposée et de l'accompagnement social trop invasif). Autrement dit, la critique porte sur la contrainte que les pouvoirs publics accentuent en détruisant ces habitats au nom de l'obligation pour ces personnes d'entrer dans le moule de l'aide institutionnelle. Alors que certaines d'entre elles attendent, au contraire, des pouvoirs publics, dans l'incapacité de leur proposer un logement de droit commun, qu'ils accompagnent leurs réponses innovantes en consolidant, sécurisant et améliorant globalement la qualité de leur logement et de leur

environnement (accès à l'électricité, à l'eau courante). Selon les chercheurs, cette piste permettrait aux pouvoirs publics de reconnaître les réponses innovantes apportées par certaines personnes à leur exclusion du logement de droit commun.

C'est dans cette direction que s'oriente une recherche-action du LERIS (Laboratoire d'études et de recherche sur l'intervention sociale) sur le phénomène de cabanisation dans l'Hérault, ayant pour objectif de concilier une approche purement réglementaire et une approche sociale, en prônant une démarche globale. Partant du constat que 20 ans d'études sur le sujet n'ont pas débouché sur des pistes de résolution partagées, le laboratoire considère que les projets d'amélioration ou de relogement passent par un socle de connaissance partagé par les acteurs locaux sur les besoins exprimés par les habitants, leurs caractéristiques sociales, les enjeux techniques et réglementaires des situations ainsi que sur les compétences sociales et techniques comme les dispositifs mobilisables pour intervenir sur ces situations.

En préalable à toute analyse, les problématiques contemporaines de la précarité économique et professionnelle

Un autre reproche de la recherche porte sur la dimension restrictive de l'information issue des diagnostics institutionnels qui détournerait l'attention de la question sociale. S'agissant, par exemple, des travaux réalisés sur la cabanisation dans le Languedoc-Roussillon, « la préoccupation environnementale masque le problème social, largement sous-estimé ; or la "cabanisation" de pauvreté est celle qui se développe » (Crozat, 2009).

À cet égard, la quasi-totalité des travaux de recherche pose comme postulat de départ que c'est l'évolution du contexte économique et social, traversé par le chômage de masse persistant, la précarité, l'insécurité, la cherté des loyers.... qui conduit chaque jour davantage de personnes à investir ces formes d'habitats. C'est ce contexte de vulnérabilité de masse (Castel 1995) qui pousse ces populations hors du marché du logement classique. Alors que nombre de personnes rencontrent de grandes difficultés à se loger correctement, les conditions d'accès à ces formes d'habitat spontané seraient moins exigeantes et l'offre potentiellement large, conclut le rapport « Étude et connaissance de l'habitat » confié au bureau d'études Acadie et commandité en 2006 par le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne du ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement. En démontrant une certaine adaptabilité aux formes actuelles de précarité sociale et de pauvreté, cet habitat ne fait que répondre à l'impératif de flexibilité exigé par nos sociétés. Partant de ce même constat, l'habitat de fortune ne serait-il pas, au fond, la manifestation « d'une coproduction entre un ordre social et des individus précarisés, et *in fine*, d'un habitat dans tout ce que cette notion comprend d'interactions avec un environnement naturel et social », s'interroge l'ethno-sociologue Agnès Jeanjean, dans l'introduction du numéro Théma de la revue *Techniques et Culture* « Habiter le temporaire. Habitations de fortunes, mobiles et éphémères » paru en 2011? Théorisant les rapports de norme et les dimensions politiques qui traversent les actes de construire et d'habiter, elle propose une clé de lecture pour l'ensemble de la problématique du mal-logement relatif à l'habitat précaire. Premièrement, ce mode d'habitation, reflet des temps de crise, constituerait un mode d'habiter choisi, au sens d'une adaptation autonome à un système de contraintes fortes. Il réunirait, à ce titre, formes actuelles de précarité sociale et adaptabilité au contexte

contemporain « flexible ». Deuxièmement, ces abris se mueraient progressivement en espaces de vie au sein desquels émergent un équilibre social, une place fragile mais effective au milieu des autres et un lien déployé avec le reste de la ville. Rompre cet équilibre, par des interventions brutales d'expulsion, serait prendre le risque d'empêcher ce mouvement classique d'insertion sur un territoire, rappelle l'auteure. Il est fait explicitement référence aux travaux de la chercheuse Colette Pétonnet sur les bidonvilles parisiens des années 1960 et 1970 qui possèdent, selon elle, « une fonction de passage transitoire entre deux mondes » pour les émigrés récemment arrivés dans la capitale, une étape vers d'autres formes de logement inscrites de façon plus légitime dans la ville.

Le propos insiste ensuite sur la puissance critique que renferment ces habitations auto-construites. « Certaines, de par leur existence même, manifestent la présence au sein de l'ordre social, d'une "part maudite", d'un reste irréductible : on ne peut pas interdire une pratique lorsque celle-ci est indispensable. Elles sont liées par ailleurs à des activités de construction et de survie, à des modes de vie subversifs dès lors qu'ils se situent dans les marges de l'économie marchande ».

Les principaux enseignements des travaux qualitatifs : déviance, compétences d'habitat, précarité, mobilité

La multiplicité de désignations de ces « formes particulières d'habitat » (précaires, non ordinaires, hors normes, illégales, de fortune, autoconstruites, incertaines, temporaires, légères et mobiles, éphémères et réversibles) rappelle la très grande hétérogénéité de cet objet d'étude. Néanmoins, elle met également en lumière un certain nombre de points communs à ces diverses formes d'habitat (FORS-Recherche sociale, 2017) :

- leur caractère déviant vis-à-vis de la « norme logement » (Bresson, 1998) : les habitants pratiquent ces formes d'habitat comme un mode de vie, c'est le cas des « youristes » par exemple, des gens du voyage dans les campements sédentarisés ou semi-sédentarisés ou des personnes qui se sont donc adaptées à un manque de logement accessible. Cet habitat est « hors normes » au regard de la norme réglementaire, mais aussi de la norme architecturale et technique, du logement ;
- l'autoconstruction : le « bricolage » de ces habitats et des matériaux est valorisé par la recherche en tant que compétence, synonyme de savoir-faire et d'adaptation au milieu, alors qu'il est plutôt assimilé, dans les travaux institutionnels, à une faiblesse (fragilité, manque de confort, pollution éventuelle, dévoiement des paysages naturels, rupture dans l'architecture locale...);
- la précarité : les termes « éphémère », « temporaire » évoquent la « non-durabilité » de ces habitats en opposition avec le bâti en dur, fait pour rester et durer. Mais la précarité souligne également le fait que ces installations sont souvent obligées de migrer, d'être démontées, voire détruites ;
- la mobilité : il s'agit d'une caractéristique importante de certains de ces habitats, parce qu'ils correspondent à un mode de vie mobile (en caravane, mobil-home, camion aménagé, bateau, péniche, roulotte...), où le véhicule sert aussi d'habitat.

Il est possible de mettre en relief plusieurs dimensions importantes qui contribuent à la connaissance de cet habitat et plaident pour des approches qui ne soient pas uniquement réglementaires et urbanistiques, mais aussi économiques et sociales. Autrement dit, ces travaux orientent l'action publique vers des mesures tenant mieux compte de l'ancrage local et des relations qui organisent la vie des personnes vivant dans ces « formes particulières d'habitat ». Ces travaux conduisent à affirmer la nécessité de réinscrire ces lieux de vie dans l'histoire de l'habitat populaire (ouvriers, migrants...), qui s'avère être le produit d'une adaptation à une précarisation économique et une transformation des villes (en particulier la gentrification). Elle est aussi le moteur d'une diversification possible des manières d'habiter, surtout quand elle prend la forme de l'autoconstruction. La vulnérabilité de ses habitants est autant le résultat de la mauvaise qualité de leur habitat que des règles qui les exposent à des actions répressives fortement déstabilisatrices.

En résumé

- Si la catégorie « formes particulières d'habitat » est une construction *sui generis* du groupe de travail « mal-logement » du CNIS, elle permet d'identifier des types d'habitat situés à la frontière du logement de droit commun et de l'absence de logement personnel. Cette catégorie recouvre des réalités diverses : des habitats mobiles occupés à titre de résidence principale et prévus pour être utilisés comme tels ; des habitats mobiles ou privés de moyen de mobilité occupés à titre de résidence principale et utilisés par défaut ; des abris de fortune privés ou collectifs avec possibilité ou non d'y laisser des affaires.
- À partir des informations fournies sur le logement occupé par les personnes enquêtées, le recensement de la population est la principale source de connaissance statistique sur ces formes particulières d'habitat. Selon les caractéristiques de l'habitat, son inscription au RIL et la taille de la commune de résidence, les habitants sont recensés au titre des logements ordinaires, des habitations mobiles terrestres et des sans-abri, ou des mariniers. L'habitat peut alors être considéré soit comme une « habitation de fortune », soit comme une « habitation mobile » ou une situation de sans-abrisme. D'après cette enquête, plus de 230 000 personnes vivent ainsi dans une forme particulière d'habitat en 2014, soit un chiffre en hausse de 9 % par rapport à 2006. Cette mesure est vraisemblablement sous-estimée compte tenu des difficultés de repérage et des limites liées aux méthodes de collecte.
- Le recensement de la population présente quelques limites pour dénombrer et caractériser les formes particulières d'habitat. Tout d'abord, il ne permet pas d'identifier précisément le type d'habitat. Définie par défaut, la catégorie « habitation de fortune » recouvre des habitats très différents sans qu'il soit possible de les qualifier, ni de les quantifier. On sait cependant qu'elle est en partie composée de « constructions provisoires » au sein desquelles figurent des habitations légères de loisirs (bungalow, mobil-home sans moyen de mobilité), des baraques de chantier et des caravanes immobilisées. Il n'est pas possible non plus de connaître la part que représentent les caravanes, les mobil-homes ou encore les roulottes dans les « habitations mobiles », ni de connaître la nature des abris de fortune des personnes recensées au titre des sans-abri et encore moins de savoir combien d'entre elles sont dans cette situation.
- De plus, le recensement ne permet pas de savoir si le type d'habitat correspond à un mode de vie choisi par les personnes concernées : les personnes identifiées comme vivant dans des habitations mobiles peuvent être des forains, des gens du voyage ou des mariniers dont l'itinérance est choisie mais aussi des personnes qui subissent cette situation ; certaines personnes recensées au titre des sans-abri telles que celles vivant en yourte ou en tipis ont pu faire le choix d'un mode de vie alternatif... Le recensement ne permet pas non plus de repérer certains phénomènes de résidence permanente en camping, ni d'évaluer la qualité du bâti. Il se prête donc mal à l'analyse du mal-logement selon les critères de l'Onpes.

- D'autres sources d'information d'envergure nationale éclairent toutefois certaines zones d'ombre laissées par la statistique publique. La Fnasat estime par exemple entre 171 000 et 200 000 personnes, les gens du voyage « en besoin d'habitat », c'est-à-dire pour lesquels l'habitat mobile ne correspond pas ou plus au mode de vie. De son côté, la Dihal estime autour de 16 000 personnes en 2016, les effectifs vivant dans des campements illicites, grands squats et bidonvilles. Par ailleurs, une exploitation des données du Secours catholique, réalisée à la demande de l'Onpes, apporte des éléments de connaissance inédits sur les caractéristiques économiques et sociales des personnes accueillies par l'association et qui vivent dans une habitation mobile. Elle identifie notamment quatre types de profils : les immigrés récents, les personnes d'âge actif ayant connu récemment des ruptures, les familles précaires installées et les ménages précaires qui n'ont pas accès à un logement correspondant à leurs ressources. La très grande faiblesse des ressources et l'éloignement de l'emploi sont cependant des caractéristiques communes à ces groupes qui incitent à penser que ce mode d'habitat résulte, pour une grande partie d'entre eux, d'une contrainte financière.
- L'observation locale issue de commandes publiques est peu développée d'après les travaux de FORS-Recherche sociale. Elle s'enclenche lorsque les acteurs locaux sont confrontés à un phénomène d'ampleur d'implantation d'habitations informelles et illicites suscitant un besoin d'intervention publique. Celle-ci ne conduit pas pour autant à disposer d'une connaissance locale cohérente des situations d'habitat précaire (zone examinée circonscrite au périmètre de l'intervention publique, fonctionnement en silos des politiques et services publics, difficulté d'assurer un suivi dans le temps, faiblesse des moyens...). Les formes particulières d'habitat continuent d'être un sujet sensible qui questionne et remet en cause les politiques publiques dans leur fonctionnement habituel.
- Mobilisée en réseau, pluridisciplinaire, engagée, la recherche actuelle sur le sans-abrisme explore la dimension hors norme de l'habitat atypique, et la rapporte aux questions contemporaines plus générales de précarité de l'emploi et des ressources comme un état touchant de manière structurelle un ensemble de populations. Ces travaux invitent les pouvoirs publics, au-delà de diagnostics territoriaux, à travailler avec ces habitants précaires afin de prendre en compte, dans leur politique d'insertion, le sens qu'ils donnent à ces diverses formes particulières d'habitat, devenus faute de mieux leurs lieux de vie.

Formes particulières d'habitat et mal-logement

Les formes particulières d'habitat recouvrent des réalités très diverses et l'atypicité de l'habitat ne préjuge pas du caractère contraint de certaines situations. Il convient donc d'identifier les situations socialement et économiquement contraintes pour définir le périmètre du mal-logement, en particulier dans le cas de l'habitat mobile qui pose question.

Lorsqu'elles témoignent d'une situation contrainte, les formes particulières d'habitat relèvent des catégories d'exclusion sociale et de mal-logement. Le cas échéant, les mauvaises conditions d'habitat ou l'existence de risques constituent des facteurs aggravants. Il n'est toutefois pas possible à ce stade d'en avoir une estimation chiffrée, les situations choisies ne pouvant être isolées à ce stade dans le recensement alors que le mal-logement n'y est pas exhaustif.

Sur le champ du mal-logement, les habitants des formes particulières d'habitat sont exclus du logement de droit commun et vivent dans des habitats impliquant un inconfort souvent extrême, comme dans le cas des tentes ou des cabanes dans des bidonvilles, avec pour risques d'être invisibilisés et de ne pouvoir accéder à l'ensemble des droits fondamentaux qui se rattachent au logement. Là encore, les personnes sont soumises à une précarité importante, ne pouvant pas se projeter dans l'habitat où elles ont été amenées à vivre. S'agissant des personnes qui ont fini par organiser leur vie au sein de ces logis de fortune et qui déclarent s'y trouver mieux qu'ailleurs, les travaux de la recherche invitent à ce que le travail social et les politiques d'insertion adaptent l'accompagnement dans ce sens.

CHAPITRE 3



La situation de sans-domicile

Les situations de sans-domicile et, parmi elles, surtout le sans-abrisme, sont les situations marginales de logement qui s'avèrent les mieux connues aujourd'hui.

Les conditions d'habitat des personnes sans domicile sont celles qui s'écartent le plus des normes du logement de droit commun : manque de confort et d'équipement extrême en cas de sans-abrisme, précarité temporelle très forte dans certains espaces publics ou hébergements d'urgence dans lesquels les personnes ne peuvent rester au plus que quelques nuits, surpeuplement dans nombre d'hébergements sociaux, statut d'occupant non protégé en cas de sans-abrisme et de personne dépendante d'une institution en cas d'hébergement social, y compris de longue durée. Même si les conditions se sont fortement améliorées pour les personnes hébergées (diminution du nombre de dortoirs, augmentation du nombre de chambres individuelles ou à deux, amélioration des équipements sanitaires, accompagnement médical ou juridique), cette situation marginale de logement relève manifestement du mal-logement tant les conditions d'habitat globalement imposées à ces personnes sont dégradées.

Pour construire des réponses adaptées à ces situations de mal-logement, il s'agit non seulement de savoir combien et qui sont les personnes sans domicile, mais aussi comment elles réagissent aux contraintes qui sont les leurs et quel sens elles donnent à leur situation. C'est par ce détour compréhensif que leurs aspirations pourront faire l'objet d'une vraie reconnaissance de la part des pouvoirs publics.

Depuis les travaux de l'INED (1995) et du groupe « sans-abri » du CNIS sur les personnes sans domicile (1993-1996), la connaissance statistique s'est considérablement améliorée, complétée récemment par plusieurs enquêtes conduites par des acteurs engagés dans la lutte contre l'exclusion du logement (Observatoire du Samusocial de Paris, Observatoire national du 115, services intégrés d'accueil et d'orientation [SIAO]). Ces enquêtes montrent une aggravation globale de l'exclusion du logement de droit commun, avec une hausse du nombre de personnes sans domicile entre 2001 et 2012 et une évolution de la structure de cette population.

Les enquêtes qualitatives, plus disséminées, éclairent les expériences de la survie, qui oscillent entre exclusion et resocialisation (Pichon, 2010). Plusieurs d'entre elles rejoignent les constats dressés dans le chapitre précédent au sujet des habitations mobiles et des abris de fortune, et montrent que même dans ces situations extrêmement contraintes, les personnes parviennent, dans certains cas, à rendre habitables les espaces où elles vivent. Ces travaux ne disent pas qu'elles ne seraient pas mieux ailleurs, dans un logement accessible

et adapté, mais ils invitent à prendre en compte la capacité de réplique et d'aménagement de la contrainte des personnes sans domicile pour mieux comprendre leur condition. Enjeu central des recherches actuelles en sciences sociales sur les classes populaires en général (Grignon et Passeron, 1989), cet « aménagement de la contrainte » peut alors se transformer en attachement à la situation que les personnes ont investie et se sont appropriée. Ces dernières se montrent alors critiques à l'encontre de l'offre institutionnelle qui leur est faite, rendant plus difficiles les possibilités de changement d'habitat. L'enquête commandée par l'Onpes pour ce rapport à l'Observatoire du Samusocial de Paris fait de cette possibilité d'habiter un facteur explicatif majeur du non-recours aux hébergements institutionnels.

Une forte hausse du nombre de personnes sans domicile entre 2001 et 2012 principalement portée par l'augmentation des personnes nées à l'étranger

Définition des situations de sans-domicile et de sans-abrisme par la statistique publique

Parmi les situations marginales de logement, celles de sans-domicile et de sans-abrisme sont aujourd'hui les mieux définies par la statistique publique. Comme pour l'hébergement par un particulier ou les « formes particulières d'habitat », il n'existe pas de définition juridique précisant les critères à l'aune desquels notre société identifie des personnes « sans abri » et leur apporte du secours. Néanmoins, cette situation marginale de logement a été prise en charge par la statistique publique, au moyen d'une enquête nationale ciblée sur cette situation d'habitat. Les estimations chiffrées livrées par la statistique publique sont donc issues de deux sources, celle du recensement, complétée par l'enquête Sans-domicile de l'Insee.

Lorsqu'elle voit le jour, l'enquête Sans-domicile est la première enquête nationale, dans un pays européen, conduite auprès d'un échantillon représentatif de personnes sans domicile. Elle s'appuie sur les travaux du groupe « sans-abri » du CNIS et sur une enquête pilote conduite par l'Ined auprès des personnes sans domicile à Paris au milieu des années 1990. Une première enquête a été menée en 2001, une seconde en 2012 (*encadré 19*). Cette enquête repose sur la définition suivante : « Une personne est dite sans domicile si elle a passé la nuit précédant l'enquête dans un lieu non prévu pour l'habitation (on parle alors de sans-abri), y compris les haltes de nuit qui leur offrent un abri mais qui ne sont pas équipées pour y dormir, ou dans un service d'hébergement (hôtel ou logement payé par une association, chambre ou dortoir dans un hébergement collectif, lieu ouvert en cas de grand froid). Certaines personnes peuvent ne pas avoir de logement personnel sans pour autant être sans domicile (en foyer, à l'hôpital, en prison, dans un squat, hébergées par un particulier...) ¹⁰¹ ».

101. Voir <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1304053#documentation>.

*Encadré 19***L'enquête Sans-domicile 2012**

Les connaissances sur les personnes sans domicile ont fait l'objet de nombreux travaux. Afin de se repérer dans ce domaine de recherches à la fois quantitatives et qualitatives, nous pouvons nous référer à la synthèse bibliographique de K. Choppin et É. Gardella (2013).

Comme les méthodes d'observation statistique des personnes sans domicile ont fortement progressé depuis vingt ans (Marpsat et Firdion, 2000 ; Brousse, Marpsat et Firdion, 2008 ; Marpsat, 2008), nous présentons ici les principales informations nécessaires à la compréhension des chiffres qui sont donnés dans le point de ce chapitre.

L'enquête a été réalisée auprès d'adultes ayant eu recours aux services d'hébergement et de distribution de repas implantés dans les agglomérations de 20 000 habitants ou plus. Le champ retenu comprend les services proposés par des associations ou organismes :

- hébergement, que ce soit en insertion, stabilisation ou urgence, regroupé ou dispersé, en appartements, hôtels ou centres d'hébergement collectif, haltes de nuit ;
- distributions de repas (matin, midi ou soir), en intérieur ou en extérieur ;
- lieux mobilisés de façon exceptionnelle en cas de grand froid (gymnases, salles municipales).

Pour atteindre davantage de sans-abri par rapport à l'enquête de 2001, les services de petits-déjeuners, les lieux mobilisés de façon exceptionnelle en cas de grand froid et les haltes de nuit ont été intégrés dans le champ de l'enquête. Pour caractériser les personnes sans domicile non francophones, un questionnaire traduit en quatorze langues a été auto-administré.

L'étude de B. Mordier (2016) indique que l'ensemble de la population sans domicile en France métropolitaine est évalué à 143 000 personnes. Il regroupe les sans-domicile estimés à partir de l'enquête auxquels sont ajoutés les adultes et enfants sans domicile des communes rurales et des agglomérations de moins de 20 000 habitants et les adultes et enfants dans le dispositif national d'accueil des étrangers (notamment les Centres d'accueil des demandeurs d'asile, CADA). Les premiers sont comptabilisés par une enquête téléphonique menée par l'Ined auprès des services présents dans 80 agglomérations échantillonnées parmi celles de moins de 20 000 habitants. Les seconds sont décrits par l'enquête Établissements et services (ES) Difficulté sociale de la DREES.

Selon l'enquête Sans-domicile de l'Insee, une personne est dite « sans-domicile » si elle a passé la nuit précédant l'enquête dans un lieu non prévu pour l'habitation ou dans une halte de nuit qui offre un abri (chaleur, café, etc.) mais n'est pas équipée pour dormir (on parle alors de « sans-abri ») ou dans un service d'hébergement (hôtel ou logement payé par une association, chambre ou dortoir dans un hébergement collectif, lieu ouvert exceptionnellement en cas de grand froid).

Plusieurs catégories de sans-domicile ne sont pas prises en compte dans l'enquête :

- ceux qui dorment dans un lieu non prévu pour l'habitation (les sans-abri) et ne font appel à aucun service enquêté ;
- les sans-domicile présents dans les agglomérations dépourvues de services pris en compte dans le champ de l'enquête ;
- les sans-domicile vivant dans des agglomérations de moins de 20 000 habitants. Cependant, les services de 80 agglomérations de moins de 20 000 habitants ont été recensés et ont fait l'objet d'une enquête spécifique, permettant d'extrapoler le dénombrement issu

des résultats de l'enquête dans les grandes agglomérations à l'ensemble du territoire métropolitain ;

- les sans-domicile non francophones qui ne parlent aucune des langues prévues dans le cadre du questionnaire destiné aux non-francophones. Ces derniers ont cependant été dénombrés.

Relevons enfin que l'enquête Logement, depuis 2002, permet d'identifier les épisodes sans-domicile vécus dans le passé par les occupants de logements ordinaires.

Selon cette définition, les personnes sans abri constituent donc une partie des personnes sans domicile. La catégorie « sans domicile » soulève pourtant un certain nombre d'interrogations. Pourquoi appeler « sans domicile » des personnes qui dorment dans un hébergement institutionnel ? Pourquoi appeler ainsi des personnes qui peuvent recourir à la procédure administrative de la domiciliation ? Pourquoi regrouper dans cette même catégorie des personnes qui dorment en hébergement et des personnes qui dorment « à la rue » ? Pour le comprendre, il faut revenir aux raisons du choix de cette désignation au sein du groupe « sans-abri » du CNIS, qui conduisaient à ne pas prendre en compte uniquement les personnes en situation de sans-abrisme (Clanché, 1998) : « Un "domicile" n'est pas un abri. C'est plus qu'un lit dans un foyer ou une association, plus qu'un hébergement de fortune. Un domicile constitue une "résidence légale et habituelle". Seront donc considérés comme sans domicile fixe tous ceux dont l'hébergement de nuit n'est pas un domicile : caves, parking, cabanes, halls, couloirs, cages d'escalier, mais aussi foyers d'hébergement, asiles de nuit, salles communes de communautés ou d'associations, chambres d'hôtel. Le travail de définition statistique du sans-domicile doit aller au-delà de "la rue" pour intégrer l'hébergement se situant dans l'espace intermédiaire entre la rue et le domicile »¹⁰².

L'enquête Sans-domicile constitue un outil essentiel pour la connaissance statistique des situations de sans-abrisme et d'hébergement social. Son questionnaire vise à appréhender le plus grand nombre de dimensions de la vie des personnes : les caractéristiques sociodémographiques (âge, sexe, nationalité, composition familiale, etc.), la fréquentation des services d'aide et la situation de logement. Les questions posées permettent aussi de faire la distinction entre les personnes sans domicile et sans abri d'un côté et, de l'autre, les personnes hébergées par un particulier, en logement ordinaire, en squat, en hôtel ou vivant dans des habitations mobiles.

Elle complète les apports d'une autre enquête de la statistique publique, l'enquête Établissements et services (ES) Difficulté sociale menée depuis 1982 par la DREES. Celle-ci porte sur les personnes en difficultés sociales accueillies dans les établissements sociaux et médico-sociaux. Elle fournit, tous les quatre ans, des informations sur l'activité de ces infrastructures, les professionnels qui y travaillent et les publics qu'elles accueillent.

102. La Commission européenne a également sa propre définition des personnes sans abri (*homeless*) qui dépasse le strict fait de dormir « à la rue » : « Être sans abri ne consiste pas uniquement à devoir dormir dans la rue ; on considère aussi comme sans abri les personnes contraintes de vivre dans des logements temporaires, insalubres ou de piètre qualité » [en ligne] <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1061&langId=fr>

qu'ils relèvent des hébergements sociaux, des hébergements proposés aux demandeurs d'asile (centres d'accueil pour demandeurs d'asile [CADA]) ou des logements comme les maisons-relais.

Ces deux enquêtes permettent ainsi de mieux appréhender des populations longtemps restées peu visibles statistiquement. La définition produite par l'Insee et l'Ined sert aujourd'hui de référence à d'autres enquêtes statistiques, notamment celles conduites par l'Observatoire du Samusocial de Paris, que ce soit sur la santé mentale (Laporte *et al.*, 2009), les familles sans-domicile (Guyavarch *et al.*, 2014) ou encore les problèmes d'hygiène (Arnaud *et al.*, 2011).

143 000 personnes sans domicile au sens de l'Insee, en 2012

Début 2012, la France métropolitaine compte au total 143 000 personnes sans domicile¹⁰³ (Mordier, 2016), parmi lesquelles plus de 30 000 enfants. Ce chiffre additionne le nombre de personnes sans domicile francophones et non francophones couvertes par l'enquête de l'Insee de 2012, une estimation des personnes sans domicile dans les agglomérations de moins de 20 000 habitants faite par l'Ined et le nombre de personnes en demande d'asile accueillies dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile selon l'enquête ES Difficulté sociale de la DREES. Les analyses statistiques plus élaborées que le strict dénombrement sont produites sur la population enquêtée par l'Insee, soit 112 300 personnes (*tableau 24*).

103. Les aspects méthodologiques de cette enquête statistique sont exposés dans l'*encadré 19* « L'enquête Sans-domicile 2012 ».

Tableau 24 - Nombre de personnes sans domicile adultes et enfants dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants et évolution entre 2001 et 2012

	Effectifs en 2012 (en nombre)	Évolution ^[1] entre 2001 et 2012 (en %)
Adultes		
Francophones nés en France	36 300	+ 14
Francophones nés à l'étranger	30 000	+ 67
Non francophones (nés à l'étranger)	15 900	+ 207
Ensemble des adultes	82 200	+ 49
Enfants		
Accompagnant des adultes francophones nés en France	6 800	- 4
Accompagnant des adultes francophones nés à l'étranger	14 500	+ 125
Accompagnant des adultes non francophones (nés à l'étranger)	8 800	+ 233
Ensemble des enfants	30 100	+ 85
Ensemble des adultes et des enfants		
Adultes francophones nés en France et enfants les accompagnant	43 100	+ 10
Adultes francophones nés à l'étranger et enfants les accompagnant	44 500	+ 83
Adultes non francophones nés à l'étranger et enfants les accompagnant	24 700	+ 216
Ensemble des adultes et enfants sans domicile	112 300	+ 58

[1] L'évolution est calculée sur le champ des services de l'enquête de 2001. Le nombre de non-francophones en 2012 sur le champ 2001 n'étant pas disponible, il a été estimé, en faisant l'hypothèse que la fréquentation par les non-francophones des nouveaux services recensés en 2012 (petits-déjeuners, etc.) est la même que celle des francophones (*encadré 19*).

Lecture : En 2012, 82 200 adultes sont sans domicile dans les agglomérations d'au moins 20 000 habitants soit une augmentation de 49 % depuis 2001.

Champ : Personnes sans domicile vivant dans les agglomérations d'au moins 20 000 habitants de France métropolitaine, hors CADA.

Source : Insee-Ined, enquêtes auprès des personnes fréquentant des services d'hébergement ou de distribution de repas 2001 et 2012.

En s'en tenant au champ de l'enquête de 2001 (pour raisonner à périmètre comparable), la hausse du nombre de personnes sans domicile entre 2001 et 2012 demeure forte (58 %). Parmi les francophones (nés en France ou à l'étranger), on observe en particulier une hausse de 20 % de la part des personnes sans abri. Ces dernières représentent près d'un dixième des personnes sans domicile francophones.

La hausse du nombre de personnes sans domicile entre 2001 et 2012 est confirmée par les données produites dans le cadre de l'enquête ES Difficulté sociale de la DREES. Ses éditions successives montrent en effet une croissance du nombre de places proposées en hébergements et en logements accompagnés (Ballain et Maurel, 2002) : 70 000 places en 2004 (Vanovermeir, 2006), 89 200 places en 2008 (Mainaud, 2011), 101 000 en 2012, avec un taux d'occupation au moment de l'enquête de 96 % (Pliquet, 2015). Ainsi, l'offre

de places d'hébergement a-t-elle augmenté significativement en lien avec l'accroissement de la population sans domicile. Néanmoins l'offre lui demeure inférieure d'environ 30 % en 2012, un écart qui donne une idée de la tension qui s'exerce sur l'ensemble du secteur de l'hébergement.

Une interrogation porte en outre sur la possible sous-estimation du nombre de personnes sans abri par l'Insee. En effet, l'Insee, en 2012, compte 6 000 adultes sans abri francophones dans l'ensemble de la Métropole. Or, cette estimation est plus basse que celle publiée par l'Observatoire du Samusocial de Paris en 2011, dans le cadre de l'enquête HYTPEAC¹⁰⁴ (hygiène de la tête aux pieds : ectoparasitoses et affections cutanées) [Arnaud *et al.*, 2013]. Celle-ci estime le nombre d'adultes francophones à 6 900, rien que pour Paris intra-muros et les bois de Vincennes et Boulogne, quand le recensement de 2006 dénombrait 13 700 personnes sans abri pour la France métropolitaine. Les limites des méthodes du recensement empêchent de considérer cette dernière estimation comme un minorant ou un majorant de l'estimation la plus correcte. En considérant l'enquête HYTPEAC et les données du recensement, il semblerait donc que les méthodes employées par l'enquête Sans-domicile sous-estiment le nombre de personnes en situation de sans-abrisme, probablement en raison de l'absence de dénombrement systématique (hormis quelques enquêtes de couverture) des personnes qui ne recourent pas aux services délimitant le champ de l'enquête (hébergements sociaux et services de distribution de repas).

Une population très pauvre de plus en plus féminisée et étrangère

Les résultats produits par l'enquête Sans-domicile montrent que l'espace des possibles est très restreint pour les personnes sans domicile dont la contrainte financière limite fortement les possibilités d'accéder à un logement de droit commun. L'enquête souligne l'extrême pauvreté des personnes interrogées (Yaouancq et Duée, 2014) : 31 % des personnes sans domicile francophones vivent avec moins de 300 euros par mois, ce qui rend compliquée la perspective d'accéder à un logement indépendant. Sur un champ plus large, comprenant également les non-francophones (nés à l'étranger), plus d'un quart (28 %) déclarent que leur principale source de revenu est le RSA, et 9 % déclarent ne disposer d'aucune ressource (Mordier, 2016). Cette part s'élève à 45 % pour les adultes non francophones nés à l'étranger.

Cette contrainte financière est cohérente avec une appartenance majoritaire aux classes populaires, que ce soit par leur catégorie socioprofessionnelle ou celle de leurs parents. Ainsi 93 % des sans-domicile francophones en emploi sont soit ouvriers soit employés (Yaouancq et Duée, 2014). Cette situation est ancrée dans un processus de « reproduction sociale » (Bourdieu et Passeron, 1970) : près de la moitié des personnes sans domicile francophones (44 %) ont un père appartenant à une catégorie socioprofessionnelle défavorisée¹⁰⁵. Ces résultats indiquent que si personne n'est à l'abri de se retrouver dans la situation de sans-domicile, pas même les diplômés du supérieur, qui représentent 10 % des sans-domicile

104. Les objectifs de cette enquête étaient de mesurer les prévalences de la gale et de la pédiculose corporelle chez les personnes sans domicile. Elle repose sur des échantillons aléatoires menés successivement auprès des personnes sans domicile : l'une dans l'espace public parisien, l'autre dans des centres d'hébergement franciliens.

105. Sont regroupés dans la catégorie « défavorisée » : les ouvriers qualifiés, ouvriers non qualifiés, ouvriers agricoles, retraités employés ou ouvriers, chômeurs n'ayant jamais travaillé, personnes sans activité professionnelle (Cordazzo et Sembel, 2016).

(voir à leur propos l'étude de Cordazzo et Sembel, 2016), tout le monde n'est pas soumis aux mêmes risques, ces derniers variant notamment en fonction de l'origine sociale, signe de la prégnance des inégalités socio-économiques.

Le renouvellement de l'enquête de l'Insee permet aussi de voir des tendances s'esquisser. Trois évolutions majeures sont observables entre l'enquête de 2001 et celle de 2012. D'une part, la hausse importante de la part des personnes nées à l'étranger. Les personnes sans domicile, adultes et enfants, sont aujourd'hui en majorité nées à l'étranger, qu'elles aient immigré récemment ou non. Elles représentent 61 % des personnes sans domicile en 2012. Cette part est plus de quatre fois supérieure à sa proportion en population générale (14 %). La hausse est très forte depuis 2001 (Mordier, 2016) : la part des personnes francophones nées à l'étranger a augmenté de 83 %, et celle des personnes non francophones nées à l'étranger de 216 %.

D'autre part, même si les adultes francophones sans domicile sont en majorité des hommes (62 %), la proportion de femmes a sensiblement augmenté (+4 points entre 2001 et 2012). Cette proportion masque des réalités très différentes selon le type d'habitat (Yaouancq et Duée, 2014). Parmi les personnes sans abri, la part des hommes est beaucoup plus élevée (92 %). Mais les femmes sont majoritaires parmi les personnes hébergées à l'hôtel (55 % de femmes) et dans un logement payé par une association (51 % de femmes).

Ces évolutions convergent, pour une part, vers celles observables grâce à l'enquête Établissements et services (ES) Difficulté sociale de la DREES entre 2004 et 2012¹⁰⁶. Cette dernière témoigne d'une hausse de la part des femmes (40 % en 2004 contre 46 % en 2008 et en 2012) et d'une part importante de personnes de nationalité étrangère (en 2012, on compte 55 % d'étrangers). Elle souligne aussi une stabilité, mais à un niveau élevé, de la proportion des jeunes (45 % des personnes accueillies ont moins de 25 ans en 2012).

Enfin, l'enquête Sans-domicile confirme l'importance qu'ont prise dernièrement les familles. En effet, le nombre de familles a fortement augmenté entre 2001 et 2012 (de 127 % pour les couples avec enfants et de 16 % pour les monoparents sur le champ des francophones). Parmi ces familles, la hausse a été bien plus soutenue pour celles qui sont nées à l'étranger (respectivement de 221 % et de 54 %). Sur le champ des francophones et des non-francophones, la part des familles avec enfants est égale 30 % en 2012. Ce phénomène est également diagnostiqué et analysé en profondeur, pour le territoire de l'Île-de-France, par l'Observatoire du Samusocial de Paris. Au cours des années 2000, les statistiques de l'activité du 115 de Paris ont, en effet rendu visible un phénomène à l'époque peu médiatisé : la figure de l'homme SDF, isolé, apparaît de plus en plus concurrencée par une autre, celle des familles. Les données montrent précisément une hausse continue et rapide de la part des familles (adultes seuls ou en couple avec au moins un enfant) parmi les usagers du 115. Entre 1999 et 2009, la part des familles au sein de l'ensemble des usagers hébergés a quintuplé, passant de 12 % (correspondant à 1830 personnes) à 65 % (correspondant à 17 000 personnes). Ces données en stock sont confirmées par les données en flux : entre 2001

106. La dernière enquête ES Difficulté sociale s'est déroulée entre fin 2016 et début 2017. Les premiers résultats sont attendus courant 2018.

et 2009, la part des nouveaux entrants en famille a progressé, passant de moins de 15 % à 34 % (Guyavarch et Le Mener, 2014).

Par ailleurs, l'enquête Enfams¹⁰⁷, conduite par l'Observatoire du Samusocial de Paris, apporte des précisions supplémentaires sur ce phénomène. Au moment de l'enquête, au premier semestre 2013, les auteurs estiment à 10 280 (soit environ 35 000 individus) le nombre de familles hébergées en Île-de-France (hôtels sociaux, hébergements d'urgence et de réinsertion, centres d'accueil pour demandeurs d'asile). Le rapport insiste sur la très forte proportion d'adultes nés à l'étranger (94 %).

Ces familles subissent de fortes contraintes économiques et sociales, disposant généralement de faibles ressources financières et d'un faible niveau de diplôme en comparaison des niveaux moyens en France (et non de leur pays d'origine). Les adultes rencontrent des obstacles pour travailler : sur les 52 % qui se déclarent actifs, 18 % sont susceptibles de travailler, les autres pouvant en être empêchés pour des raisons médicales ou administratives.

L'un des apports essentiels de cette enquête est d'avoir démontré que les situations d'exclusion du logement, au moins en Île-de-France, sont aujourd'hui inséparables des trajectoires migratoires et des politiques publiques associées.

Les personnes sans domicile et le risque de dégradation de leur santé mentale et de leurs corps

La question de la santé mentale et de la dégradation du corps est souvent associée aux situations de sans-domicile, et notamment à celles de sans-abrisme. Certaines analyses psychanalytiques sont allées jusqu'à affirmer que les personnes sans abri sont pour l'essentiel des personnes qui se sont auto-exclues, souffrant d'une pathologie individuelle spécifique : la désocialisation (Declerck, 2001). Les progrès récents de la connaissance conduisent à contester ces conclusions. En revanche, ils soulignent que le risque de mortalité précoce auquel sont exposées les personnes qui vivent durablement en situation de sans-abrisme s'avère encore sous-estimé.

La question de la santé mentale

Les enquêtes statistiques réalisées par l'Observatoire du Samusocial de Paris abordent des aspects importants de santé publique posés par l'exclusion du logement. La question de la santé mentale et des addictions y occupe une place particulière. Plusieurs travaux et expertises, publiés dans les années 1990 et 2000, ont contribué à véhiculer l'image de personnes sans domicile et sans abri atteintes de troubles psychiques, la généralisation la plus assumée figurant dans un ouvrage du psychanalyste et anthropologue Patrick Declerck (2001). L'enquête Samenta¹⁰⁸ est venue apporter des connaissances précises, et surtout méthodologiquement fondées, sur la prévalence des troubles psychiatriques et des addictions

107. Enfams : « Enfants et familles sans logement ».

108. Samenta : « Santé mentale et addictions chez les sans-domicile franciliens ».

dans la population sans domicile en Île-de-France. L'enquête permet d'affirmer deux résultats principaux :

- la prévalence des troubles psychiatriques dits sévères (troubles psychotiques, troubles anxieux et troubles de l'humeur, troubles dépressifs sévères essentiellement) est d'environ un tiers chez les personnes sans domicile. Ce taux est beaucoup plus important qu'en population générale (dix fois plus important dans le cas des troubles psychotiques) ;
- les troubles psychiatriques ne touchent pas toute la population sans domicile.

Sur le lien de causalité éventuelle entre troubles psychiques sévères et exclusion du logement, l'enquête précise qu'il n'est pas possible, sans analyse de cohorte, de savoir si ce sont les troubles psychiatriques qui augmentent les risques d'être en situation de sans-domicile ou si c'est la situation de sans-domicile qui suscite l'émergence ou la déclaration de ces troubles. Ces résultats conduisent à rester prudent quant à un diagnostic généralisé associant sans-abrisme, « désocialisation » et problèmes de santé mentale. Ils évitent de considérer toutes les personnes sans domicile, y compris celles qui sont sans abri, comme se trouvant en dehors de la société.

Les risques encourus en matière de santé et de mortalité

Les études portant sur les sans-domicile, et en particulier les sans-abri, se sont fortement orientées vers des enjeux sanitaires au cours des années 1990. Les données qui s'accumulent depuis une quinzaine d'années montrent qu'effectivement les personnes vivant dans ces situations ont un état de santé plus dégradé que le reste de la population.

Suite au militantisme du Collectif Les Morts de la Rue, des avancées méthodologiques ont été faites pour approcher la moyenne d'âge des personnes sans domicile déclarées au collectif au moment de leur décès. Une étude financée par l'Onpes et réalisée par le centre épidémiologique sur les causes médicales de décès (CépiDc - Inserm), à partir des données de l'institut et du collectif sur les causes de décès, montre ainsi qu'au cours des années 2008-2010, la moyenne d'âge est de 49 ans, contre 77 ans en population générale.

La comparaison des causes de décès des personnes sans domicile à celles de l'ensemble de la population, à âge et sexe équivalents, est instructive à l'égard des risques sanitaires encourus par les personnes sans domicile. Malgré la part de décès de causes indéterminées et inconnues (28 %), les morts violentes représentent notamment la première cause de décès des personnes sans domicile (20 %). Elles sont plus fréquentes que pour l'ensemble de la population (18 %). Parmi elles, il convient de noter que l'exposition à un froid excessif est particulièrement discriminante puisqu'on enregistre 34 fois plus de décès liés à ce motif parmi les personnes sans domicile que parmi l'ensemble de la population. Cette cause n'est cependant à l'origine que d'une part mineure de décès (2 %). En revanche, les troubles mentaux et du comportement et les maladies chroniques de l'appareil digestif expliquent une part plus élevée de décès, et ce dans une proportion un peu plus importante que ce qui est observé au sein de la population générale, soit respectivement 7 % et 5 % contre 3 % et 5 %. Les troubles mentaux et du comportement liés à la consommation d'alcool (5 %) et les maladies chroniques du foie et cirrhoses (5 %) représentent l'essentiel de ces décès.

Cette mortalité précoce n'est sans doute pas étrangère au mauvais état de santé déclaré par les personnes. À peine plus de la moitié des adultes sans domicile francophones estiment que leur état de santé est bon, voire très bon (55% contre 66% pour l'ensemble de la population) [Célant *et al.*, 2014 ; Moisy, 2015]. En revanche, elles sont environ trois fois plus à évaluer leur état de santé comme mauvais ou très mauvais (23 % contre 8 %).

Pourtant, le recours aux services médicaux est loin d'être automatique, notamment à cause de leur coût (Legal, 2015). Parmi les personnes qui n'ont pas vu de médecin au cours des douze mois précédant l'enquête, un peu plus d'un cinquième (21 %) déclarent avoir eu des problèmes de santé pendant cette période. Ce recours dépend notamment des conditions d'habitat. Ainsi, si 85 % des personnes sans domicile ont recouru au moins une fois à un médecin au cours de l'année précédant l'enquête, elles ne sont plus que 60 % dans ce cas quand elles déclarent dormir dans un lieu non prévu pour l'habitation. Plus largement, Anne Legal identifie une relation statistiquement robuste entre les conditions d'habitat des personnes sans domicile et le recours à un professionnel, qu'il soit du domaine sanitaire ou social : « De même que les épidémiologistes soulignent l'existence d'un "gradient social" en santé (la catégorie sociale la plus favorisée se caractérisant par des indicateurs sanitaires plus favorables que la catégorie immédiatement inférieure), on observe un gradient dans les situations d'hébergement des personnes sans domicile. Plus leurs conditions d'hébergement sont favorables, plus ils font appel à un médecin ou à un travailleur social ou se rendent dans un organisme de santé. Une personne vivant en logement accompagné a ainsi respectivement 3 fois plus de chances de consulter un médecin et 2,7 fois plus de chances de rencontrer un travailleur social qu'une personne dormant dans un lieu non prévu pour l'habitation. »

Face à cette forme aggravée de mal-logement, il importe de comprendre les raisons pour lesquelles les personnes ne recourent pas davantage aux services d'aide disponibles, alors même que leurs conditions de vie contribuent à dégrader fortement leur état de santé notamment. Parmi ces services, l'hébergement social offre une prise en charge sanitaire. Pourtant, nombre de personnes sans abri ne veulent pas y avoir recours. D'après l'enquête Sans-domicile 2012, la moitié des personnes sans abri francophones n'ont pas souhaité se rendre dans un centre d'hébergement la veille de l'enquête (Yaouancq *et al.*, 2013). Qui sont-elles ? Et pourquoi le refusent-elles ?

Le non-recours aux hébergements sociaux : contraintes institutionnelles et attachement à son habitat

Au regard des zones d'ombre de la connaissance, l'Onpes a commandé une étude à l'Observatoire du Samusocial de Paris sur le non-recours aux hébergements sociaux (Gardella et Arnaud, 2017) afin de décrire et d'expliquer ce phénomène.

Cette étude vise à apporter des réponses à deux questions principales : combien et qui sont les personnes qui ne recourent pas aux hébergements sociaux, dormant dès lors chez un particulier, dans un squat, un hôtel payant ou étant en situation de sans-abrisme ? Et comment expliquer que ces personnes n'activent pas leur droit à un hébergement institutionnel ?

Pour répondre à ces interrogations, l'étude mobilise des techniques quantitatives et qualitatives. Pour la partie quantitative, elle s'appuie sur l'enquête HYTPEAC conduite par l'Observatoire du Samusocial de Paris. Celle-ci se compose d'un échantillon de 1 008 individus, représentatif d'environ 33 000 personnes sans domicile en Île-de-France. Parmi elles, le nombre d'adultes francophones dormant dans l'espace public parisien et dans les bois de Boulogne et de Vincennes, à l'automne 2011, est estimé à environ 7 000, et le nombre d'adultes francophones fréquentant les centres d'hébergement franciliens à la même période à environ 26 000.

La partie qualitative repose sur l'analyse de dix-huit entretiens semi-directifs réalisés auprès de personnes sans domicile connaissant au moment de l'enquête, ou ayant connu avant l'enquête, des situations de sans-abrisme. Ces entretiens, parfois répétés, ont duré entre quarante-cinq minutes et six heures. Elle s'appuie également sur une comparaison systématisée avec les travaux d'une quinzaine de chercheurs ayant abordé la question spécifique de l'installation durable de personnes dans une situation de sans-abrisme.

La méthode consiste à comparer les caractéristiques des personnes qui recourent aux hébergements sociaux à celles qui n'y recourent pas afin d'identifier ce qui les distingue et pourrait expliquer le non-recours.

Plus de 3 000 personnes sans abri en situation de non-recours durable aux hébergements sociaux à Paris, en 2011

Le rapport rendu par les chercheurs de l'Observatoire du Samusocial de Paris distingue trois sous-populations :

- les recourants sont les personnes qui déclarent avoir eu recours uniquement aux hébergements sociaux au cours de l'année précédant l'enquête. Leur nombre est estimé à environ 19 000, soit près de 58 % des personnes sans domicile d'Île-de-France ;
- les non-recourants, de façon durable, sont les personnes qui sont sans abri au moment de l'enquête et qui déclarent n'avoir jamais eu recours à un centre au cours des douze mois précédant l'enquête. Précisons qu'ils sont susceptibles d'avoir aussi dormi dans un hôtel social payant, en squat ou chez un particulier. Leur nombre est estimé à 3 400, soit environ 10 % la population sans domicile francilienne ;

- les oscillants ont dormi au moins une fois en hébergement social et au moins une fois dans un espace public au cours de l'année précédant l'enquête. Identifiées par certaines études ethnographiques comme vivant entre la rue et l'assistance (Pichon, 1996), elles ont aussi pu dormir ailleurs. Leur nombre est estimé à 10 500, soit 32 % des personnes sans domicile en Île-de-France.

Les personnes sans domicile, recourants et non-recourants, constituent deux populations distinctes.

Les différences entre personnes qui recourent à l'hébergement social et celles qui n'y recourent pas : modes de vie et problèmes de santé

D'après les résultats des exploitations statistiques conduites par les chercheurs de l'Observatoire du Samusocial de Paris, les recourants à l'hébergement social et les non-recourants se différencient principalement par leur mode de vie et le degré de prise en charge de leurs problèmes de santé. Ces deux critères mettent en lumière des sous-populations relativement distinctes au sein des recourants et des non-recourants.

Ainsi, les non-recourants et les oscillants se caractérisent par des pratiques typiques de la vie « à la rue ». Ces personnes, pour qui la première expérience de vie sans domicile est supérieure à dix ans, pratiquent la mendicité, présentent de fortes addictions liées à l'alcool et à la drogue et fréquentent les bains-douches municipaux. Ce sont surtout des hommes, nés en France ou en Europe, accompagnés d'un animal et qui entretiennent une distance vis-à-vis de certains services de protection sociale et de santé (absence de sécurité sociale, dernière consultation médicale supérieure à deux ans). *A contrario*, les recourants à l'hébergement social ne déclarent aucune addiction, ne pratiquent pas la manche et ne fréquentent pas les bains-douches. Il s'agit principalement de femmes d'origine africaine qui déclarent percevoir une rémunération liée à une activité professionnelle, déclarée ou non, et ont un niveau scolaire, supérieur ou égal au lycée, plus élevé que les autres personnes sans domicile analysées.

Cette différence est interprétée par les auteurs de l'étude à la fois comme une adaptation à un mode de vie et comme le résultat de la sélection qui s'opère à l'entrée des structures d'hébergement. L'alcoolisation importante, la prise de drogues, la pratique de la mendicité, la fréquentation des bains-douches et des vestiaires sont liées à une expérience ancienne de vie sans domicile. D'autres enquêtes montrent en effet que ces pratiques s'observent plus fréquemment parmi les personnes qui n'ont pas de logement depuis longtemps (Laporte et Chauvin, 2010). Elles traduisent aussi une adaptation à la vie dans les espaces publics que favorise une « culture de la vie publique », qui consiste à faire aux yeux de tous ce que tout un chacun fait en privé (Gaboriau, 1993), un besoin d'oubli du passé et du présent (Snow, Anderson et Koegel, 1994), ou une habitude d'alcoolisation prise antérieurement et renforcée par la sociabilité récurrente de la vie « à la rue » (Pichon, 2007 ; Pichon et Torche, 2007). Ces pratiques sont toutefois peu « valorisées » par les centres d'hébergement contraints par l'offre de places disponibles. Les pratiques addictives sont notamment des caractéristiques qui défavorisent les personnes concernées en concurrence avec d'autres candidats à l'hébergement, surtout de longue durée comme les CHRS où la durée de séjour

est légalement de 6 mois minimum. Ces pratiques sont ainsi jugées comme le signe d'une absence de « volonté d'insertion » (Michalot, 2010).

Symétriquement, les recourants ont des caractéristiques sociales connues pour être priorisées par les centres d'hébergement. La priorisation de personnes « proches de l'insertion », aux ressources plus importantes et pertinentes pour accéder à un emploi ou à un logement (niveau de scolarité, ressources financières), est documentée depuis longtemps (Soulié, 1997 ; Brousse, 2006 ; Cordazzo et Sembel, 2016). Cette logique selon laquelle les professionnels favorisent les personnes qui bénéficient déjà de plus grandes ressources s'appelle « l'effet Matthieu » (Merton, 1960 ; Damon, 2002).

En dehors de l'effet Matthieu, la priorité est accordée aux personnes jugées vulnérables. Les femmes ont, en effet, beaucoup moins de risques d'être sans abri : dans l'agglomération parisienne, entre 2 % (enquête Sans-domicile de l'Insee) et 5 % (enquête HYTPEAC de l'Observatoire du Samusocial de Paris) des sans-abri adultes francophones sont des femmes. Cette disproportion extrême s'explique notamment par la présence d'enfants avec les femmes et la mise en place de dispositifs chargés de protéger les enfants (Marpsat, 1999). Outre les pratiques de sélection, il convient également de souligner que les centres parisiens sont globalement peu équipés pour accueillir les animaux, ce qui explique que la possession d'un animal entrave l'accès à un hébergement.

Les recourants et les non-recourants se distinguent également par leur état de santé et la médicalisation de leur situation. En effet, les recourants correspondent aussi à des personnes qui déclarent des limitations physiques et des maladies chroniques, ainsi qu'une invalidité reconnue par le versement d'une allocation aux adultes handicapés ou d'une pension d'invalidité. Leur dernière consultation médicale est souvent récente et ils sont couverts par la Sécurité sociale. Outre le fait que ces personnes ont un état de santé dégradé, elles ont fait des démarches pour que leur situation soit prise en charge et suivie par des professionnels de santé. Il s'agit principalement de personnes âgées de 50 ans ou plus, qui ont connu leur première expérience de vie sans domicile plus de dix ans auparavant et peuvent encore avoir des pratiques addictives (drogue, alcool). Inversement, les non-recourants et les oscillants ne déclarent pas de maladie. Les personnes concernées sont de jeunes adultes qui ont un niveau d'étude supérieur au lycée et qui perçoivent une rémunération. Ils sont éloignés des dispositifs de protection sociale (absence de couverture par la Sécurité sociale) ce qui peut être lié à l'absence de recours aux soins, la dernière consultation médicale est supérieure à 6 mois pour certains et à 2 ans pour d'autres, ou à l'absence de maladie. Leur première expérience de vie sans domicile est inférieure à 3 ans. Il est possible que la précarité de la situation de ces personnes soit liée à une immigration récente. Ils sont en effet principalement de nationalité étrangère et déclarent des problèmes de compréhension de la langue française.

Cette différenciation des recourants et des non-recourants en fonction du degré de la prise en charge de leurs problèmes de santé peut s'expliquer par le comportement des personnes sans domicile. Les recourants s'apparentent à des personnes qui ont une longue expérience du sans-abrisme. Elles en ont adopté le mode de vie mais leur épuisement physique les conduit au bout d'un moment à se rendre en centre d'hébergement. Cependant cette différence peut également traduire une autre pratique de sélection des structures d'hébergement qui tendent à prioriser les problèmes de santé. Cette lecture rejoint des travaux concernant

d'autres pans des politiques de lutte contre l'exclusion, qui soulignent la mobilisation par les professionnels confrontés à une demande supérieure à l'offre, de critères dits humanitaires ou sanitaires. Ainsi peut-on parler de biolégitimité, telle que Didier Fassin la conceptualise (Fassin, 2010) : l'attention des institutions de protection sociale est prioritairement accordée aux manifestations du corps souffrant ou malade. Elle est également documentée par des enquêtes qualitatives réalisées auprès de professionnels (Benoist, 2016 ; Schlegel, 2017).

Expliquer un type particulier de non-recours : le sans-abrisme sédentarisé

Le non-recours aux hébergements sociaux recouvre une pluralité de situations marginales de logement : le squat, l'hôtel payant, l'hébergement par un particulier et le sans-abrisme au sens strict, c'est-à-dire le fait de dormir dans ce que l'Insee appelle un « lieu non prévu pour l'habitation » (espace public, cave, hall d'immeuble, voiture, local technique etc.). Le volet qualitatif de l'étude de l'Observatoire du Samusocial de Paris cible un type de situation de non-recours : l'installation durable (pendant au moins plusieurs mois) dans une situation de sans-abrisme. Selon l'enquête HYTPEAC, ce sont environ 1200 personnes interrogées à Paris qui auraient dormi uniquement dans des lieux non prévus pour l'habitation au cours de l'année précédant l'enquête (soit environ 4 % des personnes sans domicile en Île-de-France). Plus précisément, ce volet qualitatif vise à comprendre et à expliquer les raisons pour lesquelles les personnes sans abri sédentarisées ne recourent pas à un hébergement social. Cela implique de bien distinguer ce qui relève des critiques à l'égard des hébergements sociaux et ce qui relève de l'attachement que les personnes sont susceptibles de vouer progressivement à l'espace public dans lequel elles ont été amenées à vivre. Cela revient à discerner les raisons invoquées pour ne pas recourir à un hébergement social et les causes qui expliquent le non-recours.

Le matériau qualitatif recueilli par les auteurs à partir des entretiens et l'analyse de la littérature sur le sujet permet de comprendre la diversité des raisons données en réponse à la question « Pourquoi n'allez-vous pas en centre d'hébergement ? ». Plusieurs motifs sont mentionnés :

- la mauvaise qualité des centres en termes d'hygiène ou de sécurité (vol, violence) ;
- l'absence d'intimité en raison de la collectivité et de la promiscuité qu'elle induit ;
- les règles associées à la durée du séjour, trop courte pour pouvoir se reposer et imposant un rythme épuisant ;
- le découragement à force de se voir refuser l'accès (en raison du manque de places, ou de la sélection particulièrement rude pour les personnes accompagnées d'animaux) ;
- le refus de côtoyer les personnes qui fréquentent les centres ;
- l'invocation de sa liberté et de son refus de la dépendance.

Ces évaluations critiques portées par les personnes sans abri à l'encontre des dispositifs d'assistance permettent *a contrario* d'appréhender les épreuves auxquelles les personnes allant en centre peuvent être soumises.

L'ambition de ce volet qualitatif est d'aller plus loin dans l'analyse. En effet, lister ces motifs d'insatisfaction paraît insuffisant, d'un point de vue méthodologique, pour expliquer le non-

recours, et ce pour deux raisons. D'une part, il arrive que ces motifs soient invoqués, sans que la personne ne soit jamais allée dans le centre visé par ces critiques : la rumeur est assurément à prendre en compte dans ces évaluations. D'autre part, les critiques portées à l'encontre des centres d'hébergements sociaux sont aussi invoquées par des personnes ayant recours à ces centres : « critiquer n'est pas refuser » (Gardella, Le Mener et Laporte, 2008 ; Gardella et Arnaud, 2017). Les auteurs insistent sur le fait que dans un raisonnement qualitatif, il faut tenir compte de l'ensemble des cas individuels rencontrés. Autrement dit, il suffit de trouver une personne qui recourt à un hébergement social et qui invoque au moins une de ces critiques pour relancer l'enquête qualitative sur les causes du non-recours¹⁰⁹.

Les auteurs analysent les cas individuels les plus diversifiés possibles, en se focalisant sur les situations statistiquement minoritaires. L'objectif est alors d'identifier des conditions communes aux cas majoritaires et minoritaires. Cette démarche conduit à cibler particulièrement les très rares femmes parmi les sans-abri francophones de l'agglomération parisienne (entre 2 et 5 %) afin de comparer leur situation de sans-abrisme avec celle des hommes et de rechercher des conditions communes.

Les auteurs cherchent encore à diversifier leur échantillon en comparant leurs analyses avec celles de cas individuels développées par d'autres chercheurs : un jeune homme de 22 ans installé sur un banc sur une place publique (analysé par S. Rouay-Lambert, 2004) ; un ancien routard bohème puis syndicaliste avec un logement et une famille, qui s'est installé sur des bouches d'aération de Paris (analysé par P. Bruneteaux, 2016) ; les témoignages de personnes sans abri qui ont donné lieu à des livres (comme celui de Jean-Paul Fantou, 2005 ou d'Yves Le Roux, 1998). L'échantillon de cette enquête se compose alors de 18 individus interrogés directement, auxquels s'ajoutent les cas individuels traités en profondeur dans d'autres enquêtes qualitatives et témoignages publiés.

Pour expliquer le non-recours des personnes sans abri sédentarisées, deux types de causes sont envisagés : d'un côté celles à l'origine de l'installation ; et de l'autre celles qui expliquent les raisons pour lesquelles les personnes n'envisagent pas de recourir aux hébergements sociaux, continuant ainsi leur installation dans un lieu non prévu pour l'habitation.

Concernant l'émergence du phénomène, l'enquête n'a pas pu être menée de façon suffisamment systématique pour proposer une théorie solide. Les éléments de résultats proposés renvoient au parcours antérieur des personnes et, en particulier, à l'acquisition de deux types de dispositions : l'une favorisant le fait de dormir dans des espaces publics et l'autre décourageant le fait de dormir dans une institution d'assistance. Ainsi, certaines personnes racontent qu'elles ont fugué au cours de leur jeunesse, avant 18 ans, ou qu'elles ont appris la débrouille dans la Légion étrangère. D'autres font état de moments heureux dans la « bohème » ou sur « la route », entre libéralités sexuelles et pratiques addictives. Le rapport à l'espace public n'est alors pas le même que pour des personnes qui n'y ont

109. La logique de la preuve qualitative est différente de la logique probabiliste. De nombreux débats ont eu lieu entre les tenants de la preuve probabiliste et les tenants de la preuve qualitative. Au sein des méthodes qualitatives, il existe plusieurs stratégies de recherche. Les auteurs appliquent, eux, la méthode appelée « induction analytique », centrale dans le courant de sociologie de l'« interactionnisme » (Chapoulie, 2001). La méthode est longuement expliquée dans le rapport de Gardella et Arnaud, datant de 2017. Voir aussi Becker (2002, chap. 6). Pour le détail des entretiens réalisés, voir le rapport Gardella et Arnaud.

jamais dormi. Dans le cas de ces apprentissages plutôt précoces, dormir « à la rue » entre dans l'espace des possibles¹¹⁰.

Par ailleurs, certains individus évoquent le sentiment d'étouffer quand ils repensent aux moments où ils ont dormi dans des hébergements collectifs avec le rythme de vie que cela induit. Cet étouffement provenait soit de réminiscences de placement en foyers dans le cadre de l'Aide sociale à l'enfance, soit de souvenirs de prison. D'autres épreuves socialisantes peuvent jouer dans la prise de distance avec les hébergements sociaux et ainsi expliquer le début d'une installation dans l'espace public. C'est par exemple le cas de personnes qui ont subi leur renvoi d'un centre comme une humiliation, qui ont vécu des violences avec séquelles corporelles ou se sont vues opposer des exigences insurmontables pour rester dans le centre.

Mais ce ne sont là que des hypothèses, dans la mesure où la comparaison n'a pas pu être faite de façon systématique pour affirmer que ces éléments sont spécifiques et communs à l'ensemble des individus analysés.

En revanche, la comparaison a été systématique concernant les raisons pour lesquelles un individu dormant déjà dans des lieux non prévus pour l'habitation s'y maintient. Si une personne est en situation de sans-abrisme sédentarisé, c'est que trois conditions sont réunies :

- une tolérance publique, allant de simples échanges de civilité minimale avec les passants à des formes d'intégration plus importantes, comme des liens de solidarité ou de sociabilité, que ce soit avec des habitants du quartier ou d'autres personnes sans abri ;
- une capacité de débrouille, qui correspond à la possibilité d'utiliser les ressources disponibles dans les espaces publics pour survivre ;
- une familiarisation avec le lieu investi comme habitat, qui se manifeste par un sentiment d'aisance minimale.

Le cas échéant, le non-recours à l'hébergement peut être compris comme un refus de briser des relations auxquelles tiennent les personnes et qui leur permettent de survivre. En se penchant sur les travaux existants sur la notion d'habiter en situation de sans-abrisme, ils proposent de redéfinir le terme « habiter » selon ces trois conditions que sont la tolérance publique, la débrouille et la familiarisation. Ils en concluent ainsi qu'une personne peut être sédentarisée dans un lieu non prévu pour l'habitation et donc qu'elle ne recourt pas à un hébergement social, parce qu'elle y habite. Autrement dit, la différence entre, d'un côté, les personnes sans domicile qui critiquent les hébergements sociaux tout en s'y rendant, et de l'autre, les personnes sans abri qui critiquent les hébergements sociaux sans s'y rendre, c'est l'expérience de l'habiter dans un lieu non prévu pour l'habitation.

Cette théorie rejoint de nombreuses autres enquêtes qualitatives sur les situations marginales de logement (que nous avons notamment vues dans le cas des habitations de fortune, dans le chapitre 2 de cette partie). Prendre au sérieux le sens donné par les personnes sans abri à leur habitat met en lumière des ambivalences. À partir du moment où les personnes y habitent, la distinction entre choix et contrainte devient floue. Si les personnes ont pu subir

110. Mais cet apprentissage peut arriver plus tard, et sous la contrainte d'une séparation conjugale.

une contrainte les empêchant d'accéder à un logement, voire d'en venir à ne plus envisager le logement comme un souhait réaliste, leurs pratiques d'habiter ne sont pas pour autant dépourvues de motivations, qui donnent du sens à leur habitat contraint. Elles peuvent avoir été contraintes, considérer le logement de droit commun comme inaccessible et, en même temps, investir, s'approprier leurs nouvelles conditions d'habitation au point de s'y attacher. Ces théories de « l'habiter en situation de sans-abrisme » conduisent à un résultat plus général sur l'exclusion sociale. Il ne s'agit pas, littéralement, d'une rupture de liens sociaux, et encore moins d'une improbable désocialisation. En prenant appui sur ces divers résultats empiriques (Girola, 2007 ; Pichon et Torche, 2007 ; Lion, 2014), il semble plus réaliste de parler de reconfiguration des relations et des réseaux des individus, pauvres ou en situation d'exclusion¹¹¹. Cela permet de comprendre pourquoi certaines personnes peuvent s'attacher à leur situation, *via* certaines relations, pourtant considérée au départ comme une contrainte (Hennion, 2010 ; Pichon *et al.*, 2010) et jugée peu enviable par d'autres acteurs associatifs, militants, citoyens, politiques.

Une telle représentation de l'habiter serait incomplète si elle omettait les épreuves traversées par les personnes qui ne recourent plus aux hébergements sociaux. Outre les expériences négatives subies dans divers hébergements sociaux (promiscuité, insécurité, impossibilité de s'installer, etc.), la précarité de l'habiter est très grande en situation de sans-abrisme sédentarisé. La familiarisation est constamment mise à l'épreuve par l'exposition aux mauvaises conditions climatiques et la capacité de débrouille par la dégradation possible du corps, qui empêche alors de se mouvoir, ou encore par les difficultés d'accès aux diverses ressources élémentaires pour survivre : files d'attente pour se nourrir dans les dispositifs d'assistance, fouilles dans les poubelles risquées du point de vue de l'hygiène, concurrence parfois violente entre les personnes visant un « bon coin »... Enfin, la tolérance publique est elle aussi fortement soumise à variations : si les forces de police peuvent certes contribuer à l'ancrage d'une personne moyennant de bonnes relations de voisinage avec un commissariat par exemple, elles apparaissent aussi, dans les entretiens recueillis, comme sources de violences (retrait forcé des tentes et des affaires personnelles, agressions verbales, insultes). De même, les modifications des politiques d'aménagement urbain, sur lesquelles les personnes sans abri n'ont aucune prise, peuvent les conduire à être expulsées du jour au lendemain d'un lieu qu'elles ont investi pendant plusieurs années, comme dans le cas de Paris plages en 2008 (Gardella, 2010).

111. C'était la proposition, formulée théoriquement en 1908, par le sociologue allemand Georg Simmel, un des fondateurs de l'interactionnisme. Dans sa définition de la sociologie, il démontre que toute désocialisation s'accompagne nécessairement d'une resocialisation ; même si celle-ci paraît moins intense. De ce point de vue, la désocialisation n'est pas un concept sociologique.

En résumé

- En 2012, 143 000 personnes sont considérées comme sans domicile en France métropolitaine selon l'Insee.
- En s'en tenant au champ de l'enquête Sans-domicile de 2001 pour raisonner à périmètre comparable, le nombre de personnes sans domicile a fortement augmenté entre 2001 et 2012 (58 %). Cette augmentation est notamment portée par une très forte hausse de la part de personnes nées à l'étranger, en particulier des personnes non francophones. Par ailleurs, même si les adultes francophones sans domicile sont en majorité des hommes, la proportion de femmes a sensiblement augmenté en dix ans. Enfin, autre évolution notable, l'accroissement très important du nombre de familles avec enfants.
- Si une grande partie des personnes sans domicile ont recours aux services de protection sociale et de santé, des différences apparaissent selon la situation d'hébergement. Ainsi, alors que leurs conditions de vie contribuent à dégrader fortement leur état de santé, les personnes sans abri sont celles qui consultent le moins un professionnel de santé.
- D'après une enquête de l'Observatoire du Samusocial de Paris, en 2011, plus de 3 000 personnes sans abri déclarent n'avoir jamais eu recours à un centre d'hébergement au cours des douze mois précédant l'enquête. Comment expliquer ce non-recours ? L'analyse statistique des caractéristiques des recourants et des non-recourants témoigne d'une imbrication de divers facteurs d'ordre institutionnel ou liés au comportement des individus. L'adaptation à un mode de vie entravant la possibilité d'accéder à un hébergement est une première piste compte tenu des caractéristiques des non-recourants et de la sélection opérée par les structures d'hébergement d'insertion. Contraints par l'offre de places disponibles, ces établissements tendraient à privilégier les personnes les plus proches de l'insertion. Par ailleurs, la priorité donnée par les centres d'hébergement aux personnes souffrant de problèmes de santé peut également éclairer le non-recours des personnes sans abri puisqu'une partie d'entre elles sont jeunes et n'ont pas de maladie contrairement aux recourants.
- Le volet qualitatif de l'étude de Gardella et Arnaud (2017) distingue deux types de facteurs explicatifs du non-recours aux hébergements sociaux de personnes sans abri sédentarisées : ceux qui relèvent du passé des individus, notamment en termes de mauvaises expériences vécues dans des hébergements sociaux, et ceux qui relèvent de l'expérience d'habiter dans un lieu non prévu pour l'habitation. Dans cette dernière perspective, ayant été exclues du logement de droit commun, ces personnes sans abri ont fini par donner du sens, sous certaines conditions, à leur « habitat » contraint au point de s'y attacher selon les auteurs qui les ont interrogées. Mais une telle expérience, éprouvante et risquée, peut porter atteinte à l'intégrité des personnes.

- La mortalité précoce des personnes sans domicile par rapport à l'ensemble de la population témoigne de l'extrême précarité de leur situation. Entre 2008 et 2010, la moyenne d'âge des personnes sans domicile s'élevait à 49 ans contre 77 ans pour la population générale.

CONCLUSION



Les trois situations marginales de logement qui ont été abordées dans cette seconde partie donnent à voir une gradation dans le mal-logement, que ce soit du point de vue des conditions d'habitation, des contraintes subies par les personnes ou des risques sanitaires et sociaux encourus. Le nombre de ces situations tend même à augmenter au fil des ans et des enquêtes, signe d'un accroissement des inégalités dans l'accès à un logement de droit commun.

Dans ses formes extrêmes, le mal-logement peut être vu comme l'enchaînement de deux contraintes. La première est vécue au passé : les personnes ont subi le fait de devoir quitter leur logement antérieur ou l'impossibilité d'accéder à un logement de droit commun et se retrouvent ensuite confrontées à des situations marginales de logement. La seconde contrainte, vécue au présent, qui vient renforcer la première : les personnes aimeraient pouvoir (ré)accéder à un logement de droit commun mais en sont empêchées.

Cet enchaînement peut, par ailleurs, se trouver accentué par l'action d'autres acteurs, lorsque ceux-ci viennent contrecarrer les efforts réalisés par les personnes pour rendre habitable leur situation ; parfois au nom d'une amélioration supposée de leur condition, affirmée depuis un point de vue extérieur.

Une triple critique peut être formulée à partir de l'analyse sous l'angle du mal-logement de ces trois situations marginales de logement. La première concerne la trop faible accessibilité à un logement de droit commun. Ce sont, globalement, les groupes sociaux les plus faiblement dotés en ressources financières et scolaires qui sont contraints de faire un choix parmi ces situations marginales de logement (avec les hôtels sociaux et les squats). Le rapprochement de ces situations sous l'angle du mal-logement, et plus précisément de l'exclusion du logement de droit commun, conduit à souligner qu'un même obstacle touche tous ces groupes au-delà de leur diversité : l'insuffisance de la mise en œuvre du droit au logement. La deuxième critique concerne la tendance à vouloir normaliser les modes de vie et donc à stigmatiser certaines de ces situations, en particulier les habitations de fortune telles que les cabanes. N'étant pas parvenu à rendre suffisamment accessible le logement, les pouvoirs publics pourraient alors accompagner les innovations d'habitat accomplies et investies par les groupes sociaux en réponse à leur situation d'exclusion. Ils pourraient ainsi transformer une situation d'exclusion en situation d'inclusion, tout en recherchant, avec les habitants, des formes nouvelles d'habiter, adaptées à leur situation actuelle. Enfin, la troisième a trait au manque de prévention de ces situations d'extrême mal-logement. Ce dernier point est d'autant plus problématique que les personnes, une fois engagées dans un style de vie, sont susceptibles de l'aménager, parfois au prix de leur vie. De fait, les personnes

peuvent s'habituer à des conditions d'habitation très dégradées du point de vue des normes dominantes et risquées pour leur santé et leur accès à l'emploi.

Quelques pistes pour approfondir la connaissance des situations marginales de logement

La volonté de consacrer, dans ce rapport, des développements spécifiques à l'analyse des « situations marginales de logement » découle du constat des lacunes de la connaissance à l'égard de ces situations, peu prises en compte par le système statistique public. Les analyses développées dans cette seconde partie explorent ainsi les sources quantitatives disponibles mais font aussi une place importante aux approches qualitatives, en insistant sur ce qu'elles peuvent apporter pour la compréhension du sens que les personnes donnent à leur mode d'habitat.

La reconduction de l'enquête Sans-domicile de l'Insee en 2012 et l'introduction dans l'enquête Logement 2013 d'un module sur les statuts d'occupation individuels et l'hébergement constituent d'importants progrès pour la connaissance de certaines situations qui ne relèvent pas du logement de droit commun. En dépit de ces avancées significatives, l'approche quantitative des situations marginales de logement demeure éclatée, souvent issue de sources partielles d'initiatives privées et rarement territorialisée.

Il reste impossible de rattacher les observations territoriales des situations marginales de logement à des constats nationaux. Lorsqu'elle existe, la connaissance statistique des situations marginales de logement demeure soit nationale, soit exclusivement locale. Au moment où la décentralisation confie un rôle accru aux collectivités territoriales en matière de politiques de l'habitat, cette situation constitue une lacune persistante qui n'est sans doute pas étrangère au constat d'une prise en compte très diverse, et souvent insuffisante, du mal-logement dans les politiques locales¹.

Plus spécifiquement, les trois thématiques approfondies dans la deuxième partie du rapport appellent, de la part de l'Onpes, quelques recommandations, interrogations ou pistes de travail.

Mieux mesurer la « contrainte » subie par les personnes hébergées par un particulier

L'hébergement par un particulier contraint constitue un phénomène important : 436 900 personnes vivant dans un logement ordinaire étaient concernées en 2013. Cependant, cette estimation donnée par la statistique publique reste imprécise. D'une part, malgré toute sa richesse, le questionnaire de l'enquête Logement 2013 ne permet pas de recueillir l'opinion de la personne hébergée, ni de connaître son niveau de vie, ce qui limite la possibilité de saisir le degré de contrainte de la situation. D'autre part, la notion même de contrainte ne fait pas l'objet d'une définition stabilisée, comme en témoigne la variété des critères retenus tant par l'Insee que par la Fondation Abbé Pierre pour identifier l'hébergement contraint.

Une clarification des critères utilisés pour qualifier les situations contraintes serait souhaitable pour dégager un premier consensus autour du chiffrage de l'hébergement contraint, quitte à distinguer différents degrés d'urgence. Sans doute serait-il également nécessaire de disposer dans l'enquête nationale Logement (ENL) d'un questionnaire léger à l'attention des personnes hébergées directement. Ces considérations restent dépendantes du contenu des réformes à venir de l'ENL. C'est pourquoi une autre piste serait de tester la capacité de l'enquête SRCV en la matière. On y dispose d'un échantillon représentatif d'individus, avec des informations sur leur lien avec la personne de référence du ménage et leurs ressources.

1. Voir à ce sujet les analyses de la Fondation Abbé Pierre dans ses rapports sur le mal-logement. Dans celui de 2017, elle écrit notamment que « L'action en faveur du logement des personnes défavorisées apparaît ainsi souvent comme une "politique orpheline" au niveau local » (Fondation Abbé Pierre, 2017, p. 208).

Affiner le repérage et la caractérisation des formes particulières d'habitat dans les enquêtes statistiques

L'exploration de la connaissance des formes particulières d'habitat a souligné à la fois les zones d'ombre statistiques en la matière, la grande diversité des expériences locales de construction d'un savoir, souvent destiné à justifier ou éclairer l'action publique, et les difficultés à saisir le sens que les individus concernés attribuent à ces formes particulières d'habitat. Dans le champ de la statistique publique, trois sortes d'amélioration peuvent être envisagées.

La première renvoie aux limites du recensement de la population pour appréhender les formes particulières d'habitat, notamment dans une approche visant à identifier des situations de mal-logement. Une amélioration des modes de collecte, du point de vue du protocole défini par l'Insee mais aussi de sa mise en œuvre locale, permettrait sans doute d'affiner les résultats obtenus. À cette fin, l'Onpes recommande de conduire une enquête de couverture auprès des personnes vivant dans des abris de fortune ainsi que des habitats mobiles dans les jours suivant le recensement, et ce dans quelques districts choisis pour leur intérêt, afin de comparer les dénombrements opérés par les agents recenseurs à la réalité du terrain. Il s'agirait de voir dans quelle mesure les écarts de méthode, dans les petites et grandes communes par exemple, ont une incidence sur le repérage et la qualification des abris de fortune et d'améliorer *in fine* leur détection dans le recensement. Elle pourrait également permettre d'identifier de façon plus précise les types d'habitat et estimer la part qu'ils représentent dans les habitations de fortune et les situations de sans-abrisme. Enfin, on pourrait envisager de conduire des entretiens avec les personnes recensées afin d'en savoir davantage sur leur situation. Par ailleurs, étant donné que la mise en œuvre de la collecte Habitations mobiles et sans-abri (HMSA) relève en grande partie de la responsabilité des communes (recrutement des agents recenseurs, vérification *a posteriori* de la présence ou de l'absence dans le répertoire d'immeubles localisés des adresses citées par les personnes sans abri, prise de contact avec des travailleurs sociaux et des associations pour identifier des lieux fréquentés par les personnes sans abri...), il est possible que le dénombrement et la caractérisation des situations dépendent de leurs pratiques. Aussi serait-il intéressant d'étudier la façon dont les communes organisent la collecte, notamment le travail de préparation en amont et la vérification des adresses dans le RIL, afin de vérifier ou non cette hypothèse.

La seconde renvoie à l'exploitation et à la diffusion des résultats de la collecte HMSA. Outre qu'il serait nécessaire de rendre accessibles les principaux résultats de cette collecte sur le site Insee.fr, quitte à mettre en garde les utilisateurs sur la fiabilité des données, l'Onpes propose que soient diffusés des résultats détaillés, au niveau national et territorial, si les échantillons le permettent, qui distingueraient et caractériseraient les personnes selon leur type d'habitat en différenciant notamment les personnes vivant dans des habitations mobiles terrestres et les personnes sans abri.

Afin de discuter de la faisabilité et de la pertinence de ces différentes pistes de travail, l'Onpes propose la création d'un groupe de travail sur ce sujet à l'Insee.

Le troisième registre vise à conduire des enquêtes complémentaires ou à suréchantillonner des enquêtes portant sur des thématiques proches. Deux pistes en la matière nous semblent mériter d'être explorées :

- développer, sur le modèle de l'enquête sur les services itinérants d'aide aux personnes sans domicile² que l'Ined a menée en 2013 à partir de l'enquête SD de 2012, une enquête de couverture auprès de personnes vivant dans des lieux non prévus pour l'habitation, et en particulier de personnes vivant dans des abris de fortune, afin de caractériser leur situation socio-économique, leur habitat, leur trajectoire résidentielle et leur rapport aux services d'aide sociale,

- suréchantillonner les effectifs qui résident dans une habitation précaire, une roulotte, une caravane ou autre dans l'enquête ESPS, notamment pour savoir si ces personnes disposent d'une couverture maladie et si leur état de santé est plus dégradé que celui de la population générale.

Au-delà de ces pistes d'amélioration, l'exploitation dans un premier temps du module de l'enquête SD dédié en partie aux conditions de vie des personnes en habitation mobile pourrait livrer des informations sur leurs caractéristiques et leurs conditions d'habitat (statut d'occupation, dépenses de logement, confort sanitaire, thermique, nombre de pièces).

Améliorer l'observation et la connaissance des formes particulières d'habitat au niveau local

Les travaux conduits par l'Onpes ont montré la diversité des approches menées localement pour connaître les formes particulières d'habitat, mais aussi les grandes difficultés rencontrées par les acteurs des politiques publiques locales pour les appréhender. Sur le plan strict de la connaissance, un état des lieux s'avère nécessaire et certaines améliorations méthodologiques peuvent être envisagées :

- en premier lieu, prenant appui sur les résultats de l'étude FORs-Recherche sociale, l'Onpes suggère de constituer un « groupe ressource » sur la connaissance locale de l'habitat atypique. Il aurait pour objectif d'identifier et de diffuser des bonnes pratiques en matière d'observation. Les collectivités locales qui ont développé une expertise sur le sujet pourraient y participer pour partager leur expérience et discuter des méthodes utilisées, des objectifs visés et des résultats obtenus. Un kit méthodologique à destination des acteurs locaux pourrait en résulter ;

- ensuite, une réflexion pourrait être conduite avec la Dihal, la Direction générale de la santé (DGS) du ministère des Solidarités et de la Santé et la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère de la Transition écologique et solidaire autour des possibilités d'amélioration de la connaissance qu'offre l'enquête nationale sur la lutte contre l'habitat indigne et la lutte contre le saturnisme. Cette enquête annuelle s'adresse en partie aux pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne, ces derniers devant dresser un bilan synthétique de leurs actions. On pourrait envisager, par exemple, d'introduire une question relative à l'habitat informel³ et de demander ce que recouvre cette notion sur le terrain. Cela permettrait d'interroger la capacité des territoires à repérer, quantifier et qualifier ces phénomènes et à dresser un état des lieux de leur connaissance locale ;

2. Cette enquête portait sur les « maraudes », c'est-à-dire les services itinérants (hors distribution de nourriture figurant dans l'enquête Sans-domicile) allant à la rencontre des personnes sans domicile. L'objectif de cette enquête était de mieux connaître les personnes qui ne fréquentent pas ou peu les services de restauration et d'hébergement couverts par l'enquête SD, soit des personnes qui dormaient *a priori* dans un lieu non prévu pour l'habitation, qu'il soit privé ou public, intérieur ou extérieur. Il s'agissait notamment de saisir l'utilisation que les personnes rencontrées font des services d'hébergement et de restauration (y compris haltes de nuit et petits-déjeuners) et de repérer leurs principales caractéristiques. Les conditions de vie et les motifs de rester éventuellement à l'écart de ces services ont également été investigués.

3. Rappelons que la notion d'habitat informel est définie dans la loi du 31 mai 1990 (art. 1-1), par l'article 34 de la loi Alur du 24 mars 2014 et ne se limite pas aux situations connues dans les départements d'outre-mer.

- enfin, un bilan de l'état des lieux national des campements illicites, grands squats et bidonvilles conduit par la Dihal depuis cinq ans pourrait également être envisagé pour consolider la méthode utilisée.

S'agissant de la connaissance des situations des personnes sans domicile, des progrès importants ont été réalisés par l'Insee depuis le début des années 2000, sous l'impulsion forte du groupe de travail du CNIS de 1996, avec les deux enquêtes SD de 2001 et 2012. Cependant, cette dernière enquête est loin d'avoir encore été pleinement exploitée. L'Onpes ne peut que recommander que des études soient réalisées sur des sujets peu ou pas traités jusqu'à présent (les parcours résidentiels des personnes sans domicile, les conditions de vie et d'habitat des personnes sans abri, la participation à la vie sociale et l'usage des nouvelles technologies...). Il serait également utile d'enrichir les analyses qui ont été faites sur les personnes sans domicile nées à l'étranger et non francophones en décrivant plus finement leur situation par rapport au logement et en commentant, par exemple, leur profession, leur niveau de diplôme ainsi que leur situation professionnelle avant leur arrivée en France et les raisons de leur venue. Quoiqu'il en soit, il y a lieu de poursuivre la consolidation de l'enquête Sans-domicile et de s'assurer de son renouvellement à l'avenir. C'est en effet une condition pour que les travaux de recherche concernant la situation des personnes sans domicile, nées en France et à l'étranger, francophones mais aussi non francophones, puissent s'appuyer sur un cadre général commun à l'ensemble du territoire national.

La contribution des travaux de recherche à la connaissance et compréhension des situations d'extrême mal logement demeure en définitive incontournable, comme le souligne la deuxième partie du rapport. Parmi eux figurent ceux du CépiDc-Inserm. La poursuite du partenariat entre le CépiDc-Inserm et le Collectif des Morts de la Rue est vivement encouragée par l'Onpes. L'automatisation de l'appariement des fichiers détenus par ces deux organismes permettrait ainsi d'actualiser les résultats de l'étude sur les causes de décès des personnes sans domicile.



Hors du logement
et vers le logement,
processus
et parcours critiques



INTRODUCTION



La troisième et dernière partie de ce rapport mobilise une approche différente de celle qui guide les autres parties. Si les deux premières parties suivent, dans leur globalité, une approche statique, cette troisième partie adopte un regard dynamique sur les situations de mal-logement en s'intéressant aux passages entre une situation d'inclusion et une situation d'exclusion vis-à-vis du logement de droit commun. Comment des personnes logées se retrouvent-elles exclues de ce logement et que deviennent-elles alors ? À l'inverse, comment des personnes sans domicile peuvent-elles accéder à un logement de droit commun ?

Pour répondre à ces questions, cette troisième partie étudie deux processus spécifiques : la perte du logement occasionnée par l'expulsion locative et l'accès à un logement de droit commun après un épisode sans-domicile, en particulier depuis la situation d'hébergé institutionnel. Elle s'intéresse notamment aux conditions du franchissement, dans un sens comme dans l'autre, d'un seuil de grave mal-logement, en prêtant une attention particulière au rôle joué par les institutions et le contexte territorial.

Ainsi, le premier chapitre vise à éclairer le début de la procédure d'expulsion locative pour défaut de paiement de loyer et de charges, en expliquant notamment la variabilité du nombre de demandes d'expulsion d'un département à l'autre et en identifiant *a fortiori* ses déterminants. Il apporte également des éléments de connaissance inédits sur la phase post-expulsion en décrivant les caractéristiques des personnes sans domicile ayant fait l'objet d'une expulsion et en présentant quelques parcours individuels.

Le second chapitre se focalise, quant à lui, sur un moment particulier du processus de sortie de la situation de sans-domicile. Il analyse notamment le rôle joué par l'hébergement institutionnel dans l'accès au logement social des personnes hébergées, en objectivant l'activité des structures d'hébergement d'insertion et de stabilisation mais en décrivant également les actions entreprises par les intervenants sociaux dans un contexte contraint. Il donne enfin un aperçu des conditions d'habitat des personnes relogées après un épisode sans domicile.

CHAPITRE 1



L'expulsion locative : du risque de la perte à l'exclusion du logement

En 2012, 11 % des personnes sans domicile francophones anciennement locataires ou propriétaires, soit 4 300 personnes, déclaraient avoir quitté leur logement en raison d'une expulsion¹¹². Si elle vient derrière la séparation du conjoint (33 %) et l'impossibilité de payer le loyer, les charges ou les traites (17 %), l'expulsion n'en reste pas moins un des motifs les plus fréquemment cités par les personnes sans domicile pour expliquer la perte de leur logement.

L'extrême précarité de la situation dans laquelle peuvent se retrouver des personnes à la suite d'une expulsion pourrait justifier à elle seule l'intérêt que lui porte l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Cependant, l'expulsion n'est pas seulement un facteur d'exclusion du logement, elle est aussi un indicateur des difficultés économiques et sociales rencontrées par un nombre croissant de ménages, principalement situés en bas de l'échelle des niveaux de vie. En effet, près de neuf demandes d'expulsion locative sur dix résultent d'un défaut de paiement du loyer, des charges ou d'un défaut d'assurance¹¹³. En 2016, 154 000 locataires étaient assignés en justice pour ce motif et 123 000 faisaient l'objet d'une décision d'expulsion, soit une augmentation respective de 12% et de 16% par rapport à 2007¹¹⁴. En 2013, 9 % des ménages à bas revenus locataires de leur logement déclaraient être dans une situation d'impayé de loyer ou de charges quand cela concernait 4 % des ménages modestes et seulement 1 % des ménages les plus aisés¹¹⁵. En traitant de l'expulsion, l'Onpes entend donc parler prioritairement des procédures judiciaires d'expulsion locative pour défaut de paiement (*encadré 20*).

Par ailleurs, même lorsqu'elle n'aboutit pas à une intervention effective de la force publique, soit dans la grande majorité des cas¹¹⁶, la procédure d'expulsion locative peut avoir d'importantes conséquences psychologiques et sociales pour les personnes concernées. En elle-même, une expulsion effective est la source de difficultés financières aggravées. Elle peut également causer un traumatisme lié à la perte d'un « chez-soi » protecteur et provoquer

112. Sources : Insee, Ined, enquête auprès des personnes fréquentant des services d'hébergement ou de distribution de repas 2012, dite enquête Sans-domicile.

113. Source : Ministère de la Justice/SG/SDSE, exploitation statistique du Répertoire général civil. Il s'agit des demandes introduites par les bailleurs au fond et en référé devant le tribunal d'instance en 2016.

114. *Ibid.*

115. Source : Insee, enquête nationale Logement, 2013.

116. En 2016, 9 % des demandes d'expulsion locative, tous motifs confondus, se sont traduites par une intervention effective de la force publique.

un sentiment d'abandon et d'exclusion de la société, avec l'errance qui en résulte pour les personnes expulsées les plus démunies. Cependant, le processus souvent long qui précède une expulsion effective entraîne déjà chez les personnes concernées des tensions à l'origine de conflits avec les membres de l'entourage, des troubles de la santé (anxiété, dépression, tendance suicidaire) et un fort sentiment d'insécurité lié à la crainte de se retrouver à la rue, comme l'a montré une étude¹¹⁷.

Cause et conséquence de la précarisation d'une partie de la population, le phénomène d'expulsion locative reste pourtant mal connu. Dans le cadre d'un travail exploratoire conduit en 2014, l'Onpes a notamment montré le manque « tant au niveau national que local, de données quantitatives permettant de renseigner de manière exhaustive et cohérente l'ensemble du processus d'expulsion locative, depuis l'apparition d'un impayé (de loyer, de charges ou d'assurance) au devenir des ménages expulsés¹¹⁸ ». S'il est possible d'objectiver le nombre de ménages concernés par une procédure judiciaire d'expulsion locative entre l'assignation et le concours de la force publique, les données disponibles ne permettent cependant pas de rendre compte des caractéristiques des ménages expulsés, ni de connaître leur parcours résidentiel. En outre, d'importantes inégalités territoriales existent en matière d'expulsion. En 2012, plus de la moitié des demandes d'expulsion locative pour défaut de paiement se concentraient dans quatre régions. Plus d'un quart des demandes exprimées cette année-là provenaient d'Île-de-France et plus d'un tiers étaient formulés dans seulement dix départements.

Pourtant une meilleure compréhension des disparités territoriales en matière d'expulsion locative contribuerait à leur prévention, de même qu'une plus grande connaissance du profil et des trajectoires des personnes expulsées favoriserait leur prise en charge et limiterait les ruptures de parcours résidentiels. Ce chapitre a donc pour objectif d'identifier les déterminants de l'assignation en justice pour défaut de paiement et d'éclairer le rôle de l'action publique locale dans sa prévention afin de mieux saisir sa variabilité d'un département à l'autre. Il expose également les résultats d'analyses inédites sur les caractéristiques des personnes sans domicile ayant fait l'objet d'une expulsion et sur les solutions de mise à l'abri mobilisées par ces dernières après le départ de leur logement.

117. Une étude qualitative financée par la Fondation Abbé Pierre en 2004 et réalisée par le cabinet d'études FORS-Recherche sociale s'est intéressée aux conséquences psychologiques et sociales de l'expulsion locative pour impayé de loyer, de charges ou d'assurance. Elle visait à analyser, à partir d'une trentaine d'entretiens conduits auprès de ménages en situation d'expulsion, soit en cours de procédure, soit expulsés pour quelques-uns d'entre eux, la perception et l'impact des différentes étapes de la procédure d'expulsion sur la santé, ainsi que sur la situation familiale et professionnelle des personnes concernées (http://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/content-filles/files/10_conseq_expulsion.pdf).

118. Tassin F., 2014, « Mieux connaître le processus d'expulsion locative », *La Lettre de l'Onpes*, juin.

*Encadré 20***La procédure d'expulsion locative pour impayé de loyer ou de charges***L'expulsion : un phénomène protéiforme aux causes multiples*

Si l'expulsion désigne « l'action de chasser quelqu'un du lieu où il se trouve », ce phénomène recouvre des réalités très diverses selon le statut d'occupation de la personne expulsée, les raisons qui le motivent et le cadre juridique dans lequel il s'inscrit ou non. Aussi convient-il de dissocier les mesures d'expulsion prononcées à l'issue d'une décision de justice d'autres formes de départs contraints qui peuvent être vécus comme une expulsion par la personne concernée (expropriation pour cause d'utilité publique, mesure d'éloignement dans le cas de violences conjugales ou familiales, expulsion illégale d'un locataire, etc.). Cependant, une procédure judiciaire d'expulsion peut être motivée par différentes raisons :

- un contentieux locatif tel qu'un défaut de paiement de loyer ou de charges ou un défaut d'assurance habitation, une inexécution des obligations du locataire, une validité de congés pour vente ou reprise de bien. Ces procédures supposent l'existence d'un contrat de location quelle que soit la nature du bailleur ;
- une occupation sans droit ni titre¹. Ces demandes peuvent recouvrir des cas de figure très variés. Il peut s'agir de personnes qui se sont introduites sur un terrain ou dans des locaux sans l'accord du propriétaire (squatters, gens du voyage) mais également de personnes qui sont entrées dans les lieux avec l'autorisation du propriétaire, du locataire, du sous-locataire ou par un membre de la famille mais qui s'y maintiennent contre son gré. Cette procédure peut également concerner des personnes qui étaient liées par un contrat, autre qu'un bail d'habitation, au propriétaire des lieux et qui continuent d'occuper les lieux malgré sa résiliation.

*Les trois phases de la procédure d'expulsion locative pour impayé de loyer ou de charges***1. La phase « précontentieuse et contentieuse »**

L'impayé de loyer ou de charges constitue le point de départ de la phase précontentieuse (*schéma 1*). Des solutions amiables peuvent être recherchées par le locataire et le bailleur pour régler la dette locative. Le bailleur peut notamment proposer un plan d'apurement qui prévoit le remboursement de la dette sur plusieurs mois. Lorsque le locataire bénéficie d'une aide au logement de la CAF/CMSA, le respect de l'échéancier garantit le maintien de leur versement. L'intervention d'un conciliateur de justice peut faciliter la formalisation d'un accord.

Si le locataire présente des difficultés financières plus importantes, plusieurs leviers d'action existent. Le locataire peut saisir, de lui-même ou par l'intermédiaire d'un travailleur social, le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) qui pourra lui accorder une aide sous certaines conditions. Il peut également saisir la Commission départementale de surendettement, dont le secrétariat est assuré par la Banque de France, afin d'obtenir le report ou l'échelonnement des arriérés de loyers et de prioriser la créance locative par rapport aux autres créances. Si aucune solution n'a été trouvée, le différend s'achemine vers le contentieux locatif.

1. Ancel P., 2003, « Les décisions d'expulsion d'occupants sans droit ni titre : connaissance empirique d'un contentieux hétérogène », rapport de recherche, ministère de la Justice, juin.

Lorsque le contrat de location comprend une clause résolutoire, c'est-à-dire une clause résiliant de fait le bail si le locataire manque à ses obligations contractuelles, le bailleur peut mettre en demeure le locataire de payer sa dette locative en lui adressant un commandement de payer délivré par un huissier de justice. Dès lors, le locataire dispose de deux mois pour rembourser sa dette. Il peut mobiliser les dispositifs d'accompagnement ou d'aides afin de régler sa dette (FSL, Commission de surendettement), négocier un plan d'apurement directement avec le bailleur ou par l'intermédiaire de l'huissier et saisir le juge pour obtenir des délais de paiement. Par ailleurs, selon la nature du bailleur, l'huissier de justice, la CAF ou le bailleur lui-même, doit prévenir la Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex) du département². Réunissant les acteurs locaux intervenant en matière de traitement social de l'impayé, de logement et de prévention des expulsions, la Ccapex émet des avis et des recommandations à l'ensemble des partenaires en vue de traiter l'impayé ou de faciliter le relogement des locataires en grande difficulté.

2. La phase « judiciaire et d'exécution »

En l'absence de mobilisation de la part du locataire ou du fait de l'échec des négociations, le bailleur peut saisir le juge d'instance pour prononcer ou constater la résiliation du contrat de location en raison du défaut de paiement et ordonner l'expulsion. L'assignation à comparaître devant le juge est alors délivrée par un huissier de justice au locataire deux mois avant la date de l'audience. Ce délai doit permettre d'établir un diagnostic social et financier de la situation du locataire afin que le juge puisse disposer d'éléments sur ses ressources, ses charges, les causes de l'impayé et les solutions mobilisables. À l'issue de l'audience, le juge peut décider de résilier le bail. Le cas échéant, l'occupant perd ses droits en tant que locataire et doit s'acquitter d'une indemnité d'occupation égale au montant des loyers et charges contractuelles jusqu'à la libération effective des lieux. Il s'agit d'une décision d'expulsion « ferme ». Toutefois, s'il estime que le locataire est en mesure de régler sa dette, le juge peut également suspendre les effets de la clause résolutoire ou de la résiliation et lui accorder des délais de paiement. Il s'agit d'une décision d'expulsion « conditionnelle » car si le plan d'apurement n'est pas respecté, la procédure d'expulsion reprend.

Une fois l'expulsion prononcée et la résiliation du bail effective, un commandement de quitter les lieux est adressé au ménage par voie d'huissier. C'est le début de la phase d'exécution. Le ménage dispose alors de deux mois pour quitter le logement. Si l'occupant peut régler l'intégralité de sa dette, une négociation peut être entamée avec le bailleur pour signer un nouveau bail et rester dans le logement. Dans certains cas, des délais d'évacuation des locaux peuvent être accordés par le juge afin de laisser le temps au ménage de chercher une solution de relogement (recherche d'un logement dans le parc privé, demande de logement social). S'il n'est pas en mesure d'accéder à un logement décent et indépendant par ses propres moyens ou de s'y maintenir, il peut saisir la commission Dalo pour faire valoir son droit au logement opposable. Lorsque le ménage refuse de partir, le bailleur demande, par l'intermédiaire de l'huissier de justice, le concours de la force publique

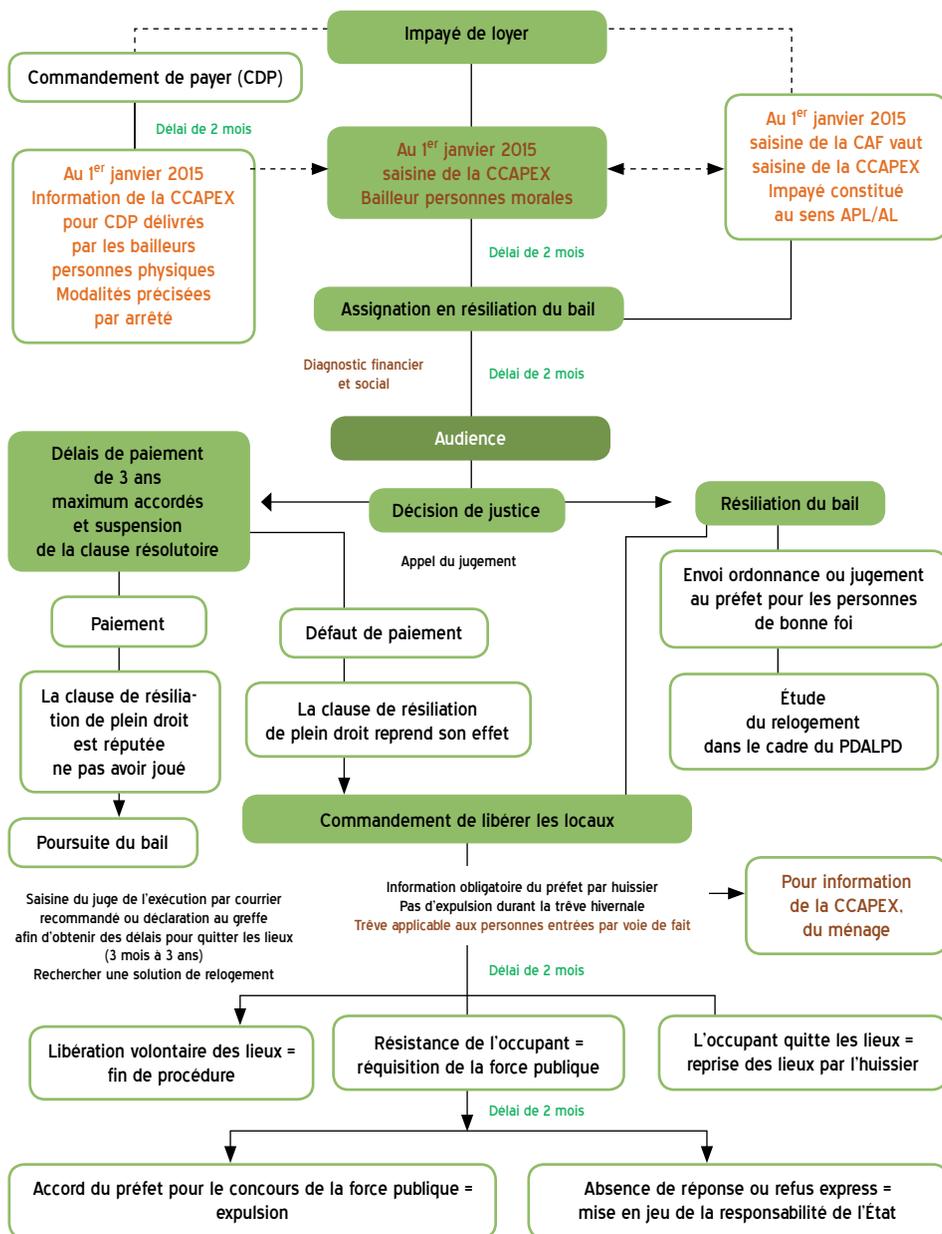
2. La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) du 24 mars 2014 a renforcé le rôle des Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex). Elle a notamment précisé les modalités d'information de la Ccapex afin qu'elle soit prévenue le plus tôt possible des situations d'impayé. Si le bailleur est une personne physique, l'huissier de justice doit signaler à la Ccapex par lettre ou par voie électronique le commandement de payer pour une dette dont le montant et l'ancienneté sont supérieurs à certains seuils fixés par arrêté préfectoral. En revanche, lorsque le locataire perçoit une aide au logement, c'est à la CAF/CMSA de signaler le dossier à la Ccapex après en avoir été informé par le bailleur. Si le bailleur est une personne morale, il est tenu de saisir la Ccapex au moins deux mois avant une assignation aux fins de résiliation du bail.

auprès du préfet pour procéder à l'expulsion. Une enquête administrative est alors diligentée par les services de la préfecture auprès du commissariat avant d'autoriser ou de refuser l'intervention effective de la force publique. Dans ce dernier cas, le bailleur peut se retourner contre l'État pour obtenir une indemnité.

3. La phase « post-expulsion »

Si le ménage ne parvient pas à se reloger rapidement et à moindre coût ni dans le parc privé, ni dans le parc social à l'issue de l'expulsion, il peut être hébergé chez un particulier, recourir à l'hébergement social ou se retrouver sans abri. Cependant, il est impossible, à l'heure actuelle, de connaître les trajectoires résidentielles des ménages expulsés.

Schéma 1 : Procédure d'expulsion locative pour impayé de loyer (parc public ou privé)



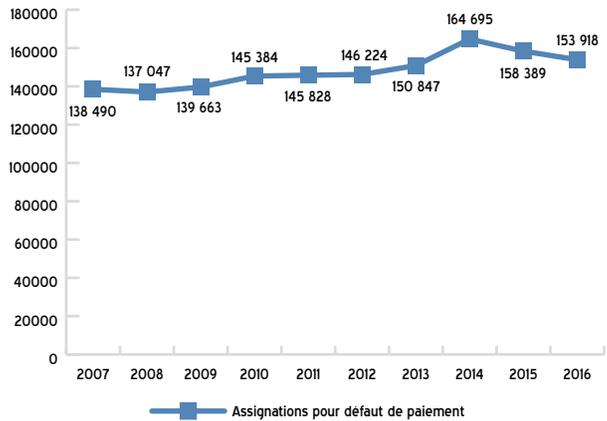
Source : Chodorge M., Maury N., Wagner N., 2014, « Bailleurs et locataires face à l'impayé : l'activité de conseil des Adil en matière de prévention des expulsions », Anil, novembre.

L'assignation en justice pour défaut de paiement : déterminants et disparités territoriales

En 2014¹¹⁹, 165 000 locataires ont été assignés en justice en raison d'un défaut de paiement ou d'assurance et 126 000 ont fait l'objet d'une décision d'expulsion. Si une partie d'entre eux ont obtenu un délai supplémentaire pour régler leur dette locative (39 %), la majorité a vu son bail résilié de manière définitive à l'issue du jugement (61 %). Malgré l'existence et le renforcement de dispositifs de prévention tout au long du processus d'expulsion locative, le nombre d'assignations¹²⁰ a progressé de 19 % entre 2007 et 2014 (*graphique 25*), soit sensiblement plus vite que le nombre total de locataires au cours de cette période (environ 10 %)¹²¹.

En revanche, le nombre de locataires assignés varie fortement d'un territoire à un autre. Ainsi, certains départements, tels que la Nièvre, la Corse-du-Sud ou la Lozère, enregistrent moins d'une centaine de demandes d'expulsion locative chaque année quand d'autres, comme les départements d'Île-de-France, du Nord, des Bouches-du-Rhône, du Rhône, de Haute-Garonne ou de Gironde, en comptabilisent plusieurs milliers (carte 1).

Graphique 25 : Évolution du nombre d'assignations en justice pour défaut de paiement, entre 2007 et 2016



Champ : France entière, demandes d'expulsion locative introduites par les bailleurs au fond et en référé devant le tribunal d'instance visant à prononcer ou constater la résiliation du bail pour défaut de paiement du loyer ou des charges ou défaut d'assurance.

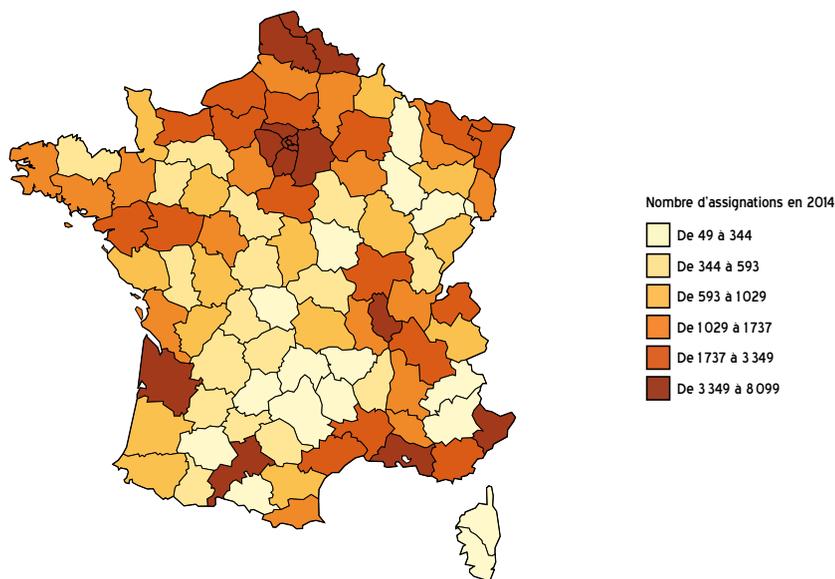
Source : Ministère de la Justice, répertoire général civil ; exploitation du Credoc pour le compte de l'Onpes.

119. L'étude sur laquelle s'appuie les résultats présentés dans cette section a commencé en 2015. A cette date, les données portant sur l'année 2015 et 2016 n'étaient pas disponibles. Les commentaires concernent donc l'année 2014. Cependant on peut noter que le nombre d'assignations semble légèrement diminuer en 2015 (158 000) et 2016 (154 000).

120. L'assignation en justice correspond à la demande d'expulsion locative introduite par le bailleur devant le juge.

121. France entière, d'après le recensement de la population.

Carte 1 : Nombre d'assignations en justice pour défaut de paiement par département, en 2014



Champ : France métropolitaine, demandes d'expulsion locative introduites par les bailleurs au fond et en référé devant le tribunal d'instance visant à prononcer ou constater la résiliation du bail pour défaut de paiement du loyer ou des charges ou défaut d'assurance.

Source : Ministère de la Justice, répertoire général civil 2014 ; exploitation du Credoc pour le compte de l'Onpes.

Comment interpréter l'ampleur et la progression de ce phénomène ? Comment expliquer que les locataires risquent davantage de faire l'objet d'une procédure judiciaire d'expulsion pour défaut de paiement dans certains départements que dans d'autres, toutes choses égales par ailleurs ?

Bien que la connaissance relative au début du processus d'expulsion locative se soit enrichie depuis le début des années 2000, elle demeure partielle et limitée¹²². Contrairement à la phase judiciaire et d'exécution, pour laquelle les différentes étapes sont bien renseignées, la phase précontentieuse est relativement méconnue d'un point de vue quantitatif à l'échelle nationale. Il est difficile de rendre compte du nombre de personnes concernées par un commandement de payer sur l'ensemble du parc locatif en raison, notamment, d'une absence

122. Le rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées sur la définition d'un système d'observation des expulsions locatives, en 2004, soulignait le manque de connaissance concernant les ménages en situation d'impayé de loyer.

de centralisation de ces derniers au niveau national¹²³. Par ailleurs, si plusieurs études¹²⁴ ont permis de mettre au jour les causes de l'impayé locatif et l'enchaînement d'événements qui conduisent un ménage à être expulsé, elles sont rarement de portée nationale¹²⁵ et interrogent très peu le rôle du contexte territorial dans le déclenchement ou non de la procédure d'expulsion locative¹²⁶.

Après avoir présenté les facteurs de risque et les causes de l'impayé locatif au niveau individuel, les développements suivants tentent d'identifier les déterminants de l'assignation en justice pour défaut de paiement pour mieux comprendre les disparités départementales dans ce domaine.

De l'impayé à l'assignation

En 2013, 4,5 % des locataires étaient concernés par un impayé de loyer ou de charges¹²⁷. Certains ménages sont néanmoins plus exposés que d'autres à ce risque, en raison de la faiblesse de leurs ressources ou de la précarité de leur situation. De fait, l'impayé est souvent la conséquence d'une dégradation de la situation financière des ménages, quand il n'est pas le produit d'un cumul de difficultés.

123. Le logiciel de suivi et de gestion des procédures d'expulsion locative (Exploc), créé à l'initiative du ministère de l'Intérieur en partenariat avec le ministère du Logement, devrait pouvoir combler ces lacunes. Le logiciel a été interfacé en 2017 avec celui des huissiers de justice qui sont désormais obligés de transmettre leurs actes aux CCAPEX par voie électronique. Les commandements de payer seront donc centralisés au sein d'un même système d'information. Les seules données disponibles au niveau national concernent : le nombre de ménages rencontrant des difficultés à payer leur loyer ou leurs charges, le nombre de ménages en situation d'impayé grâce à l'enquête nationale Logement (ENL) de l'Insee, ainsi que le nombre de ménages ayant été dans l'impossibilité financière de payer leur loyer à temps grâce à l'enquête Statistique sur les ressources et conditions de vie (dispositif SRCV). Les estimations issues de l'ENL sont quinquennales tandis qu'elles sont annuelles dans le cadre de SRCV.

124. FORs-Recherche sociale, 2004, « Les conséquences psychologiques et sociales de la procédure d'expulsion », rapport, octobre ; Herbert B., 2011, « Prévention des expulsions, locataires et bailleurs face à l'impayé », Agence nationale d'information sur le logement (Anil), octobre ; Maurel Y., Vincent P., 2012, « Comment en arrive-t-on à l'expulsion ? 100 ménages expulsés de leur logement rencontrés par les Adil », Adil du Gard, février ; Chodorge M., Maury N., Wagner N., 2014, « Bailleurs et locataires face à l'impayé : L'activité de conseil des Adil en matière de prévention des expulsions », Anil, novembre ; Fondation Abbé Pierre, 2016, « L'état du mal-logement en France. Rhône-Alpes, un éclairage régional », 21^e rapport annuel.

125. À l'exception des études de l'Anil qui s'appuient sur des données collectées par son réseau d'Adil et assurent par conséquent une certaine représentativité. Toutefois les analyses ne portent que sur les locataires consultant une Adil.

126. À l'échelle nationale, les études de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil) introduisent néanmoins cette dimension. Ainsi ont-elles pris en compte le niveau de tension du marché du logement des départements investigués pour analyser la nature des préconisations des Adil – maintien dans les lieux ou relogement – adressées aux locataires et bailleurs en difficulté. On peut également mentionner, au niveau régional, le récent éclairage de l'agence Rhône-Alpes de la Fondation Abbé Pierre qui analyse les différentes situations d'impayés rencontrées par les acteurs de la prévention des expulsions locatives au regard des contextes locaux.

127. Insee, 2017, *Les Conditions de logement en France*, coll. Insee Références.

– Des ménages plus exposés à l’impayé de loyer ou de charges

Les ménages qui disposent d’un faible niveau de ressources rencontrent plus souvent des difficultés à payer leur loyer. En 2013, la proportion de locataires qui déclarent avoir connu des difficultés à payer leur loyer au cours des deux dernières années s’avère trois fois plus élevée parmi les ménages à bas revenus (28 %) que parmi les ménages plus aisés (8 %). Les locataires qui se déclarent en situation d’impayé de loyer ou de charges sont également deux fois plus nombreux parmi les ménages à bas revenus (9 %) que dans l’ensemble des locataires¹²⁸. Les ménages dans une situation précaire par rapport à l’emploi apparaissent également plus vulnérables face à l’impayé. En effet, d’après une étude de la DREES réalisée en 2006, les ménages touchés par le chômage et, dans une moindre mesure, ceux dont la personne de référence est salariée en CDD ou en intérim, ont plus de risque de connaître un retard de paiement d’au moins deux mois que les salariés en CDI ou les retraités¹²⁹.

Les familles monoparentales et les couples avec enfants ont aussi une probabilité plus grande de connaître des difficultés de paiement dues, en partie, à leur plus faible niveau de vie : plus le nombre d’enfants est important et plus la proportion de ménages ayant connu des retards de loyer augmente. Les locataires du parc social sont également plus exposés au risque d’impayé que les locataires du parc privé. Le parc social loge, en effet, davantage de ménages à bas revenus, familles monoparentales et couples avec enfants ; cependant même en neutralisant les différences de revenus, de composition familiale, d’âge, de situation professionnelle et de localisation, les retards de loyers y demeurent plus nombreux. Ce paradoxe peut s’expliquer par le processus de sélection à l’entrée du parc locatif privé et social : le parc social accueillant plus largement des ménages susceptibles d’être confrontés à des difficultés de paiement contrairement au parc privé dont l’accès est souvent conditionné par l’apport de garanties (garant, caution, etc.).

Par ailleurs, assez logiquement, les ménages qui consentent un taux d’effort net élevé sont plus souvent exposés à des difficultés de paiement. La part des ménages ayant connu des retards de loyer d’au moins deux mois est ainsi relativement plus importante parmi les locataires qui consacrent plus de 35 %¹³⁰ de leur revenu à leurs dépenses de logement que parmi les autres locataires. Cependant, ils sont aussi proportionnellement plus nombreux parmi les ménages qui présentent un taux inférieur à 10 %. Cette répartition peut traduire des difficultés de paiement de natures variées. Dans un cas, elles peuvent être liées au poids excessif du loyer dans le budget, dans l’autre elles peuvent résulter de la faiblesse des ressources, malgré l’importance des aides au logement perçues, qui fragilise l’équilibre budgétaire et accroît sa sensibilité à toute dépense imprévue.

128. Source : Insee, enquête nationale Logement (ENL) 2013. L’ENL 2013 permet d’identifier les ménages qui ont rencontré des difficultés pour payer leur loyer ou leurs charges au cours des vingt-quatre mois précédant l’enquête ainsi que les ménages qui déclarent être dans une situation d’impayé au moment de l’enquête.

129. Nivière D., 2006, « Les ménages ayant des difficultés pour payer leur loyer », *Études et Résultats*, DREES, n° 534, novembre. Outre les questions portant sur les difficultés pour payer le loyer au cours des vingt-quatre derniers mois et sur les personnes en situation d’impayé au moment de l’enquête, le questionnaire de l’ENL 2002 comportait également une question sur les retards de paiement du loyer ou des charges d’au moins deux mois au cours des vingt-quatre derniers mois. Il s’agit d’un raisonnement « toutes choses égales par ailleurs », c’est-à-dire à caractéristiques du ménage (âge, niveau de vie, composition familiale), taille de l’unité urbaine de résidence et secteur locatif équivalents.

130. Dans l’étude citée, est considéré comme élevé un taux d’effort supérieur à 35 %.

– *Des ruptures de parcours principalement à l'origine de l'impayé*

Si les causes de l'impayé peuvent s'avérer multiples et parfois liées entre elles, il résulte souvent d'une perte de ressources générée par une rupture dans le parcours du ménage ou un événement imprévu. En effet, d'après une enquête conduite par l'Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil) auprès de ménages confrontés à une situation d'impayé venus consulter une Adil¹³¹, près de six ménages enquêtés sur dix expliquent cet impayé par une baisse de ressources due à une perte d'emploi, un problème de santé, une séparation ou un départ à la retraite. Pour un ménage sur dix, néanmoins, la perte de ressources à l'origine de l'impayé dépend d'un autre motif. Une baisse ou une suspension du versement de certaines prestations sociales, une dépense imprévue ou une augmentation des charges locatives sont autant de raisons avancées par des ménages en situation d'impayé¹³².

L'élément déclencheur peut intervenir dans des contextes budgétaires variés. Dans son éclairage régional Rhône-Alpes de 2016, la Fondation Abbé Pierre distingue ainsi des situations dans lesquelles les ménages déjà contraints financièrement doivent faire face à une dépense imprévue, et d'autres dans lesquelles une rupture de parcours entraîne une baisse durable du budget et une hausse mécanique du poids du logement. Dans le premier cas, les ménages sont amenés à cesser de payer leur loyer et leurs factures pour se concentrer sur le règlement de cette dépense en recourant parfois à des crédits à la consommation avec un fort risque de surendettement. Dans le second cas, la rupture de parcours peut rapidement faire basculer les ménages dans une situation d'impayé si elle ne s'accompagne pas d'un déménagement vers un logement plus adapté à leurs ressources.

Cependant, il convient de noter que l'impayé n'est pas seulement la conséquence d'une perte de ressources à la suite d'un accident de la vie. Pour un peu plus de 20 % des locataires enquêtés par l'Anil, l'impayé a des causes multiples. Plus qu'un événement en particulier, c'est le cumul de difficultés, qu'elles soient d'ordre financier, familial, psychologique ou de santé, qui est avancé par les ménages pour expliquer l'apparition des impayés de loyer¹³³. Par ailleurs, la dette locative peut aussi résulter d'un litige avec le bailleur. Le refus de payer son loyer est un moyen de pression du locataire sur le bailleur afin qu'il réalise des travaux en cas de vétusté, d'insalubrité ou de contestation du montant du loyer ou des charges.

131. Chodorge M., Maury N., Wagner N., 2014, « Bailleurs et locataires face à l'impayé : L'activité de conseil des Adil en matière de prévention des expulsions », Anil, novembre. Il s'agit d'une enquête conduite entre avril et septembre 2013 par l'ensemble des agences départementales d'information sur le logement (Adil) auprès d'un échantillon de 4 388 bailleurs et locataires en situation d'impayé, soit 1 269 bailleurs privés et 3 119 locataires.

132. Mounier B., 2016, « Impacts du parcours de l'impayé de loyer sur des situations budgétaires », MRIE, Les dossiers de la MRIE.

133. Maurel Y., Vincent P., 2012, « Comment en arrive-t-on à l'expulsion ? 100 ménages expulsés de leur logement rencontrés par les Adil », Adil du Gard, février.

– Vers l'assignation

L'accumulation de difficultés et la détresse psychologique qu'elle provoque dans certains cas, peuvent conduire les ménages à ne pas mesurer les conséquences de l'impayé¹³⁴ et amoindrir leur capacité de réaction face aux courriers de relance et aux sollicitations du bailleur. La défiance à l'égard des travailleurs sociaux, la méconnaissance des dispositifs de prévention existant, tels que les aides financières prévues par le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ou l'échelonnement du remboursement de la dette auprès du bailleur, ainsi que la complexité du langage juridique utilisé dans le commandement de payer, contribuent à expliquer la mobilisation parfois tardive des locataires. Le cas échéant, la dette locative atteint un montant tel qu'il s'avère très compliqué pour le locataire d'honorer son remboursement tout en continuant de s'acquitter du paiement de son loyer lorsqu'un plan d'apurement a été conclu avec le bailleur. L'absence ou l'échec de démarches amiables rendent alors la procédure d'expulsion inévitable.

Un taux d'assignations qui varie surtout en fonction de la structure économique et sociale des départements

Le déclenchement de la procédure d'expulsion est la conséquence d'un engrenage de difficultés au niveau individuel. Cependant, le taux d'assignations en justice pour défaut de paiement varie fortement d'un département à un autre suggérant l'influence de facteurs propres au contexte territorial.

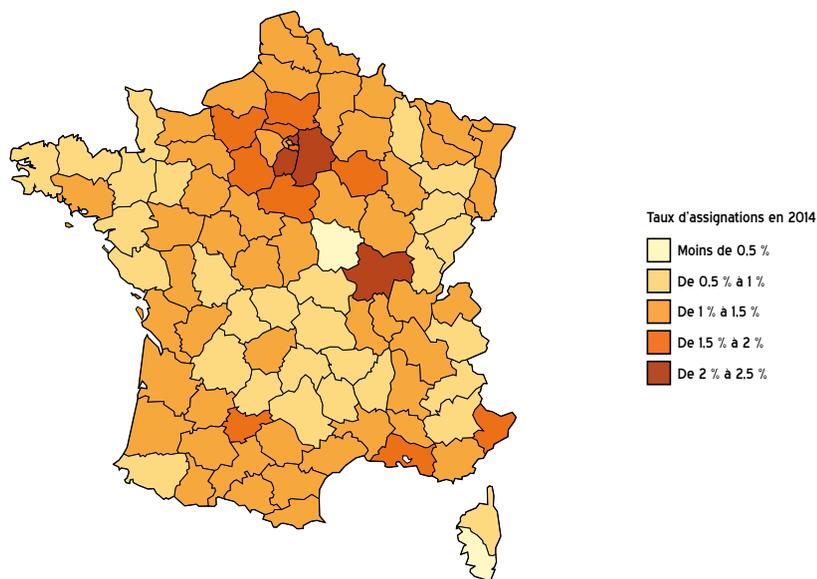
Une fois rapportée à la taille du parc de logements locatifs, la progression du nombre d'assignations apparaît plus contenue. Le taux d'assignations¹³⁵ reste relativement stable entre 2007 et 2014, passant de 1,20 % à 1,28 %¹³⁶. La hausse du nombre d'assignations est donc en partie liée à la hausse du nombre de locataires. Toutefois, les disparités demeurent. Ainsi, certains départements présentent en 2014 un taux d'assignations très faible par rapport à la moyenne nationale, tels que la Nièvre (0,2 %) ou la Haute-Corse (0,5 %), quand d'autres, principalement situés en Île-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur, se distinguent par des taux particulièrement élevés (carte 2). C'est notamment le cas de l'Essonne (2,5 %), de la Seine-et-Marne (2,4 %) et de la Seine-Saint-Denis (2,1 %), ainsi que des Bouches-du-Rhône et des Alpes-Maritimes dans lesquels la part des locataires assignés est supérieure à 1,5 %.

134. *Ibid.*

135. Le taux d'assignations correspond au nombre de demandes d'expulsion locative introduites devant le tribunal d'instance en raison d'un défaut de paiement du loyer ou des charges, rapporté au nombre de logements locatifs sur une année et un territoire donnés.

136. France entière.

Carte 2 : Taux d'assignations en justice pour défaut de paiement par département, en 2014



Champ : France métropolitaine, demandes d'expulsion locative introduites par les bailleurs au fond et en référé devant le tribunal d'instance visant à prononcer ou constater la résiliation du bail pour défaut de paiement du loyer ou des charges ou défaut d'assurance rapporté au nombre de logements locatifs.

Sources : Ministère de la Justice, répertoire général civil ; Insee, recensement de la population ; exploitation du Credoc pour le compte de l'Onpes.

Ces disparités territoriales s'expliquent majoritairement par la structure économique, sociale et démographique des départements. En effet, à l'issue d'un travail exploratoire de modélisation économétrique visant à identifier les déterminants du taux d'assignations en justice pour impayé (*encadré 21*), le Credoc a montré que celui-ci dépendait de la cherté des loyers en vigueur dans le parc social¹³⁷, du taux d'effort net élevé des locataires du parc privé¹³⁸, de la surreprésentation des familles monoparentales et des ménages surendettés, ainsi que de l'augmentation de la pauvreté sur plusieurs années consécutives. Ces résultats confirment en partie les tendances observées à l'échelle individuelle. Ainsi, plus un département se caractérise par un marché locatif tendu et concentre une population économiquement et socialement fragile, plus le taux d'assignations tend à augmenter.

137. Le seul indicateur fiable au niveau départemental est le niveau du loyer du parc social, cette variable a donc été utilisée comme un « proxy » étant entendu que ce ne sont pas les loyers du parc social en eux-mêmes qui jouent mais qu'ils sont plutôt révélateurs de la tension du marché du logement.

138. Il s'agit du taux d'effort des locataires bénéficiaires d'une aide au logement.

Encadré 21

Méthodologie de l'étude du Credoc sur le début du processus d'expulsion locative

Des investigations économétriques pour expliquer les disparités territoriales en matière d'assignation

Le Credoc a conduit des investigations économétriques afin d'identifier les déterminants du taux d'assignations en justice – défini comme le nombre de demandes d'expulsion locative pour impayé rapporté au nombre de logements locatifs – pour défaut de paiement et expliquer ainsi sa variation d'un territoire à l'autre. La très forte corrélation entre les taux d'assignations et les taux de décisions d'expulsion au niveau départemental a abouti à retenir le taux d'assignations comme variable expliquée.

Une première analyse statistique des données du ministère de la Justice portant sur les demandes d'expulsion locative introduites devant le tribunal d'instance en raison d'un impayé de loyer ou de charges a été menée pour objectiver et quantifier les disparités départementales dans ce domaine. Puis, une base de données contenant près de deux cents variables, pressenties comme potentiellement explicatives à l'issue d'un examen de la littérature, a été constituée. Ces données portent sur les caractéristiques économiques, sociales et démographiques des départements et concernent la période 2007-2014. Elles peuvent être regroupées en sept grandes familles :

- la densité urbaine ;
- le logement (nature du parc, taille et niveau de confort des logements, niveau des loyers, mobilité résidentielle) ;
- l'emploi (taux d'activité, conditions d'emploi, taux de chômage) ;
- la pauvreté et le niveau de vie (taux de pauvreté, taux de surendettement, revenu disponible brut par unité de consommation) ;
- les prestations sociales (part des bénéficiaires des aides au logement, du RSA, de l'AAH, de l'ASPA, etc.) ;
- la santé (prévalence des affections de longue durée, nombre de bénéficiaires de la CMU, etc.)
- les caractéristiques sociodémographiques (âge, niveau de diplôme, composition familiale, profession et catégorie sociale).

Des indicateurs d'opinion issus de l'enquête Conditions de vie et aspirations du Credoc ont également été ajoutés afin de décrire la précarité ressentie par les ménages en matière de logement. En revanche, il n'a pas été possible d'objectiver l'action publique locale en matière de prévention et de traitement de l'impayé locatif en raison de la diversité des pratiques et de l'absence d'indicateurs harmonisés. Seul le niveau de dépense des départements au titre du Fonds de solidarité pour le logement a pu être intégré à cette base de données. Différentes corrélations ont ensuite été testées entre l'ensemble de ces variables et le taux d'assignations avant d'entamer la phase de modélisation économétrique.

Les modèles ont finalement permis d'expliquer près de 65 % de la variance du taux d'assignations entre 2007 et 2014 en mettant en évidence le rôle déterminant des facteurs économiques et sociodémographiques. Il s'agit du niveau des loyers dans le parc social, du taux d'effort net élevé des locataires du parc privé percevant une aide au logement, de la surreprésentation des familles monoparentales et des ménages surendettés et de l'augmentation du taux de pauvreté depuis 2007.

En revanche, certaines variables telles que le taux de pauvreté ou le taux de chômage, par exemple, ne sont pas ressorties bien que les phénomènes qu'elles mesurent apparaissent détermi-

nants au niveau individuel. Il est possible que l'agrégation des données à un niveau départemental tende à masquer les effets de certaines variables. Toutefois, des analyses conduites au niveau des juridictions de chaque département en agrégeant des données communales n'ont pas permis de révéler de nouvelles variables explicatives, ni de lever le doute sur l'absence de corrélation avec des variables attendues.

Par ailleurs, la part de variance inexpliquée témoigne de l'existence d'autres facteurs explicatifs plus difficilement observables et laisse penser que les disparités départementales dépendent en partie de l'action publique locale en matière de prévention. Des taux d'assignations théoriques ont été calculés pour chaque département à partir des modèles économétriques et comparés aux taux d'assignations réels afin de repérer les territoires pour lesquels les prédictions étaient les plus éloignées de la réalité. Des investigations qualitatives ont ensuite été menées dans certains d'entre eux pour comprendre les raisons de cet écart et mieux appréhender les déterminants du taux d'assignations.

Des investigations qualitatives pour éclairer le rôle de l'action publique locale en matière de prévention des expulsions locatives

Conduites entre septembre et décembre 2016, les investigations qualitatives avaient pour objectif de confronter les résultats statistiques à la perception des acteurs de la procédure d'expulsion et de sa prévention. Il s'agissait de comprendre dans quelle mesure les pratiques et la mobilisation des acteurs locaux contribuent à expliquer le taux d'assignations d'un département enquêté et, *in fine*, les variations territoriales dans ce domaine.

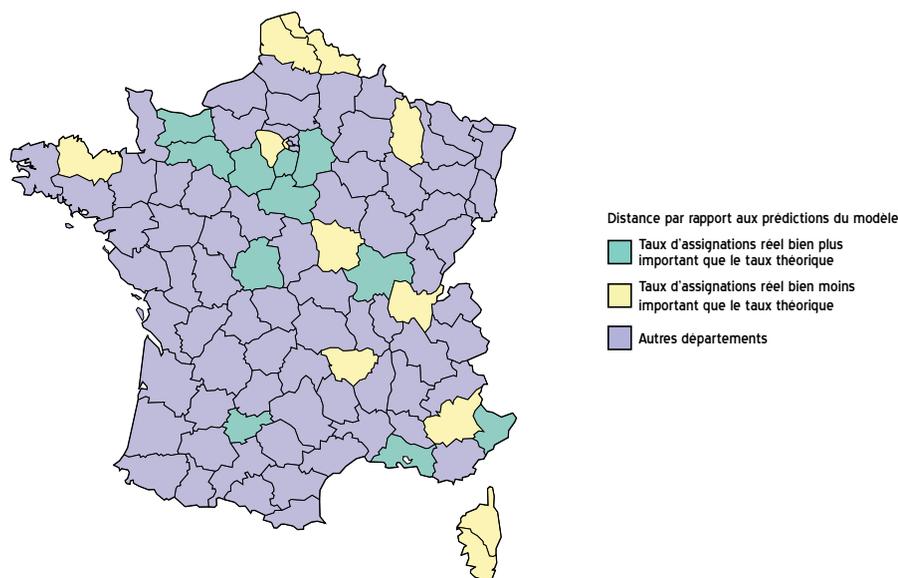
Six départements ont été choisis à partir des résultats issus de la modélisation : trois départements avec un taux d'assignations réel plus faible que le taux prédit par le modèle et trois départements avec un taux d'assignations réel plus important afin de vérifier l'hypothèse selon laquelle les premiers se caractériseraient par un contexte relativement favorable à la prévention et au traitement des impayés locatifs contrairement aux seconds.

Néanmoins, compte tenu du taux de variance inexpliquée, d'autres indicateurs statistiques portant sur le contexte sociodémographique et le traitement judiciaire des expulsions locatives ont également été pris en considération pour la sélection des départements. Trois critères ont notamment été retenus : la diversité géographique, la prégnance du phénomène d'expulsion et la diversité supposée des départements en matière de prévention des expulsions locatives. Cette diversité a été appréciée à partir des résultats du modèle et d'indicateurs statistiques tels que le taux de décisions d'expulsion locative, le taux de décisions contradictoires ou encore le taux de décisions fermes considérant qu'ils témoignent *a priori* de la capacité du dispositif local à prévenir les expulsions.

Une soixantaine d'entretiens ont ainsi été réalisés auprès de différents acteurs de la prévention des expulsions locatives de six départements, parmi lesquels des représentants du conseil départemental, de l'État (DDCS ou DDT), des CAF/CMSA, des bailleurs sociaux, des collectivités territoriales, des CCAS/CIAS et des UDCCAS, des Adil, de la Banque de France, de la chambre départementale des huissiers, des associations de l'accompagnement social, de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) ou de la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM).

Néanmoins, si les caractéristiques économiques et sociodémographiques d'un département expliquent pour une grande part la variabilité du taux d'assignations, elles ne la déterminent pas en totalité¹³⁹. Une fois neutralisés les effets de structure, certains départements présentent un taux d'assignations conforme aux prédictions du modèle économétrique quand d'autres affichent un taux plus élevé ou plus faible (carte 3). La différence entre le taux d'assignations observé et le taux d'assignations théorique laisse à penser que d'autres facteurs contribuent à accroître ou à réduire la probabilité d'une procédure judiciaire pour impayé.

Carte 3 : Différence entre les taux d'assignations observés et théoriques



Champ : France métropolitaine.

Sources : Ministère de la Justice, répertoire général civil ; Insee, recensement de la population ; exploitation du Credoc pour le compte de l'Onpes.

Un taux d'assignations en lien avec les pratiques et la mobilisation des acteurs locaux ?

En août 2014, le rapport de la mission interinspection sur l'évaluation de la politique de prévention des expulsions locatives¹⁴⁰ présentait l'hétérogénéité des pratiques administratives et judiciaires comme une source d'inégalité de traitement entre les locataires confrontés au risque d'impayé. Ce constat tend à alimenter l'hypothèse selon laquelle les pratiques auraient un effet sur le taux d'assignations. Difficilement objectivables et mesurables, ces

139. En effet 35 % de la variance du phénomène n'est pas expliqué par les déterminants socio-économiques et démographiques précités.

140. Henry F., Tardivon P., Laffon P., Combot N., De Blasi M., Mouchard P., 2014, « Évaluation de la prévention des expulsions locatives », Rapport de la mission de modernisation de l'action publique (MAP), août.

différentes pratiques ne peuvent être approchées par l'analyse économétrique. Afin d'observer leurs effets, des investigations qualitatives ont été conduites dans six départements où l'écart entre les prédictions du modèle et le taux d'assignations réellement observé était le plus important.

Si la mobilisation relativement limitée de certains acteurs autour de la prévention des expulsions locatives en amont de l'assignation est commune à l'ensemble des départements enquêtés, le contexte partenarial et les pratiques des acteurs locaux varient cependant d'un territoire à l'autre et contribuent à expliquer, dans certains cas, les taux d'assignations observés.

Une mobilisation des acteurs relativement limitée au début du processus d'expulsion locative

À l'exception des agences départementales d'information sur le logement (Adil) et des bailleurs sociaux, la mobilisation des acteurs susceptibles d'agir au début du processus d'expulsion locative est relativement limitée dans l'ensemble des départements enquêtés (voir annexe 7 pour une présentation des acteurs et des dispositifs sur lesquels repose la politique de prévention des expulsions locatives).

L'Adil apparaît comme un acteur majeur de la prévention tant par son activité de conseil auprès des locataires et des bailleurs privés confrontés à une situation d'impayés, qu'au regard de l'information juridique qu'elle diffuse auprès des travailleurs sociaux sur les procédures de traitement de l'impayé de loyer. Dans l'ensemble, les bailleurs sociaux des départements retenus dans l'enquête adoptent, quant à eux, une démarche relativement proactive dès le premier mois d'impayé. Ils accordent rarement des aides à la quittance et très peu d'entre eux prévoient de muter les locataires en situation d'impayés dans des logements du parc social plus adaptés à leurs capacités financières. Toutefois, ils cherchent à entrer immédiatement en contact avec le locataire (lettre de relance, appels téléphoniques, visites à domicile) afin de recouvrer la somme due et de mettre en place un échelonnement du remboursement de la dette locative si nécessaire. Ils proposent également des conseils en matière de gestion budgétaire et sollicitent, dans certains cas, une prise en charge sociale ou financière de la commune ou du département pour favoriser le maintien dans le logement. Cette intervention précoce est rendue possible grâce à l'existence d'un réseau d'agents susceptibles d'aller à la rencontre des locataires, d'une connaissance des dispositifs de prévention et des aides financières mobilisables (Ccapex, FSL), ainsi que de liens parfois ténus avec les travailleurs sociaux des communes, des départements et des CAF.

Cette grande réactivité les distingue notamment des bailleurs privés qui interviennent, en général, tardivement en raison d'une méconnaissance des procédures et des dispositifs d'aide mobilisables ou dans l'espoir que le locataire trouve une solution à sa situation. Ceux qui perçoivent des aides au logement ont également tendance à différer le signalement de l'impayé craignant que leur versement ne soit suspendu. Contrairement aux bailleurs sociaux qui peuvent siéger dans les Ccapex et mettre en place des partenariats avec les autres acteurs impliqués dans la prévention des expulsions locatives, les bailleurs privés semblent souvent isolés. Une nuance doit être apportée concernant les bailleurs qui recourent à un administrateur de biens dans la mesure où ces professionnels, mieux informés, ont tendance à sensibiliser les propriétaires à la question des impayés en les incitant à souscrire

une assurance et à être attentif au niveau de ressources des ménages à l'entrée dans le logement. S'ils recherchent également des solutions avec le locataire en cas de retard de paiement du loyer, ils demeurent malgré tout moins familiers des dispositifs de prévention que les bailleurs sociaux.

À l'intervention tardive des bailleurs privés peut être ajoutée celle des Ccapex. En effet, les Ccapex des départements enquêtés interviennent rarement en amont de la procédure judiciaire. Si toutes les Ccapex reçoivent une copie des commandements de payer délivrés par l'huissier de justice au locataire pour le compte du bailleur¹⁴¹, seule une d'entre elles traite ces signalements : elle adresse une copie aux services sociaux du département et envoie une lettre aux locataires du parc privé dans laquelle elle leur conseille de contacter un travailleur social, d'appeler un juriste de l'Adil et de se rapprocher de la CAF. Le manque de moyens limite fortement le traitement des situations individuelles en amont de l'assignation. Deux des Ccapex qui procédaient de la sorte jusque très récemment ont finalement dû renoncer en raison du trop grand nombre de dossiers reçus. Par ailleurs, les acteurs questionnent l'efficacité d'une intervention à ce stade étant donné que la moitié des commandements de payer ne se traduisent pas par une assignation. Le cas échéant, il serait nécessaire, selon les acteurs interrogés, de réaliser des diagnostics sociaux et financiers de façon systématique à cette étape de la procédure pour identifier les ménages dont la situation risque de s'aggraver et pour lesquels une action serait nécessaire. Bien que leur fonctionnement et leurs modes opératoires varient d'un département à l'autre, les Ccapex des départements étudiés ont tendance à agir, dans l'ensemble, à compter de l'assignation. À l'exception d'une Ccapex qui suit tous les nouveaux dossiers qui lui parviennent - le secrétariat contacte les locataires ainsi que les bailleurs privés et publics, fait le lien avec les services sociaux, contribue à la mise en place de plans d'apurement quand ceux-ci ne sont pas déjà présents et vérifie leur suivi effectif -, aucune n'étudie de manière systématique l'ensemble des dossiers à ce stade. La plupart des secrétariats examinent ces dossiers en vue de présenter les cas les plus délicats aux membres de la commission lors de sa réunion.

Une variété de contextes partenariaux et de pratiques locales autour de la prévention et du traitement des impayés locatifs

Le contexte partenarial et les pratiques des acteurs locaux diffèrent d'un département à l'autre. Ainsi, le niveau d'implication des collectivités locales dans la prévention et le traitement des impayés locatifs, les conditions d'octroi de certaines aides financières et la dynamique partenariale fluctuent localement et apparaissent comme autant d'indices d'un contexte plus ou moins favorable au déclenchement de la procédure judiciaire.

Le niveau d'implication des collectivités locales dans la prévention des impayés locatifs s'avère très hétérogène d'un département à l'autre. Certains se distinguent par la mobilisation d'un nombre conséquent de communes et de centres communaux d'action sociale (CCAS) dès l'apparition de l'impayé locatif. Cette mobilisation peut se traduire par la création et le portage de commissions locales d'impayés de loyers (CLIL), dont la composition, les rythmes d'intervention et l'éventuelle articulation avec la Ccapex dépendent de chaque collectivité.

141. Décret n° 2015-1384 du 30 octobre 2015.

Leur nombre est plus ou moins limité sur les territoires. Les CLIL associent de façon quasi systématique les services sociaux départementaux, les bailleurs sociaux et les CAF. Certaines commissions impliquent également les Adil ainsi que des associations qui accompagnent et défendent les ménages en impayé de loyer. En revanche, sauf exception locale, les commissions entretiennent peu de relations avec les bailleurs privés. Certaines commissions interviennent en continu quand d'autres se réunissent à un rythme mensuel ou trimestriel. Elles peuvent agir dès la survenue de l'impayé, notamment lorsque la commission propose un cadre d'intervention formel dans lequel le bailleur est tenu de signaler l'impayé aux services sociaux dès son apparition, de même qu'elles peuvent intervenir plus tardivement dans des situations plus complexes. L'organisation de réunions régulières en partenariat avec les principaux bailleurs sociaux du territoire et les services sociaux départementaux témoigne également de l'implication des collectivités locales. Ces réunions visent à repérer les ménages en situation d'impayé et à leur proposer un accompagnement social. Les bailleurs présentent des situations pour lesquelles ils recommandent l'intervention d'un travailleur social. Puis les services sociaux communaux contactent les ménages en question pour leur proposer un rendez-vous. Lorsque les ménages sont déjà suivis par un travailleur social du conseil départemental, ce sont les services sociaux départementaux qui se chargent de la prise de contact. Dans les communes plus petites, ce genre de réunions peut se tenir sans que le CCAS ne dispose de travailleurs sociaux. Le cas échéant, l'accompagnement social est délégué aux services sociaux du département. La fréquence de ces réunions varie d'une collectivité à l'autre. Si elles ont lieu mensuellement, une partie des dossiers étudiés peut concerner des impayés en amont de toute procédure judiciaire. En revanche, si elles ont lieu tous les trimestres ou une à deux fois par an, les dossiers concernent des procédures plus avancées.

Les conditions d'octroi et de versement de certaines aides financières qui participent à la solvabilisation du ménage en situation d'impayé diffèrent également selon les départements. C'est par exemple le cas des aides financières accordées dans le cadre du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) puisque chaque département fixe son propre règlement intérieur. Si, dans l'ensemble des départements étudiés, le dispositif s'avère fortement conditionné à certains critères, le niveau de ressources exigé pour en bénéficier et le niveau d'endettement accepté, eux, varient d'un département à l'autre¹⁴². Par exemple, tandis que la majorité des départements investigués établissent un montant d'aide maximal que le montant de la dette ne doit pas dépasser, deux demandent aux bailleurs d'abandonner la partie de la créance supérieure à un certain montant de dette pour que le ménage puisse bénéficier du FSL. Un resserrement des critères d'octroi des aides financières a également été observé dans plusieurs départements en raison de la pression budgétaire croissante. Cette restriction se traduit par l'exclusion des personnes isolées dont le revenu est égal ou supérieur au salaire minimum. Par ailleurs, les pratiques divergent par rapport à l'application du règlement intérieur. Certains départements appliquent strictement le règlement, notamment lorsqu'une des clauses prévoit que le recours au fonds ne peut se faire qu'après trois mois de reprise du paiement de loyer, excluant de fait de nombreux ménages en impayé. Dans d'autres

142. Une étude de l'Assemblée des départements de France et du ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité sur la place et le rôle des FSL dans la politique du logement, publiée en juin 2015, établissait le même constat.

départements des dérogations sont pratiquées au cas par cas, en tenant compte de l'engagement des ménages dans la résolution de leurs difficultés et de leur suivi par un travailleur social. Le délai de trois mois peut alors être réduit et la reprise du paiement actée, même si les sommes versées ne couvrent qu'une partie du loyer dû. Ces différences d'interprétation sont également perceptibles dans les conditions de rétablissement des aides au logement versées par les CAF. Alors que la loi Lagarde du 1^{er} juillet 2010 portant sur la réforme du crédit à la consommation prévoit que la recevabilité d'un dossier de surendettement permet le rétablissement des droits à l'aide personnalisée au logement, certaines CAF refusent de le faire.

La dynamique partenariale entre les acteurs impliqués dans la prévention des expulsions locatives est également très variable d'un département à un autre. Au niveau local, et dans les départements concernés, le partenariat est favorisé par les initiatives des communes et des CCAS qui parviennent à réunir au sein des CLIL un nombre plus ou moins important d'acteurs selon les lieux (bailleurs sociaux, services sociaux départementaux, CAF, Adil, associations chargées de l'accompagnement des ménages en difficulté, voire bailleurs privés). Au niveau départemental, les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex) encadrent l'intervention de toutes les instances susceptibles de venir en aide aux locataires en difficulté et de permettre un traitement global de l'impayé. Bien que la majorité des Ccapex n'interviennent qu'à partir de l'assignation dans les départements enquêtés, elles ne sont pas sans effet sur le partenariat. En réunissant régulièrement divers acteurs, les Ccapex contribuent au rapprochement et à l'interconnaissance des partenaires. Elles favorisent ainsi parfois des échanges et la recherche de solutions autour de dossiers d'impayés qui ne sont pas discutés pendant les réunions. Cependant, l'influence des Ccapex sur les partenariats dépend de leur ancienneté. Or, cette instance était inexistante ou en sommeil jusque très récemment dans plusieurs départements de l'enquête.

En dépit de l'existence d'un cadre plus ou moins favorable, les dynamiques partenariales varient d'un département à l'autre, en particulier concernant la circulation de l'information entre les CAF et les commissions de surendettement et entre les CAF et les autres partenaires. Alors que, dans certains départements, les CAF entretiennent des relations approfondies avec la commission de surendettement, dans d'autres, en revanche, elles n'ont que partiellement connaissance des dossiers de surendettement présentés devant la commission et regrettent de ne pouvoir informer les commissions du versement d'un possible rappel d'aide au logement¹⁴³. Or, d'après les représentants de ces CAF, dans certains cas, le versement d'un rappel d'aide peut diminuer considérablement la dette et éviter de recourir à une procédure de rétablissement personnel, celle-ci étant par ailleurs mal perçue par les bailleurs. En effet, plusieurs acteurs ont signalé l'intransigeance des bailleurs à l'égard des ménages ayant bénéficié d'un effacement de leurs dettes dans le cas d'un nouvel incident de paiement ainsi que la difficulté à laquelle sont confrontés ces ménages pour obtenir une mutation au sein du parc social alors même que leur logement peut se révéler trop

143. Ce rappel peut résulter de la suspension puis du rétablissement successif du versement des aides au logement. En effet, lorsque la CAF est informée de l'existence d'un impayé de loyer, elle demande au bailleur d'établir un plan d'apurement dans un délai de six mois. Si le plan n'est pas approuvé et si la dette n'est pas résorbée, la CAF suspend le versement de l'aide au logement. Cependant, si un plan est accepté à la suite de cette suspension, le versement reprend et un rappel est alors octroyé pour couvrir les mois d'interruption.

grand et trop coûteux pour leur budget. La nature des relations entre les CAF et les bailleurs diffère également en fonction des départements. Dans un des départements étudiés, la CAF a créé une unité spécifique consacrée aux impayés locatifs bien identifiée de tous les acteurs. Composée de travailleurs sociaux de la CAF, cette unité est particulièrement active auprès des locataires et des bailleurs du secteur privé : elle prend contact par courrier avec les locataires et les bailleurs dès qu'un impayé de loyer leur est signalé afin de leur proposer d'élaborer un plan d'apurement et elle rencontre spécifiquement les familles avec enfants pour les inciter à négocier avec leur bailleur. Les agents de cette unité fournissent leurs coordonnées téléphoniques et leurs adresses mails aux partenaires afin qu'ils puissent se renseigner sur l'état d'avancement d'un dossier et veillent à informer précisément les bailleurs des possibilités de rappel d'aide au logement. Dans d'autres départements, les CAF sont plus éloignées des autres partenaires impliqués dans la prévention des expulsions. Les partenaires regrettent de ne pas savoir si un rappel des aides au logement peut être ou non attendu, dans la mesure où cette information leur permettrait d'élaborer un plan d'apurement.

Un éclairage partiel du taux d'assignations

Finalement, la nature du contexte partenarial et des pratiques des acteurs locaux permettent d'éclairer, dans certains cas, les résultats statistiques et de fournir des éléments de compréhension du taux d'assignations.

En effet, deux des trois départements qui présentent un taux d'assignations moins important que celui prédit par le modèle économétrique se caractérisent par un contexte favorable à une plus grande prévention des expulsions. Ainsi, de nombreuses collectivités locales (communes, intercommunalités) sont fortement investies dans la prévention des impayés locatifs. Cet investissement se traduit, notamment, par la création et le portage de commissions locales d'impayés de loyers (CLIL), ainsi que par le repérage et l'accompagnement de ménages en situation d'impayé en partenariat avec les principaux bailleurs sociaux du territoire et les services sociaux départementaux. Par ailleurs, même si les Ccapex de ces départements ne se mobilisent pas en amont de l'assignation, elles interviennent malgré tout plus précocement que dans d'autres territoires, elles disposent de moyens plus conséquents et sont relativement plus anciennes. Le dynamisme des Ccapex dans ces départements peut éventuellement avoir un effet indirect sur la phase précontentieuse en favorisant une meilleure coordination des acteurs.

De la même façon, deux des trois départements qui présentent un taux d'assignations plus important que celui prédit par le modèle ne semblent pas bénéficier d'un contexte favorable à sa prévention. Peu de collectivités locales sont impliquées dans la prévention des expulsions et le tissu associatif apparaît moins dense. L'ancrage des Ccapex est fragile et leur intervention tardive. Par ailleurs les critères d'accès au FSL s'avèrent restrictifs ou opaques, limitant leur sollicitation et le nombre de bénéficiaires.

Cependant, deux départements échappent à cette grille de lecture : l'un présente un taux d'assignations plus important que celui prédit par le modèle tandis que l'autre se caractérise par un taux moins important.

Concernant le premier, les résultats issus des entretiens qualitatifs invalident l'hypothèse selon laquelle le taux d'assignations élevé serait lié à une moindre mobilisation des acteurs.

Ainsi, les collectivités locales apparaissent particulièrement investies dans le traitement des impayés eu égard au nombre conséquent de commissions locales d'impayés locatifs présentes sur le territoire, de même que les associations en charge de l'accompagnement des ménages en situation d'impayé. Bien implantée sur le territoire, la Ccapex contribue à une forte interconnaissance des acteurs impliqués dans la prévention des expulsions locatives et, plus particulièrement, l'État, le Conseil départemental et l'Adil qui coordonnent systématiquement les nouveaux dispositifs. Comparativement à d'autres départements, les bailleurs sociaux et privés sont particulièrement actifs au sein de la Ccapex témoignant d'une véritable sensibilité à la question de la prévention. L'ensemble des acteurs s'accordent à dire qu'il faut intervenir le plus tôt possible, ce qui se traduit notamment par le travail d'harmonisation du fonctionnement des commissions locales conduit par l'Adil et la fédération régionale de bailleurs sociaux. Seulement, elle se traduit aussi par une plus grande incitation des bailleurs à assigner le locataire en défaut de paiement dès les premiers mois d'impayé. En effet, ces derniers considèrent le déclenchement précoce de la procédure contentieuse comme une action préventive compte tenu des difficultés rencontrées pour mobiliser les locataires en situation d'impayé de loyer : en provoquant une réaction de la part des locataires, l'assignation favorise la mise en place de solutions d'apurement et contribue ainsi à réduire le risque d'une détérioration de la situation financière qui rendrait l'expulsion inévitable.

Concernant le second, les entretiens qualitatifs ne permettent pas non plus d'établir de lien clair entre le taux d'assignations et la mobilisation des acteurs locaux dans la prévention des expulsions locatives. Le nombre de collectivités locales impliquées dans le traitement des impayés locatifs est relativement limité, de même que le nombre d'associations en charge de l'accompagnement des ménages rencontrant des difficultés de logement. La dynamique partenariale est également assez faible. Bien que certains acteurs se mobilisent en amont de l'assignation, tels que l'Adil et le Comité interprofessionnel du logement - qui proposent respectivement une offre d'information et des conseils en matière de gestion budgétaire voire des solutions de relogement -, ces actions demeurent ponctuelles et souffrent d'un manque de coordination avec d'autres organismes. Par ailleurs, les bailleurs privés sont peu en contact avec les autres partenaires alors même que le parc privé représente les deux tiers des logements locatifs. Selon les acteurs, le faible taux d'assignations du département refléterait le renoncement des bailleurs privés à « judiciairiser » les situations d'impayés locatifs. Seulement, comme les données à partir desquelles le taux d'assignations observé a été calculé concernent l'année 2012, ce faible taux peut éventuellement témoigner des effets de l'activité de la Ccapex qui, jusqu'en 2013, examinait les dossiers signalés au stade du commandement de payer.

Si le taux d'assignations est majoritairement déterminé par la structure sociale, économique et démographique des départements, le contexte partenarial, les pratiques et le degré d'implication des acteurs locaux dans sa prévention semblent contribuer à son augmentation ou à sa diminution. Toutefois, le hiatus observé entre le taux d'assignations et la mobilisation des acteurs dans deux des six départements enquêtés révèle la difficulté de saisir entièrement les facteurs de l'assignation autant que la complexité de la réalité du terrain. Il invite notamment à interpréter avec prudence le taux d'assignations qui ne témoigne pas nécessairement de la capacité ou non du dispositif local à prévenir et à traiter les impayés de loyer. Il milite également pour une analyse plus fine des configurations partenariales, du fonctionnement des dispositifs et de leur articulation sous la forme de monographies départementales, par exemple.

Caractéristiques et devenir des personnes expulsées parmi les personnes sans domicile

Tous les impayés locatifs, et plus généralement toutes les assignations en justice, n'aboutissent pas à une expulsion. De fait, 79 % des demandes d'expulsion locative, tous motifs confondus, ont conduit à une décision d'expulsion, 39 % ont donné lieu à un commandement de quitter les lieux et 9 % se sont finalement traduites par une intervention effective de la force publique en 2016¹⁴⁴. Dans la grande majorité des cas, soit les ménages sont partis d'eux-mêmes, soit une solution a été trouvée pour assurer le maintien du ménage dans le logement ou son relogement¹⁴⁵.

Toutefois, une part non négligeable de ménages n'ont pas été en capacité d'anticiper l'intervention de la force publique devenant ainsi captifs du logement dont ils se sont finalement vus expulser. Par ailleurs, si la majorité des ménages assignés n'ont pas fait l'objet d'une expulsion effective, les statistiques du ministère de la Justice et de l'Intérieur ne disent pas si ceux qui ont vu leur bail résilié de manière définitive ont pu se maintenir dans leur logement ou s'ils ont dû le quitter sous la menace de l'expulsion. Le cas échéant, rien ne prouve qu'ils disposaient d'une solution de relogement. De la même façon, les données collectées auprès des services préfectoraux par le ministère de l'Intérieur ne permettent pas de savoir ce que deviennent les ménages qui sont allés jusqu'au bout de la procédure d'expulsion, ni de connaître leurs caractéristiques.

Plus généralement, l'absence d'un système de suivi des ménages expulsés et d'enquête statistique ciblée sur la question des expulsions limite la connaissance des profils et des trajectoires résidentielles des personnes concernées au niveau national¹⁴⁶. Néanmoins, les rares éclairages locaux ou qualitatifs qui existent montrent que l'expulsion - qu'elle nécessite l'intervention de la force publique ou non - constitue une source d'instabilité et de précarité résidentielle. Ainsi, d'après une étude de l'Adil du Gard¹⁴⁷ réalisée auprès de cent ménages ayant fait l'objet d'une expulsion effective, si la moitié d'entre eux ont été relogés dans le parc privé ou social immédiatement après leur expulsion, une grande partie ont néanmoins dû être hébergés en centre ou par un proche et une minorité se sont retrouvés sans abri. C'est également le constat que dresse une étude paneuropéenne à partir des

144. Sources : ministère de la Justice et ministère de l'Intérieur, France entière, 2016. Ainsi, sur environ 162 000 demandes d'expulsion locative tous motifs confondus, 128 000 ont donné lieu à une décision d'expulsion, 63 000 à un commandement de quitter les lieux et 15 000 interventions effectives de la force publique.

145. Les solutions sont de natures diverses et interviennent, notamment, entre l'assignation en justice et le commandement de quitter les lieux : suspension de la procédure d'expulsion en amont de l'audience, invalidation des démarches du bailleur par le juge, apurement de la dette, mesure d'accompagnement social en contrepartie d'un maintien dans les lieux, maintien dans les lieux ou relogement à l'issue d'un recours Dalo, etc.

146. L'enquête nationale Logement (ENL) et l'enquête Sans-domicile abordent la thématique de l'expulsion dans leurs questionnaires respectifs. La première permet d'identifier, parmi les ménages occupant actuellement un logement ordinaire, ceux qui ont dû déménager en raison d'une « procédure judiciaire d'expulsion », ainsi que les personnes hébergées par un tiers au motif d'une « expulsion ». La seconde permet de discerner, parmi les personnes sans domicile, celles qui ont quitté leur logement en raison d'une « expulsion ». L'une et l'autre ne permettent cependant pas de caractériser l'ensemble des ménages expulsés au moment de leur expulsion, ni de retracer leurs parcours résidentiels.

147. Maurel Y., Vincent P., 2012, « Comment en arrive-t-on à l'expulsion ? 100 ménages expulsés de leur logement rencontrés par les Adil », Adil du Gard, février.

quelques données disponibles dans les pays où la situation des ménages après l'expulsion est identifiée : bien qu'une large majorité des ménages expulsés trouvent une solution alternative, un quart d'entre eux, en revanche, demeurent sans logement à la suite d'une expulsion¹⁴⁸. Si le système d'observation actuel ne permet pas d'identifier l'ensemble de la population expulsée, certaines sources, telles que l'enquête Sans-domicile de l'Insee et de l'Ined et la base de gestion du 115 de Paris, offrent la possibilité de saisir, malgré quelques limites (*encadré 22*), les caractéristiques des plus fragiles parmi ces personnes expulsées et d'appréhender les solutions de mise à l'abri mobilisées par elles.

Encadré 22

L'enquête Sans-domicile et la base de gestion du 115 de Paris : présentation des sources et de leurs limites pour approcher le phénomène d'expulsion locative pour impayé de loyer

Présentation des sources

L'enquête Sans-domicile (Insee/Ined)

L'enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distribution de repas, communément appelée enquête Sans-domicile, a pour objectif principal de mieux connaître les caractéristiques, parcours et conditions de vie des personnes sans domicile. Une personne est dite « sans domicile » si elle a passé la nuit précédant l'enquête dans un service d'hébergement (hôtel ou logement payé par une association, chambre ou dortoir dans un hébergement collectif, lieu ouvert exceptionnellement en cas de grand froid), y compris les haltes de nuit qui leur offrent un abri (chaleur, café, etc.) mais qui ne sont pas équipées pour y dormir, ou si elle a passé la nuit dans un lieu non prévu pour l'habitation (espace public, abri de fortune).

L'enquête de 2012 a été menée en janvier et février 2012, en face-à-face auprès des personnes francophones, et par le biais d'un questionnaire papier simplifié à remplir soi-même auprès des non-francophones. Les réponses des sans-domicile francophones ont été recueillies auprès de 3 741 personnes ayant fréquenté un service d'hébergement ou de distribution de repas. Les sans-domicile non francophones ne figurent pas dans le champ des résultats présentés dans ce chapitre. Parmi elles, 2 206 ont déclaré avoir vécu au moins trois mois dans un logement dont elles (ou leur conjoint) étaient locataire ou propriétaire. Parmi ces dernières, 247 ont déclaré avoir été expulsées de ce logement.

148. Feantsa et Fondation Abbé Pierre, 2017, « 2^e regard sur le mal-logement en Europe », mars. Il s'agit d'une étude diligentée par la Commission européenne et menée par la Feantsa, Human European Consultancy et la faculté de droit de l'université nationale d'Irlande Galway : « Promoting Protection of the Right to Housing - Homelessness Prevention in the Context of Evictions », édité par les professeurs Kenna P., Benjaminsen L., Busch-Geertsema V. et Nasarre-Aznar S. (2016). Les seules données fiables disponibles proviennent du Danemark, des Pays-Bas et de Finlande.

La base de gestion du 115 de Paris

Le Samusocial de Paris gère le 115, numéro national gratuit dont la gestion est départementalisée. La plateforme téléphonique est chargée de répondre aux demandes d'hébergement d'urgence des personnes sans abri et de les orienter vers des dispositifs adaptés à leurs besoins.

Lorsqu'une personne contacte le 115 de Paris, « l'écouter » social pose une série de questions à l'appelant afin de vérifier que la demande et la situation de la personne correspondent bien aux missions du 115 et de l'orienter au mieux. Les caractéristiques du demandeur, les motifs de l'appel, ainsi que la réponse apportée à la demande, sont enregistrés dans une base de données nominative. Les caractéristiques sociodémographiques sont saisies dans des « fiches personne » qui permettent de retrouver le dossier d'un individu lorsqu'il rappelle le numéro d'urgence. À ces fiches sont associées une « note » textuelle et une « fiche d'hébergement ». La première contient des compléments d'information nécessaires à la bonne compréhension de la situation de l'appelant. La seconde contient des données sur la date et l'objet de la demande (hébergement, information, etc.) et la réponse apportée par le 115.

Des difficultés pour appréhender l'expulsion locative pour impayé de loyer

Si elles sont d'une très grande richesse pour rendre compte des caractéristiques et des parcours des personnes sans domicile ayant fait l'objet d'une expulsion, l'enquête Sans-domicile et la base de gestion du 115 de Paris présentent, cependant, quelques limites pour appréhender les procédures d'expulsion locative pour défaut de paiement.

Concernant la base de gestion du 115 de Paris, il est possible de connaître la raison de l'appel grâce à un travail de recodage des informations fournies par les appelants. L'expulsion de son logement personnel fait partie des différents motifs présents dans la base de données. Cependant, cette catégorie recouvre des situations qui dépassent parfois l'expulsion locative *stricto sensu*: expulsion d'un jeune du domicile familial, expulsion d'un adulte après un conflit avec les autres occupants du logement, évacuation réalisée illégalement par le propriétaire du logement, évacuation d'un logement occupé sans bail, etc. L'analyse des notes textuelles a permis d'identifier les expulsions prononcées dans le cadre d'une procédure judiciaire grâce aux renseignements supplémentaires donnés par l'appelant, mais il n'a pas été possible de déterminer avec certitude la raison pour laquelle elle a été prononcée (contentieux locatif, occupation sans droit ni titre), ni de savoir si les personnes sont allées jusqu'au bout de la procédure d'expulsion.

Concernant l'enquête Sans-domicile, une question ouverte permet d'appréhender les raisons pour lesquelles la personne enquêtée a quitté son précédent logement (« Pour quelles raisons avez-vous quitté ce logement ? »). L'enquêteur recode ensuite la (ou les) proposition(s) de l'enquêté. Jusqu'à trois motifs peuvent être retenus parmi lesquels l'expulsion, la séparation du conjoint, les violences familiales, la perte d'emploi, l'impossibilité de payer le loyer, les charges ou les traites, le décès d'un proche, etc. Cependant, l'enquête n'est pas en mesure de déterminer la nature de cette expulsion. D'une part, parce qu'il se peut que les expulsions évoquées par les personnes enquêtées dépassent le phénomène d'expulsion locative *stricto sensu*. D'autre part, parce que s'il est possible d'identifier les personnes ayant déclaré avoir été dans l'impossibilité de payer leur loyer, leurs charges ou leurs traites parmi les personnes sans domicile expulsées (7 %), il est difficile pour autant de considérer que la part des personnes ayant fait l'objet d'une expulsion locative pour défaut de paiement se limite à ces dernières. En effet, de même que pour la notion d'expulsion, la notion de difficultés financières n'est codée que si l'enquêté décide d'en faire part (*cf. infra*).

Par ailleurs, il convient de noter que les populations étudiées à partir de l'enquête Sans-domicile et de la base de gestion du 115 de Paris ne sont pas représentatives de l'ensemble des ménages

expulsés. Outre le fait qu'elles concernent les personnes expulsées les plus démunies, puisque devenues sans domicile à l'issue d'une expulsion, il s'agit dans un cas comme dans l'autre de personnes qui recourent à un dispositif (115, services d'hébergement et de distribution de repas) laissant ainsi dans l'ombre toutes celles qui n'y recourent pas. Sans compter qu'il est possible que le nombre de personnes expulsées parmi les personnes enquêtées dans l'enquête Sans-domicile soit légèrement sous-estimé. En effet, la notion d'expulsion n'est codée que si l'enquêté a jugé important d'en faire part. Si l'expulsion se trouve être la conséquence d'un événement qu'il juge plus important, il se peut qu'elle ne soit pas citée. L'exhaustivité de la réponse peut également dépendre de facteurs divers, propres à l'enquêté (loquacité ou caractère réservé), à la qualité de la relation établie avec l'enquêteur (l'enquêté souhaite se confier ou préfère, à l'inverse, rester évasif dans ses réponses) et à des facteurs circonstanciels (heure de l'interview, état de fatigue de l'enquêté, etc.).

Qui sont les personnes sans domicile ayant fait l'objet d'une expulsion ?

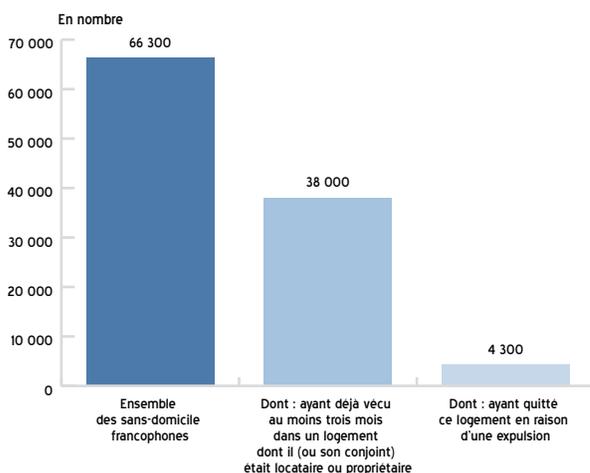
Hormis la faiblesse de leur niveau de ressources, les ménages expulsés ne présentent pas de caractéristiques similaires selon Pascale Vincent, si bien qu'il est difficile de parler de « profil des ménages expulsés »¹⁴⁹.

Ce constat ne semble pas s'appliquer aux personnes sans domicile qui ont fait l'objet d'une expulsion, ni même à celles qui recourent au 115 de Paris à l'issue de celle-ci.

– Plus d'un cinquième des personnes sans domicile expulsées occupaient leur logement depuis plus de dix ans au moment de leur expulsion

Parmi les 66 300 adultes francophones sans domicile vivant en France métropolitaine en 2012, 57 % ont passé plus de trois mois dans un logement dont ils, ou leurs conjoints, étaient locataires ou propriétaires. Sur ces 38 000 personnes, un peu plus d'une personne sur dix a déclaré avoir quitté

Graphique 26 : Nombre de personnes sans domicile francophones selon leur situation de logement passée



Champ : France métropolitaine. Adultes sans domicile francophones vivant dans une agglomération d'au moins 20 000 habitants. Pour les personnes sans domicile anciennement propriétaires et locataires, y compris un logement en cité universitaire ou dans un foyer de jeunes travailleurs, hors logement dépendant d'une association.

Source : Insee, Ined, enquête auprès des personnes fréquentant des services d'hébergement ou de distribution de repas, 2012.

149. Vincent P., 2014, « Comment en arrive-t-on à l'expulsion ? », Informations sociales, CNAF, n° 184, juillet-août, p. 42-51.

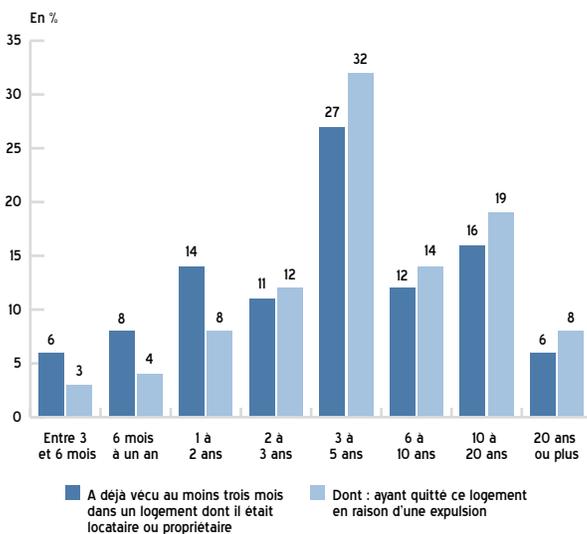
son logement en raison d'une expulsion (*graphique 26*). Il s'agit de l'un des motifs de départ les plus fréquemment cités par les personnes sans domicile anciennement propriétaires ou locataires de leur logement derrière la séparation du conjoint (33 %) et l'impossibilité de payer le loyer, les charges et les traites (17 %). Parmi les personnes sans domicile expulsées, certaines expliquent également le départ de leur logement par une perte d'emploi (8 %), l'impossibilité de payer le loyer (7 %) et la séparation (6 %).

Malgré les limites qu'elle présente pour appréhender le phénomène d'expulsion locative pour impayé, l'enquête Sans-domicile permet de saisir certaines caractéristiques des personnes sans domicile qui ont vécu dans un logement, dont elles étaient propriétaires ou locataires pendant au moins trois mois, au moment de leur départ¹⁵⁰.

Si la répartition par sexe et niveau d'étude des personnes sans domicile expulsées ne diffère pas significativement de celle des personnes qui ont dû quitter leur logement pour d'autres motifs, les personnes qui ont fait l'objet d'une expulsion présentent cependant quelques spécificités.

Elles sont notamment plus âgées, puisqu'elles ont en moyenne 43 ans au moment de l'expulsion contre 38 ans pour les personnes qui ont dû quitter leur logement pour d'autres motifs. Les personnes sans domicile qui ont fait l'objet d'une expulsion sont également moins souvent nées à l'étranger (respectivement 26 % contre 35 %) et avaient plus fréquemment

Graphique 27 : Durée passée dans un logement en tant que locataire ou propriétaire



Lecture : Parmi les 38 000 personnes sans domicile francophones qui ont déjà vécu plus de trois mois dans un logement indépendant dont elles (ou leur conjoint) étaient locataires ou propriétaires, 8 % y ont résidé entre six mois et un an.

Champ : France métropolitaine. Personnes sans domicile francophones vivant dans une agglomération d'au moins 20 000 habitants, ayant déjà vécu au moins 3 mois dans un logement dont elles étaient (elles ou leur conjoint) locataires ou propriétaires, y compris un logement en cité universitaire ou dans un foyer de jeunes travailleurs hors logement dépendant d'une association.

Source : Insee, Ined, enquête auprès des personnes fréquentant des services d'hébergement ou de distribution de repas 2012.

150. L'enquête Sans-domicile permet de connaître l'âge des personnes sans domicile au moment du départ du logement. Pour les caractéristiques qui sont connues au moment de l'enquête, on peut faire l'hypothèse qu'elles n'ont pas évolué (sexe, origine géographique et éventuellement niveau de diplôme).

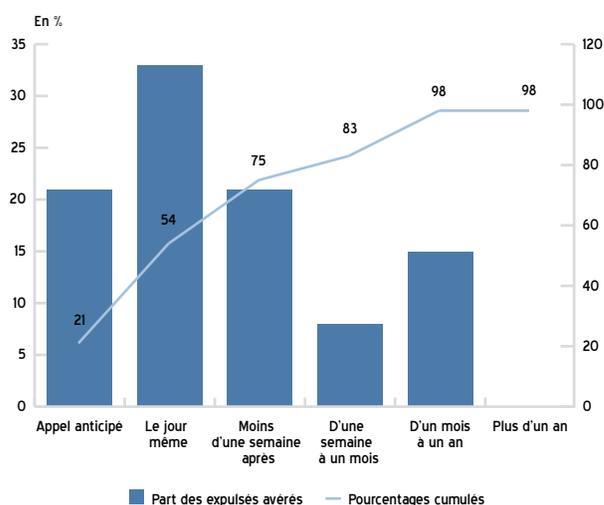
des enfants lors du départ du logement¹⁵¹. 65 % des personnes sans domicile expulsées avaient au moins un enfant au moment de leur expulsion contre 29 % de celles ayant été locataires ou propriétaires pendant au moins trois mois. Cet écart s'explique, en partie, par l'âge plus élevé des premières. Toutefois, l'enquête ne permet pas de savoir si ces enfants vivaient avec la personne lorsqu'elle a été expulsée de son logement.

En outre, il convient de souligner que les personnes sans domicile qui ont fait l'objet d'une expulsion vivaient en moyenne depuis plus longtemps dans le logement duquel elles ont été expulsées que l'ensemble des personnes sans domicile anciennement propriétaires ou locataires, soit respectivement sept ans et un mois contre cinq ans et demi. Une grande partie d'entre elles occupaient leur logement depuis plus de six ans (41 % contre 34 %) voire depuis plus de dix ans pour certaines (27 % contre 22 %) [graphique 27].

Plus âgées et plus souvent nées en France, les personnes expulsées qui recourent au 115 bénéficient de plus de ressources que les autres usagers

À partir du moment où une personne quitte son logement en raison d'une expulsion, il peut s'écouler un certain temps avant qu'elle ne se retrouve éventuellement sans abri et sans autre solution que celle de recourir au 115 pour obtenir une ou plusieurs nuitées dans un centre d'hébergement d'urgence. Ainsi, d'après l'étude de l'Observatoire du Samusocial de Paris, plus d'une personne sur dix qui contactent le 115 pour la première fois à l'issue d'une expulsion appellent le numéro d'urgence entre un mois et un an après le départ du logement. Cependant, les trois quarts des usagers du 115 qui ont fait l'objet d'une expulsion le contactent dans les quelques jours qui précèdent ou suivent l'expulsion (graphique 28). Par

Graphique 28 : Délai écoulé entre l'expulsion et le premier contact avec le 115



Lecture : 33 % des expulsés avérés ont pris contact le jour même de l'expulsion. 83 % ont pris contact un mois après leur expulsion. Le cumul des pourcentages est égal à 98 % et non à 100 %, en raison de l'existence de 2 % de valeurs manquantes.

Champ : Usagers du 115 ayant fait l'objet d'une procédure judiciaire d'expulsion de façon avérée, du 1^{er} janvier 2007 au 31 mai 2015.

Source : ALOHA-4D, base du 115 de Paris, étude de l'Observatoire du Samusocial de Paris pour le compte de l'Onpes.

151. S'il est impossible de connaître la situation familiale des personnes sans domicile lors du départ du logement, il est possible, grâce à l'âge actuel de leurs enfants, de savoir si elles avaient des enfants au moment de leur expulsion (à l'exception des adoptions et décès).

conséquent, la base de données du 115 permet de rendre compte de façon assez précise des caractéristiques socio-économiques des personnes expulsées au moment où elles quittent leur logement.

Selon les estimations de l'Observatoire du Samusocial de Paris, le nombre de personnes qui ont fait l'objet d'une procédure judiciaire d'expulsion parmi les usagers du 115 oscillerait entre 1 900 et 4 280 environ au cours de la période considérée. La présente analyse porte sur deux catégories d'usagers : les expulsés avérés et les personnes qui ont bénéficié d'un droit de priorité (DDP) (*encadré 23*).

– Les usagers du 115 qui ont fait l'objet d'une expulsion sont majoritairement des hommes sauf lorsqu'ils sont en famille

Les usagers du 115 qui ont fait l'objet d'une procédure d'expulsion sont majoritairement de sexe masculin, bien que leur part soit moins importante que celle des usagers qui n'ont pas été expulsés de leur logement. Les hommes représentent ainsi 56 % des expulsés avérés et 51 % des usagers ayant fait l'objet d'un droit de priorité (DDP) contre 63 % des usagers non expulsés (*tableau 25*). Cependant, cette répartition par sexe varie selon la situation familiale des usagers. Ainsi, la part des hommes parmi les usagers du 115 expulsés s'avère plus importante au sein des usagers isolés. Elle s'élève à 66 % pour les expulsés avérés et à 57 % pour les DDP contre 79 % pour les non-expulsés. Les femmes sont, en revanche, majoritaires parmi les usagers du 115 dès lors que ces derniers sont en famille¹⁵² et ce, quel que soit leur rapport à l'expulsion. Lorsque cette dernière est avérée, elles représentent 70 % des usagers.

À noter que les familles sont proportionnellement plus nombreuses parmi les usagers qui ont fait l'objet d'une procédure d'expulsion, elles représentent 61 % des expulsés avérés et 54 % des DDP contre 44 % des usagers non expulsés.

152. La famille comprend un enfant accompagné d'au moins l'un de ses deux parents lors de la demande d'hébergement et les femmes enceintes de plus de trois mois (en mesure de pouvoir présenter un certificat de grossesse).

Encadré 23

Élaboration de la base de données du 115 et estimation du nombre de personnes expulsées

L'étude de l'Observatoire du Samusocial de Paris porte sur une période allant du 1^{er} janvier 2007 au 31 mai 2015. Parmi les 306 000 personnes entrées en contact avec le 115 de Paris au cours de cette période, près de 14 000 avaient déclaré avoir été expulsées de leur logement personnel. L'ouverture des « fiches personne » correspondant à chacun de ces individus n'étant pas réalisable dans les délais de l'étude, un échantillon a été tiré de manière aléatoire pour les années 2008-2010 et 2012-2014. Pour les autres années, l'intégralité des fiches ont été ouvertes. L'analyse des notes textuelles associées à ces fiches a permis d'identifier deux catégories d'usagers :

- les « expulsés avérés », c'est-à-dire des usagers du 115 qui ont mentionné explicitement lors de leur appel qu'ils avaient fait l'objet d'une procédure judiciaire d'expulsion (référence à un acte d'huissier, à une audience, au concours de la force publique, etc.);
- les « expulsés possibles », c'est-à-dire des usagers qui ont évoqué l'expulsion lors de leur appel mais sans donner suffisamment de détail pour qu'il soit possible d'affirmer avec certitude qu'il s'agit d'une procédure judiciaire d'expulsion locative, ni de l'infirmier.

Par ailleurs, une troisième catégorie d'usagers a été ajoutée à l'analyse. Il s'agit des « Droit de priorité (DDP) », c'est-à-dire des usagers du 115 qui ont obtenu un accès prioritaire à l'hébergement d'urgence. Créé par la préfecture de Paris à la suite de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, le Droit de priorité – Expulsion locative impose au 115 de Paris de prendre en charge de manière prioritaire les ménages bénéficiant de ce droit par rapport aux autres usagers du 115. Il donne droit à 14 nuitées consécutives d'hébergement d'urgence dans un hôtel social. Délivré aux ménages lors de l'intervention effective de la force publique, ce droit de priorité est attribué au cas par cas, après examen de la situation des ménages menacés d'expulsion. Les DDP étant directement identifiables dans la base de gestion du 115 grâce à une variable spécifique, la totalité des personnes a été intégrée à l'analyse. Cependant, ces personnes n'appelant pas le 115, elles ne font pas l'objet d'un diagnostic de leur situation comme les autres usagers. Par conséquent, seuls leur sexe, leur âge, leur situation matrimoniale et leur lieu de naissance sont connus du 115.

Enfin, un échantillon témoin de personnes non expulsées a été tiré parmi les personnes entrées en contact avec le 115 entre 2007 et 2015 afin de disposer d'une base de comparaison pour identifier les caractéristiques propres aux usagers ayant fait l'objet d'une procédure judiciaire d'expulsion.

À partir de cette base de données, l'Observatoire du Samusocial de Paris a calculé plusieurs estimations du nombre de personnes expulsées :

- une estimation basse qui ne comprend que les « expulsés avérés » et les « DDP ». Dans ce cas, cela concernerait 1 899 personnes ;
- une estimation haute qui inclut les « expulsés possibles ». Le nombre de personnes expulsées s'élèverait alors à 4 281.

Compte tenu de l'incertitude qui entoure les « expulsés possibles », l'analyse porte sur les « expulsés avérés » et les « DDP ».

Tableau 25: Caractéristiques des usagers du 115 selon leur situation par rapport à l'expulsion

	En %		
	Expulsés avérés	DDP	Non-expulsés
Effectifs bruts	241	1 190	85 691
Sexe			
Homme	56	51	63
Femme	44	49	37
Total	100	100	100
Situation familiale			
Isolés	39	46	56
Famille	61	54	44
Total	100	100	100
Lieu de naissance			
France	53	-	17
Étranger	44	-	53
Données manquantes	3	79	30
Total	100	100	100

Lecture : Les usagers en famille représentent 61 % des expulsés avérés. La part des données manquantes concernant le lieu de naissance des DDP est de 79 %.

Champ : Usagers du 115 sauf expulsés possibles, du 1^{er} janvier 2007 au 31 mai 2015.

Source : ALOHA-4D, base du 115 de Paris, étude de l'Observatoire du Samusocial de Paris pour le compte de l'Onpes.

– *Des usagers expulsés plus âgés et moins souvent nés à l'étranger*

Lors de leur premier contact avec le 115, les usagers ayant subi une expulsion locative sont plus âgés que les non expulsés. Parmi les appelants adultes, les personnes qui ont été expulsées de façon avérée sont âgées en moyenne de 42 ans, soit 7 ans de plus que celles qui n'ont pas fait l'objet d'une procédure d'expulsion (*tableau 26*). Cet écart est d'autant plus important avec les personnes ayant fait l'objet d'un droit de priorité dont l'âge moyen s'élève à 47 ans. Cependant, l'âge moyen des usagers expulsés varie grandement selon leur situation familiale quand il oscille à peine pour les non expulsés. De fait, les appelants qui ont été expulsés de façon avérée et les DDP sont en moyenne plus jeunes lorsqu'ils sont en famille. L'âge moyen des expulsés avérés passe ainsi de 37 ans pour les adultes en famille à 46 ans pour les adultes isolés, et de 40 ans à 52 ans pour les DDP.

Tableau 26: Âge moyen des usagers du 115 selon la situation familiale et la situation par rapport à l'expulsion

Situation familiale	Expulsés avérés	DDP	Non-expulsés
Isolés	46	52	35
Famille	37	40	33
Total	42	47	35

Lecture : Lors de leur première apparition dans la base, l'âge moyen des usagers qui ont fait l'objet d'un droit de priorité est de 47 ans. Ils sont âgés de 52 ans en moyenne lorsqu'ils sont isolés.

Champ : Usagers adultes du 115 sauf expulsés possibles, du 1^{er} janvier 2007 au 31 mai 2015.

Source : ALOHA-4D, base du 115 de Paris, étude de l'Observatoire du Samusocial de Paris pour le compte de l'Onpes.

Cet écart d'âge est en partie lié au lieu de naissance des usagers. En effet, d'après les résultats de l'enquête Sans-domicile 2012¹⁵³, les personnes sans domicile nées à l'étranger - qui représentent 56 % des adultes sans domicile - sont en moyenne plus jeunes que celles nées en France¹⁵⁴.

Malgré la part des données manquantes sur les usagers non expulsés et la faiblesse de l'échantillon d'expulsés avérés qui invitent à interpréter avec prudence les résultats associés¹⁵⁵, il semblerait que les usagers qui ont fait l'objet d'une expulsion soient moins souvent nés à l'étranger (44 %) que les non expulsés (53 %) (tableau 25). Si les appelants en famille sont majoritairement nés à l'étranger, quel que soit leur rapport à l'expulsion, ils sont cependant proportionnellement plus nombreux à être nés en France parmi les expulsés avérés (39 % contre 14 %) [graphique 29]. Cette différence est d'autant plus perceptible entre les appelants isolés des deux catégories d'usagers. Les expulsés avérés se caractérisent en effet par une surreprésentation des personnes isolées nées en France (78 %). Lorsqu'ils sont nés à l'étranger, les expulsés avérés sont dans leur grande majorité originaires d'Afrique. Près de huit personnes sur dix viennent d'un pays d'Afrique quand cela concerne un peu plus de la moitié des non-expulsés. Ces derniers sont, en revanche, proportionnellement plus nombreux à être originaires d'un pays d'Europe (35 % contre 13 %).

– Une population expulsée qui dispose de plus de ressources que les usagers non expulsés

Les usagers qui ont fait l'objet d'une procédure d'expulsion sont, dans la majorité des cas, moins précaires que les autres usagers du 115. C'est du moins le constat qui ressort de l'indicateur synthétique élaboré par l'Observatoire du Samusocial de Paris pour qualifier

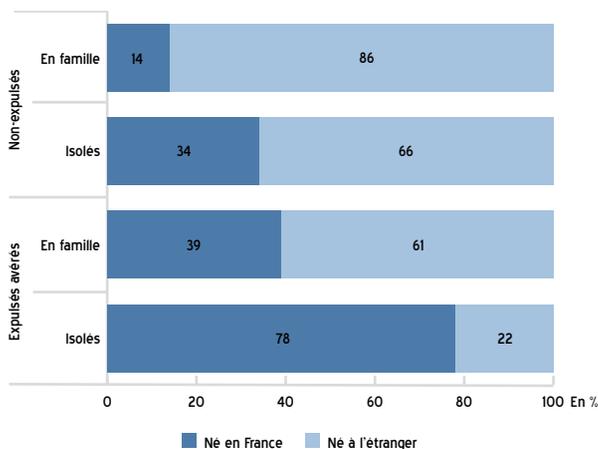
153. Mordier B., 2016, « Introduction de cadrage. Les sans-domicile en France : caractéristiques et principales évolutions entre 2001 et 2012 », Économie et statistique, Insee, n° 488-489, septembre, p. 25-35.

154. En 2012, les adultes sans domicile francophones nés en France sont âgés de 41 ans en moyenne, soit légèrement plus que les sans-domicile francophones nés à l'étranger (38 ans) et les non-francophones nés à l'étranger (37 ans). Par ailleurs, 62 % des adultes sans domicile accompagnés d'enfants sont nés à l'étranger.

155. Compte tenu du faible nombre d'expulsés avérés, il y a 95 % de chances que la part d'usagers nés à l'étranger soit comprise entre 34 % et 54 %, de même qu'il y a 95 % de chances pour que la part d'expulsés avérés nés en France soit comprise entre 43 % et 63 %.

et comparer le niveau de ressources des usagers du 115, établi en fonction de leur source principale de revenus, de la stabilité de leur situation administrative et de l'existence ou non d'un suivi social (*encadré 24*). Ainsi, plus de la moitié des usagers expulsés apparaissent relativement "bien dotés" en ressources contre 6 % des usagers non expulsés. À l'inverse, un peu moins d'une personne sur dix dispose de peu de ressources parmi les usagers expulsés, contre près d'un tiers des usagers non expulsés (*tableau 27*).

Graphique 29 : Lieu de naissance selon la situation familiale et la situation par rapport à l'expulsion



Lecture : 61 % des expulsés avérés en famille sont nés à l'étranger, contre 22 % des expulsés avérés isolés.

Champ : Usagers du 115 sauf expulsés possibles et DDP, du 1^{er} janvier 2007 au 31 mai 2015.

Source : ALOHA-4D, base 115 de Paris, étude de l'Observatoire du Samusocial de Paris pour le compte de l'Onpes.

Tableau 27 : Répartition des usagers expulsés et non expulsés selon leur niveau de ressources

	En %				
	Bien dotés	Moyennement dotés	Peu dotés	Données manquantes	Total
Expulsés avérés	53	31	9	8	100
Non-expulsés	6	32	29	33	100

Note : En raison du système d'arrondis, le total n'équivalait pas toujours à 100 %.

Lecture : 53 % des expulsés avérés sont « bien dotés » en ressources. Les données relatives aux ressources sont manquantes dans 33 % des cas pour les non-expulsés.

Champ : Usagers ayant fait l'objet d'une procédure judiciaire d'expulsion et usagers non expulsés du 115, du 1^{er} janvier 2007 au 31 mai 2015.

Source : ALOHA-4D, base du 115 de Paris, étude de l'Observatoire du Samusocial de Paris pour le compte de l'Onpes.

Les usagers qui ont été expulsés de leur logement disposent plus souvent de ressources financières que les non-expulsés : ils sont près de huit personnes sur dix parmi les premiers et un peu plus d'un tiers parmi les seconds (*tableau 28*). Le cas échéant, les prestations sociales non contributives constituent la principale source de revenus de la majorité des usagers quelle que soit leur situation par rapport à l'expulsion. De fait, environ 40 % des usagers qui ont été expulsés de façon avérée et 19 % des usagers qui n'ont pas été

Encadré 24

Présentation de l'indicateur synthétique de niveau de ressources de l'Observatoire du Samusocial de Paris

L'Observatoire du Samusocial de Paris a élaboré un indicateur synthétique afin de pouvoir qualifier et comparer le niveau de ressources des usagers ayant fait l'objet d'une procédure judiciaire d'expulsion par rapport aux autres. Trois indicateurs de ressources, portant sur la source principale de revenu (A), la situation administrative (B) et le suivi social de l'utilisateur (C), ont préalablement été construits. Une note comprise entre 1 et 4 a ensuite été attribuée à chacune des modalités des différentes variables en fonction de la plus ou moins grande précarité de la situation.

1. Construction des indicateurs de ressources

Valeurs	1	2	3	4
A. Indicateur de revenu	- travail	- chômage	- RMI/RSA	- aucun
		- retraite	- allocation adulte handicapé (AAH)	
			- autres allocations sociales	
			- autres revenus	
B. Indicateur relatif à la situation administrative	- carte nationale d'identité (française ou européenne)	- carte de séjour	- demande en cours (titre de séjour ou demande d'asile)	- sans papiers ni démarche en cours
	- carte de résident	- visa		- déclaration de perte ou vol de ses papiers
C. Indicateur de suivi social	- secteur	- association	- permanences sociales d'accueil	- aucun
			- tutelle, curatelle	

Puis un indicateur plus synthétique a été élaboré à partir des informations fournies par ces trois indicateurs de ressources, selon la méthode suivante :

2. Construction de l'indicateur synthétique de niveau de ressources

	Bien doté	Moyennement doté	Peu doté	Données manquantes
Somme de A, B et C égale à :	3, 4 ou 5, soit au moins deux indicateurs de ressources ayant une note de 1	6, 7, 8 ou 9	10, 11, 12, soit au moins deux indicateurs de ressources ayant une note de 4	Si au moins une valeur manquante parmi A, B ou C

expulsés bénéficient de minima sociaux (RMI/RSA, AAH) et d'autres allocations sociales. Cependant les personnes qui appellent le 115 au motif d'une expulsion perçoivent davantage de revenus liés au travail. Ainsi, un tiers des usagers expulsés déclarent percevoir une rémunération en lien avec leur emploi (25 %), une allocation-chômage (5 %) ou une pension de retraite (3 %) contre 14 % des usagers non expulsés.

Tableau 28 : Principales sources de revenus selon la situation relative à l'expulsion

	En %	
	Expulsés avérés	Non-expulsés
Effectifs bruts	235	66 348
Travail	25	11
RMI/RSA	22	10
AAH	5	2
Autres allocations sociales	13	7
Chômage	5	2
Retraite	3	1
Autres revenus	4	2
Sans ressources	23	65
Total	100	100

Champ : Usagers du 115 sauf expulsés possibles et DDP, du 1^{er} janvier 2007 au 31 mai 2015.

Source : ALOHA-4D, base du 115 de Paris, étude de l'Observatoire du Samusocial de Paris pour le compte de l'Onpes.

Cette différence peut sans doute s'expliquer par la moindre proportion de personnes nées à l'étranger en situation irrégulière parmi les usagers qui ont été expulsés que parmi les non expulsés. Les premiers étant par conséquent plus souvent en droit de travailler et de bénéficier du système de protection sociale. En effet, lorsqu'elles sont nées à l'étranger, les personnes qui ont fait l'objet d'une expulsion ont un statut administratif moins précaire que les autres. Ainsi, quatre personnes sur dix sont sans papiers parmi les usagers non expulsés nés à l'étranger (43 %), contre une sur dix parmi les usagers expulsés nés à l'étranger (12 %) [tableau 29]. De plus, si aucun des usagers expulsés nés à l'étranger n'a la nationalité française, ni n'est ressortissant d'un pays membre de l'Union européenne, plus de la moitié d'entre eux possèdent cependant une carte de résident (50 %) ou de séjour (16 %) qui leur ouvrent des droits, quand seuls 19 % des usagers non expulsés nés à l'étranger disposent d'un tel titre. Cette moins grande précarité administrative des usagers expulsés nés à l'étranger peut s'expliquer, en partie, par les conditions d'accès, de droit ou de fait, au parc locatif qui

excluent une partie des personnes en situation irrégulière¹⁵⁶ et limitent, par conséquent, leur expulsion. Toutefois, il convient de souligner que les usagers expulsés nés à l'étranger ont plus souvent une demande de titre de séjour en cours que les autres usagers. 17 % d'entre eux sont dans cette situation contre 6 % des usagers qui n'ont pas été expulsés. Cette situation, de même que le fait d'être sans papiers, peut paraître surprenante compte tenu de ce qui a été dit précédemment. Cependant, les personnes qui déclarent ne pas avoir de titre de séjour ou avoir déposé une demande ont pu obtenir un titre de séjour temporaire qui n'a pas été renouvelé, être en couple avec une personne disposant d'un titre de séjour ou de la nationalité française ou être en cours de demande d'asile au moment de l'expulsion. Par ailleurs, comme les données disponibles dans la base de gestion du 115 ne permettent pas de connaître le motif de la procédure d'expulsion judiciaire (*encadré 22*), il est possible que certains des usagers expulsés l'aient été en raison d'une occupation sans droit ni titre.

Tableau 29 : Situation administrative des usagers nés à l'étranger selon leur situation par rapport à l'expulsion

	En %	
	Expulsés avérés	Non-expulsés
Sans papiers ni démarche en cours	10	39
Demande de titre de séjour en cours	17	6
Demandeur d'asile	0	8
Débouté du droit d'asile	2	4
CNI ou ressortissant de l'UE	0	16
Carte de séjour/visa	16	11
Carte de résident	50	8
Autre/NSP	5	8
Total	100	100

Champ : Usagers du 115 nés à l'étranger sauf expulsés possibles et DDP, du 1^{er} janvier 2007 au 31 mai 2015.

Source : ALOHA-4D, base du 115 de Paris, étude de l'Observatoire du Samusocial de Paris pour le compte de l'Onpes.

Les personnes qui recourent au 115 après avoir fait l'objet d'une expulsion sont plus souvent suivies par un travailleur social que les autres usagers. Ainsi, la très grande majorité des usagers expulsés sont connus des services sociaux (83 %) quand moins de la moitié des usagers non expulsés le sont (41 %). De plus, la nature du suivi diffère selon la catégorie d'usagers : 72 % des usagers expulsés sont suivis par un assistant social de secteur contre 13 % des usagers non expulsés. Ces derniers sont, en revanche, proportionnellement plus nombreux à être suivis par

156. L'accès au parc locatif social est subordonné à la régularité de séjour (article R. 441-1 1° du CCH) à la différence du parc locatif privé. En revanche, le bailleur peut exiger du candidat à la location une pièce d'identité ou un document justifiant du droit au séjour. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une obligation, une étude de l'Anil, publiée en 2004, a montré la hausse des exigences des bailleurs dans ce domaine afin de se prémunir des risques d'impayés. Tandis qu'en 1999, 29 % des bailleurs enquêtés demandaient un justificatif d'identité, ils étaient 56 % en 2003.

d'autres services, tels que les permanences sociales d'accueil (PSA), des structures mises en place par la ville de Paris pour accueillir et accompagner les personnes sans domicile.

Ceci étant, parmi les usagers expulsés, les personnes isolées font moins souvent l'objet d'un suivi social que les familles. Si le statut matrimonial des usagers non expulsés ne semble pas influencer sur leur suivi social – en famille ou isolés, près de 60 % des non-expulsés ne sont pas connus des services sociaux lorsqu'ils contactent le 115 –, il en va autrement des usagers expulsés. Ainsi, un quart des usagers expulsés isolés ne font pas l'objet d'un suivi social contre seulement un peu plus d'un dixième lorsqu'ils sont en famille.

Parcours résidentiel de personnes sans domicile ayant fait l'objet d'une expulsion

Les rares études abordant le devenir des personnes expulsées ont montré qu'une partie des ménages ayant dû quitter leur domicile sous la menace d'une expulsion ou à l'issue d'une expulsion effective avaient retrouvé un logement autonome. Mais que deviennent les personnes qui ne disposent d'aucune solution de relogement après avoir été expulsées de leur logement ? Quelles solutions de mise à l'abri mobilisent-elles ?

L'enquête Sans-domicile 2012 identifie les principaux lieux d'habitation occupés par les personnes sans domicile ayant fait l'objet d'une expulsion, chaque mois, durant l'année précédant la passation du questionnaire, soit de décembre 2010 à décembre 2011. Le lieu d'habitation principal correspond à celui dans lequel la personne a passé le plus grand nombre de nuits. Ainsi, une personne qui déclare avoir habité dans une structure d'hébergement collectif le premier mois après son expulsion peut également avoir été hébergée par intermittence chez un proche. Le calendrier mensuel ne permet pas de connaître les solutions de mise à l'abri mobilisées par les personnes immédiatement après leur expulsion, ni le recours éventuel à des dispositifs de prise en charge tels que le 115. Par ailleurs, il convient de préciser que ces parcours résidentiels ne sont pas représentatifs de l'ensemble des ménages expulsés tant en raison de la spécificité de la population étudiée que de son faible effectif.

– Près de la moitié des personnes interrogées ayant fait l'objet d'une expulsion en 2011 et sans domicile au début de l'année 2012 ont été accueillies dans un centre d'hébergement le mois suivant leur expulsion

Parmi les 247 personnes sans domicile francophones ayant fait l'objet d'une expulsion et qui ont été interrogées dans le cadre de l'enquête Sans-domicile entre janvier et février 2012 (*encadré 2f*), 70 ont quitté leur logement au cours de l'année précédant l'enquête. Ces personnes déclarent avoir vécu dans des lieux relativement divers durant le premier mois qui a suivi l'expulsion même si certaines situations apparaissent plus fréquentes que d'autres.

Ainsi, un peu moins de la moitié des personnes interrogées qui ont fait l'objet d'une expulsion au cours de l'année 2011 ont vécu principalement, le mois suivant l'expulsion, dans un centre d'hébergement, un centre maternel, un foyer ou une résidence sociale, dans lesquels elles disposaient d'une chambre ou d'une place en dortoir, ou dans des lieux ouverts exceptionnellement dans le cadre du plan Grand froid (*schéma 2*). L'occupation d'un logement dépendant d'une association ou d'un centre d'hébergement et l'hébergement par un particulier (parents, famille, amis) figurent également parmi les situations les plus fréquentes puisqu'elles concernent respectivement 14 et 13 personnes sur les 70 personnes ayant quitté leur logement.

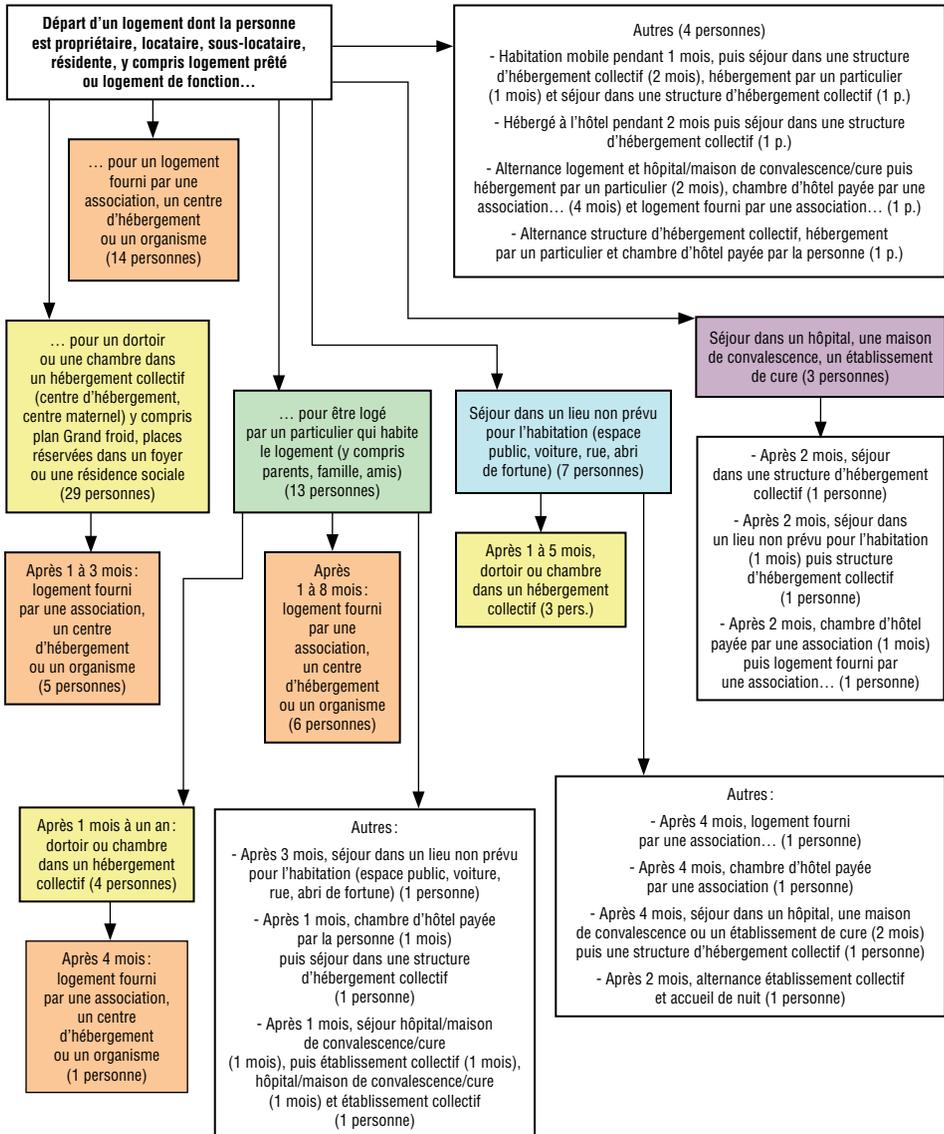
Par ailleurs, 7 personnes déclarent avoir passé la majorité de leurs nuits dans un lieu non prévu pour l'habitation, qu'il s'agisse d'un espace public (rue, gare, parking, etc.) ou d'un abri de fortune (voiture, tente, hall d'immeuble, etc.). D'autres situations plus minoritaires sont également mentionnées par les personnes sans domicile expulsées en 2011 : 3 d'entre elles ont ainsi séjourné dans un établissement de santé (hôpital, maison de convalescence, établissement de cure) durant le premier mois qui a suivi l'expulsion tandis que quatre autres ont alterné entre des modes d'hébergement variés, d'un mois sur l'autre, mais peut-être aussi sur des périodes plus courtes.

– *Des parcours hétérogènes et plus ou moins erratiques, selon la nature du lieu d'habitation le premier mois suivant l'expulsion*

Le calendrier mensuel des lieux d'habitation occupés par les personnes sans domicile expulsées l'année précédant l'enquête offre un aperçu de leurs parcours résidentiels à l'issue de l'expulsion. Ce dernier est plus ou moins sinueux selon la nature du lieu d'habitation occupé durant le premier mois qui suit l'expulsion. De fait, les personnes qui déclarent avoir vécu dans un centre d'hébergement durant le premier mois suivant l'expulsion présentent un parcours résidentiel relativement uniforme et stable dans le temps. Parmi les 29 personnes hébergées principalement dans un centre d'hébergement, un centre maternel, un foyer ou une résidence sociale, la plupart ont gardé ce mode d'hébergement principal jusqu'en janvier 2012. Parmi elles, seules 5 personnes ont changé de lieu de vie : après un à trois mois, elles ont bénéficié d'un logement dépendant d'une association, d'un centre d'hébergement ou d'un organisme. Il importe néanmoins d'interpréter avec prudence cette apparente stabilité compte tenu du fait que l'enquête Sans-domicile ne permet pas de savoir si les personnes ont été hébergées de façon continue dans ces centres d'hébergement, ni même dans un seul et unique établissement. En revanche, les personnes hébergées par un proche et les personnes principalement sans abri le mois suivant l'expulsion de leur logement présentent des parcours plus hétérogènes, voire plus erratiques pour certaines d'entre elles. Ainsi, parmi les 13 personnes logées par un particulier, 6 ont également bénéficié d'un logement fourni par une association, un centre d'hébergement ou un organisme. Ce mode d'hébergement peut arriver plus ou moins tôt après la perte du domicile principal : si certaines personnes restent un mois chez les particuliers qui les accueillent, d'autres restent jusqu'à huit mois (le questionnaire ne permet pas de savoir si les personnes concernées ont changé de logement d'accueil au cours de ces mois). 4 personnes sont allées vivre en centre d'hébergement, centre maternel, foyer ou résidence sociale. Parmi les trois autres cas, une personne se retrouve sans abri.

Pour les personnes principalement sans abri le mois suivant l'expulsion de leur logement, il a fallu entre 1 et 5 mois pour changer de lieu de vie selon les cas. Une personne a été logée après quatre mois de sans-abrisme dans un logement dépendant d'une association, d'un centre d'hébergement ou d'un organisme. Une autre est logée dans une chambre d'hôtel payée par une association. Une personne a fait un séjour à l'hôpital, dans une maison de convalescence ou un établissement de cure après quatre mois de sans-abrisme. Trois autres personnes ont été hébergées majoritairement dans un centre d'hébergement, un centre maternel, un foyer ou une résidence sociale.

Schéma 2 : Parcours des personnes sans domicile ayant quitté un logement en 2011 en raison d'une expulsion



Champ : France métropolitaine. Personnes sans domicile francophones vivant dans une agglomération d'au moins 20 000 habitants ayant quitté un logement dont elles étaient (elles ou leur conjoint) locataires ou propriétaires en 2011 en raison d'une expulsion.

Source : Insee, Ined, enquête auprès des personnes fréquentant des services d'hébergement ou de distribution de repas 2012.

En résumé

- Si les caractéristiques économiques et sociodémographiques d'un département expliquent pour une grande part la variabilité du taux d'assignations pour défaut de paiement (loyer, charges) ou d'assurance, elles ne la déterminent pas en totalité. Les initiatives locales, le contexte partenarial et les pratiques des acteurs locaux contribuent à « expliquer », dans certains cas, les taux d'assignations observés. À l'exception de la mobilisation précoce des Adil et des bailleurs sociaux, on constate cependant, dans les départements enquêtés, que les dispositifs de prévention des expulsions ne commencent à opérer que lorsque la procédure judiciaire d'expulsion est déjà bien avancée.
- L'enquête Sans-domicile 2012 et les données issues de l'exploitation de la base de gestion du 115 de Paris entre 2007 et 2015 apportent quelques éclairages sur le profil des personnes qui se retrouvent sans domicile à l'issue d'une expulsion. Plus souvent âgées que les autres personnes sans domicile anciennement propriétaires ou locataires au moment de l'expulsion, moins souvent nées à l'étranger, elles occupaient aussi leur logement depuis plus longtemps. Parmi les personnes sans abri qui recourent au 115, les usagers qui ont fait l'objet d'une procédure judiciaire d'expulsion sont également plus âgés que les usagers qui n'ont pas été expulsés, moins souvent nés à l'étranger, et moins souvent en situation irrégulière le cas échéant, et ils disposent de davantage de ressources. Les conditions d'accès, de droit ou de fait, à l'entrée du parc locatif peuvent expliquer en partie cette différence de profils.
- Bien que l'échantillon constitué parmi les personnes interrogées dans l'enquête Sans-domicile 2012 ne comporte qu'un nombre restreint de personnes ayant fait l'objet d'une expulsion en 2011, il permet de montrer une grande diversité de parcours après l'expulsion. Les personnes vivant principalement en centre d'hébergement le mois suivant leur expulsion semblent connaître une plus grande stabilité dans le temps que les personnes qui ont connu un autre lieu d'habitation après l'expulsion.

CHAPITRE 2



L'accès à un logement de droit commun depuis la situation de sans-domicile

L'exclusion du logement de droit commun, et particulièrement le sans-abrisme, tels qu'ils ont été analysés dans la seconde partie de ce rapport, sont des manifestations graves du mal-logement. Ces situations peuvent cependant n'être que transitoires. En effet, en 2013, plus de 5 millions de personnes¹⁵⁷ de 15 ans ou plus qui vivent dans un logement ordinaire, soit 10,1 % de la population, ont été privées dans le passé d'un logement personnel de manière durable et non choisie¹⁵⁸. Parmi elles, 866 000 personnes, soit 1,6 % de la population âgée de 15 ans ou plus, ont connu un ou plusieurs épisodes sans-domicile c'est-à-dire qu'elles ont été accueillies dans une structure d'hébergement ou qu'elles ont dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune).

Trouver ou retrouver un logement de droit commun reste cependant un chemin parfois laborieux. C'est un long processus, comme en témoigne la durée de la période de privation de logement pour une grande partie des personnes qui ont été dans ce cas : si 6,3 % d'entre elles sont restées dans cette situation pendant un mois tout au plus, 40,5 % ont été dépourvues de logement pendant un an, voire plus. Les personnes qui ont été sans domicile au moins une fois dans leur vie ont rencontré plus de difficultés à sortir de leur situation. Alors que dans 80 % des cas, les personnes ayant été privées de logement personnel ont connu un seul épisode sans logement, plus d'un tiers des anciens sans domicile ont dû faire face à l'absence de logement au moins deux fois dans leur vie avec un retour dans un logement dans l'intervalle. Dans 60 % des cas la durée totale passée sans logement personnel a excédé un an.

Ainsi, toutes les personnes privées de logement personnel n'ont pas les mêmes chances de sortir de cette situation. La probabilité d'accéder à un logement dépend fortement des ressources financières, de la situation par rapport à l'emploi et de la composition familiale en lien avec les critères conditionnant l'accès au logement de droit commun. L'insuffisance des ressources financières des personnes sans domicile limite de fait les capacités à rechercher un logement : c'est en effet la principale raison avancée pour expliquer l'absence de démarche en ce sens (Brousse, 2006). L'exclusion du marché de l'emploi peut également être un

157. Insee, 2017, *Les Conditions de logement en France*, coll. Insee Références.

158. Une personne peut avoir connu plusieurs situations. La privation de logement personnel de manière durable et non choisie désigne le fait d'avoir été hébergé par de la famille ou des amis, logé à l'hôtel à ses propres frais, dans une habitation mobile, à l'hôtel pris en charge par une association, en squat et/ou d'avoir été sans domicile (centre d'hébergement hors CADA, lieu non prévu pour l'habitation, CADA).

facteur explicatif. Outre le fait que les chômeurs soient désavantagés dans la recherche d'un logement car ils ne disposent pas des garanties nécessaires, ils ont tendance à se concentrer sur la recherche d'un emploi avant toute chose. Pour les personnes qui entreprennent des démarches, les chances d'accéder à un logement dans le parc privé étant quasi-nulles en raison du coût, la stratégie la plus commune consiste à s'inscrire sur les listes de demandeurs de logements sociaux (Dietrich-Ragon, 2015). Le fait de vivre en couple avec des enfants semble également favoriser l'accès à un logement du parc social pour les personnes sans domicile, les bailleurs sociaux privilégiant davantage les familles.

Les solutions de mise à l'abri et les modalités de prise en charge institutionnelle conditionnent également la sortie de la situation de sans-domicile. Ainsi, le fait d'avoir séjourné au moins une fois dans un centre d'hébergement augmente la probabilité d'occuper un logement dans le secteur social alors que le séjour dans la rue est sans effet. Cette différence s'explique en partie par les actions conduites par les centres d'hébergement en vue d'aider les personnes accueillies à accéder à un logement dans le parc social et les garanties qu'ils apportent aux bailleurs sociaux par la sélection qu'ils opèrent sur les candidats (Brousse, 2006). La sélection s'effectue à la sortie de l'hébergement mais aussi à l'entrée. Si l'accueil en hébergement est inconditionnel (*encadré 25*), c'est-à-dire sans sélection des publics accueillis et sans condition de régularité du séjour¹⁵⁹, les structures d'hébergement d'insertion peuvent avoir des pratiques d'admission sélectives (Lanzaro, 2014). Compte tenu des objectifs visés par ces établissements et du nombre de places limitées, notamment dans les régions les plus tendues, les intervenants sociaux tendent à privilégier l'accompagnement des personnes dont les chances de réussite sont les plus importantes. L'orientation et l'admission se fondent certes sur l'examen des besoins et sur l'urgence de la situation mais également sur le degré de « réinsérabilité » du demandeur (Soulié, 1997). Ce dernier est évalué à partir de leur adéquation avec le projet d'établissement et les modalités de prise en charge proposées (formes d'hébergement, montant de la redevance) ainsi que de sa volonté d'être hébergé et de recouvrer son autonomie (Lanzaro 2014, 2016).

Toutefois, dans un contexte de crise du logement, dans quelle mesure ces structures d'hébergement parviennent-elles à assurer leur fonction de tremplin vers le logement ordinaire ? Par ailleurs, le relogement marque-t-il la fin des difficultés de logement pour les personnes qui en ont été dépourvues ?

Le présent chapitre explore ces questions en s'intéressant d'abord à l'effectivité de la mission des structures d'hébergement d'insertion de conduire à la réinsertion dans un logement de droit commun. Il décrit ensuite les logiques à l'œuvre dans le processus d'attribution des logements sociaux et examine la façon dont les structures d'insertion favorisent l'accès au logement social des personnes accueillies, notamment dans une région particulièrement tendue telle que l'Île-de-France. Enfin, il se focalise sur les conditions de logement des personnes relogées à l'issue d'un ou plusieurs épisodes sans logement.

159. Article 345-2-2 du Code de l'action sociale et des familles pour l'hébergement d'urgence et article 345-1 pour les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

*Encadré 25***Le dispositif d'hébergement**

Le dispositif « accueil, hébergement, insertion » est destiné aux personnes en grande difficulté sociale nécessitant une aide globale pour leur permettre d'accéder au logement et de retrouver leur autonomie. On distingue le dispositif généraliste et le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés. Il recouvre une diversité de structures, dont les modes de financement, les formes de prise en charge, les publics accueillis et les degrés d'accompagnement social varient. Le dispositif d'hébergement généraliste regroupe notamment les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), conventionnés au titre de l'aide sociale de l'État, et les autres centres d'hébergement non conventionnés au titre de l'aide sociale de l'État qui désignent différents types de structures (centres d'hébergement d'urgence, communautés Emmaüs, centres d'accueil pour toxicomanes, jeunes en difficulté, femmes victimes de violence conjugale, etc.).

La mission des CHRS est définie dans le Code de l'action sociale et des familles (article L345-1). Ils accueillent et accompagnent les personnes et les familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale. Certains sont spécialisés dans l'accueil d'un type de public (femmes enceintes, personnes sortant de prison, etc.), d'autres sont des établissements de droit commun dits « tout public ».

Les CHRS et les autres centres d'accueil ont une activité qui va de l'urgence au logement accompagné en passant par l'insertion. En effet, si les CHRS disposent principalement de places d'insertion – environ 80 % de leur capacité d'hébergement¹ – ils proposent également des places d'urgence (12 %) et de stabilisation (8 %). À l'inverse, si les autres centres d'accueil proposent majoritairement des places d'urgence (59 %), ils ont également une activité d'insertion (14 %) et de stabilisation (23 %). Depuis la loi Dalo (art. 4, devenu l'article 345-2-3 du Code de l'action sociale et des familles), le séjour en hébergement d'urgence est, en principe, sans limitation de durée. Mais, dans les faits, en raison principalement de la rareté des places et des missions qui sont attribuées à ce type d'hébergement, les personnes ne restent pas toujours longtemps, soit parce qu'elles sont orientées vers d'autres services d'hébergements, soit parce qu'elles sont remises à la rue. Les places d'insertion se traduisent par un hébergement dans la durée associé à des mesures d'accompagnement social permettant aux personnes prises en charge de retrouver leur autonomie. Quant à l'hébergement de stabilisation, cette catégorie a été créée par le Plan d'action renforcé pour les sans-abri (PARSA) en 2007. Il s'agit d'un hébergement sans limitation de durée mais à vocation transitoire en faveur des personnes fortement désocialisées, intermédiaire entre les hébergements d'urgence et d'insertion.

1. Source : DREES, Enquête Établissements et services (ES) Difficulté sociale, 2012

Le taux de sorties des personnes hébergées, indicateur d'une aggravation des difficultés d'accès au logement ou d'une plus grande stabilité résidentielle ?

Les structures d'hébergement d'insertion et de stabilisation accueillent et accompagnent provisoirement les personnes en grande détresse dans une perspective d'insertion sociale et d'accès au logement de droit commun. Le taux de sorties des personnes hébergées, calculé à partir de l'enquête Établissements et services (ES) Difficulté sociale (*encadré 26*), permet d'objectiver en partie l'activité de ces structures. Si une proportion non négligeable des personnes hébergées parvient effectivement à sortir vers le logement, celle-ci a diminué entre 2008 et 2012, suggérant une aggravation des difficultés d'accès au logement. Toutefois, cette diminution s'accompagne d'une baisse annuelle du taux de sorties vers d'autres destinations et d'un allongement des durées de séjour qui peuvent également traduire une plus grande stabilité résidentielle des personnes hébergées.

Encadré 26

Le taux de sorties des personnes hébergées

Le taux de sorties des personnes hébergées est calculé à partir de l'enquête ES conduite par la DREES tous les quatre ans auprès des établissements et services en faveur des personnes en difficulté sociale en vue de fournir une description exhaustive de leur activité, du personnel et du public accueilli.

Il désigne la part des personnes hébergées par un établissement sur des places d'insertion ou de stabilisation au 1^{er} janvier de l'année, qui ont quitté l'établissement pour une autre destination au cours de l'année (avant le 15 décembre). Il peut s'agir d'un logement ordinaire, d'un logement accompagné (pension de famille/maison relais, résidence sociale, foyer) ou en intermédiation locative mais également d'un autre hébergement social, d'une institution, d'un hébergement par un particulier, d'une situation de sans-abrisme, etc.

En revanche, il ne tient pas compte des changements intervenus à l'issue de la sortie de l'établissement au cours de l'année. Par exemple, les personnes sorties d'un établissement au cours de l'année vers une autre destination que le logement et qui ont trouvé un logement en cours d'année ne sont pas comptabilisées comme sorties vers le logement. À l'inverse, celles qui sont sorties vers le logement et l'ont perdu avant la fin de l'année sont comptabilisées comme sorties vers le logement.

Le taux de sorties vers le logement ordinaire fait partie des indicateurs de suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (PPPIS) mis en œuvre sous la précédente législature.

En 2012, environ un tiers des personnes hébergées accèdent à un logement

Un premier constat relève la part non négligeable de personnes venant d'un centre d'hébergement social - environ un tiers - qui accèdent au cours de l'année de l'enquête à un logement (*tableau 30*). Ces résultats indiquent qu'il est possible de trouver un logement

en étant accueilli dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale. Il faut rappeler, toutefois, qu'il s'agit d'indicateurs statiques et qu'à ce titre, ils ne permettent pas d'éclairer les trajectoires résidentielles, potentiellement instables, de ces personnes sorties vers le logement mais qui ont pu le perdre au cours de la même année et se retrouver à nouveau exclues du logement.

Le deuxième constat porte sur la diminution du taux annuel de sorties vers un logement ordinaire entre 2008 et 2012¹⁶⁰, passant de 33,3 % à 28,4 %. Comment comprendre ce résultat ? Deux interprétations complémentaires sont envisageables.

Tableau 30 - Taux de sorties des personnes hébergées au 1^{er} janvier, selon leur destination à la sortie de l'établissement, en 2008 et 2012

	En % et en nombre	
	2008	2012
Taux de sorties vers le logement ordinaire (accédant, propriétaire, locataire ou sous-locataire d'un logement HLM ou non)	33,3 (11 497)	28,4 (11 899)
Taux de sorties vers le logement accompagné hors intermédiation locative (logement conventionné par l'ALT ^[1] , résidence sociale, FJT, FTM ^[2])	4,8 (1 641)	4,2 (1 762)
Taux de sorties vers le logement en intermédiation locative	-	1,8 (746)
Taux de sorties vers un hébergement par un particulier (logé gratuitement ou hébergé au domicile des parents, du conjoint, de la famille, d'amis)	7,1 (2 448)	6,9 (2 898)
Taux de sorties vers les autres destinations (vers l'hébergement social, une institution, un hébergement de fortune, sans-abri, etc.)	20,0 (6 908)	14,8 (6 217)
Taux de non sortie	34,9 (12 049)	43,9 (18 376)
Total	100 (34 543)	100 (41 898^[3])

[1] L'allocation logement temporaire (ALT) est un dispositif destiné à accorder une participation financière aux associations et Centres communaux d'action sociale qui gèrent des structures d'hébergement accueillant des personnes démunies.

[2] FJT : foyers de jeunes travailleurs ; FTM : foyers de travailleurs migrants.

[3] En 2012, il y avait 101 000 places dans les établissements faisant partie du champ de l'enquête ES. Les places d'insertion et de stabilisation couvertes représentent donc 41,5 % de ces places.

Note : En raison du système d'arrondis, le total n'équivaut pas toujours à 100 %.

Lecture : Parmi les 41 898 personnes accueillies au 1^{er} janvier 2012 par une structure d'hébergement, 11 899 avaient été orientées en 2012 vers un logement ordinaire et 18 376 se trouvaient encore hébergées dans ce centre à la fin de 2012.

Champ : France métropolitaine. Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), centres d'hébergement non conventionnés au titre de l'aide sociale de l'État. Personnes hébergées sur des places d'hébergement d'insertion et de stabilisation.

Source : DREES, enquête Établissements et services (ES) Difficulté sociale 2012, calculs pour l'annexe statistique du rapport de suivi du PPPIS (février 2016).

160. Les données de l'enquête quadriennale ES de 2016 seront disponibles courant 2018.

La première interprétation consiste à dire que la situation s'est détériorée au cours de cette période, en raison de la difficulté croissante d'obtenir des logements accessibles, en particulier dans le parc social. Les personnes sortiraient moins des hébergements sociaux parce que les possibilités d'accéder à un logement social seraient plus réduites.

La seconde interprétation vient, quant à elle, nuancer cette hypothèse pour deux raisons. D'une part, il se peut qu'une partie des personnes, qui seraient allées dans un logement ordinaire, se soient dirigées en réalité vers un logement en « intermédiation locative », qui était alors un dispositif insuffisamment développé pour être pris en compte par l'enquête de 2008 (1,8 % en 2012). D'autre part, cette baisse du taux de sorties vers un logement ordinaire doit aussi être mise en regard du moindre taux de sorties global des hébergements sociaux. Autrement dit, la dégradation de la situation en matière d'accès à un logement peut s'expliquer, en partie, par une baisse globale du taux de sorties des hébergements sociaux - mesurée comme un taux de « non sortie », c'est-à-dire la part des personnes hébergées qui n'ont pas changé d'habitat durant l'année de l'enquête.

Ainsi, en calculant ce taux de non sortie, on constate qu'il augmente de 9 points entre 2008 et 2012, passant de 34,9 % en 2008 à 43,9 % en 2012. Cette hausse est allée de pair avec une augmentation de la durée moyenne de séjour sur la même période : elle passe de 6 à 10 mois (*tableau 31*).

Tableau 31 : Durée de séjour en centres d'hébergement d'insertion et de stabilisation

	En mois	
	2008	2012
Premier quartile	1	2
Médiane	4	6
Troisième quartile	10	13
Moyenne	6	10

Champ : France métropolitaine. Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), centres d'hébergement non conventionnés au titre de l'aide sociale de l'État. Personnes hébergées sur des places d'hébergement d'insertion et de stabilisation avant la sortie.

Source : DREES, enquête ES 2008 et 2012.

Cette hausse des taux de non sortie et des durées moyennes de séjour s'explique certes par une baisse des sorties vers le logement ordinaire (- 4,9 points), mais aussi par une baisse du taux de sorties vers les autres destinations (- 5,2 points) qu'il s'agisse d'un autre hébergement social, d'un hébergement de fortune ou d'une situation de sans-abrisme. Si la situation dans les hébergements sociaux s'est aggravée du point de vue de l'accès au logement, la situation peut également s'être améliorée du point de vue de la stabilité résidentielle des personnes hébergées, celles-ci pouvant de plus en plus rester dans leur hébergement. Ce dernier point mérite d'être précisé, parce qu'il traduit une évolution majeure dans le secteur de la lutte contre l'exclusion du logement.

Un changement de fonction des hébergements institutionnels ?

Le maintien des personnes dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale peut s'expliquer de trois manières :

- d'abord, il convient de souligner qu'une part des personnes hébergées restent dépendantes d'une situation d'assistance, entravées dans l'accès à l'autonomie et, en particulier, à un logement. L'exclusion du logement de droit commun tend, de ce point de vue, à s'aggraver ; la fonction d'« escalier » ne fonctionne pas, les personnes restant bloquées au niveau de l'une de ses marches ;
- ensuite, parmi les autres destinations, se trouvent les « institutions », qui comprennent notamment des places en hôpital psychiatrique ou en résidence pour personnes âgées. La baisse de la part des autres sorties peut donc être l'effet d'un manque de places dans ces institutions, en particulier pour les personnes sans domicile ; ce qui est susceptible d'être vécu difficilement non seulement par les personnes hébergées dont les attentes ne sont pas satisfaites mais aussi par les professionnels qui ne se sentent pas toujours suffisamment formés pour prendre en charge des suivis psychiatriques ou des pertes d'autonomie ;
- enfin, il s'agit aussi de souligner un changement important dans l'organisation de l'assistance. Pendant les années 1990, « l'escalier » ne semblait pas fonctionner non plus, en revanche, en vertu de la règle d'une durée de séjour limitée, les personnes n'accédant pas à un logement de droit commun se voyaient déplacées vers un autre habitat, qu'il s'agisse d'un autre hébergement social ou d'un habitat précaire (c'est le cas d'un cinquième des personnes en hébergement de réinsertion en 2008). C'est la baisse de cette proportion qui invite à s'intéresser aux changements vécus par les personnes engagées dans un processus de réinsertion vers le logement.

Cette baisse des départs vers d'autres destinations peut donc aussi s'interpréter comme le résultat d'un changement des pratiques d'accompagnement social accomplies au sein de ces structures d'insertion. Ce changement a été objectivé par certains travaux qualitatifs (Ballain et Maurel, 2002 ; Lanzaro, 2014 ; Gardella, 2016 ; Grand, 2016). Il correspond à une modification du sens donné par les professionnels au passage dans un hébergement social. Pour le dire autrement, l'hébergement social peut être, plus qu'avant, considéré par les travailleurs sociaux comme un lieu où il est devenu légitime de séjourner durablement. Dans ce cadre-là, les professionnels sont moins susceptibles qu'avant d'inciter les personnes à sortir au plus vite des hébergements sociaux.

Cette hypothèse est plausible compte tenu des évolutions institutionnelles qu'a connues le secteur depuis une trentaine d'années. Entre la fin des années 1980 et la fin des années 1990, quand les hébergements d'urgence de très courte durée de séjour (parfois une seule nuit) se sont institutionnalisés (loi de 1994 relative à l'habitat, loi de lutte contre les exclusions de juillet 1998), les personnes hébergées, comme les professionnels, ont émis de vives critiques à l'encontre des conséquences négatives du *turnover*. En effet, les personnes hébergées dans des établissements à durée limitée, n'accédant pas au logement, « tournaient » d'un hébergement à un autre et s'en trouvaient épuisées. L'aide de courte durée semblait donc accroître, au lieu de réduire, la précarité des personnes les plus démunies. Plusieurs enquêtes commandées par la Fédération des acteurs de la solidarité (FNARS) au Credoc entre 1994

et 1998, menées *via* des questionnaires auprès des professionnels de terrain, ont montré que leur préoccupation principale était la discontinuité du suivi social, causée par des durées de séjour trop courtes et l'inaccessibilité d'habitats durables, en particulier du logement de droit commun (Gardella, 2014).

Ces critiques ont été entendues par la Direction générale de l'action sociale (DGAS)¹⁶¹, qui a financé au début des années 2000 des expérimentations locales d'hébergement sans durée limitée destiné à des personnes ne pouvant accéder aux hébergements plus sélectifs (*ibid.*). La réussite de ces expérimentations combinée aux conséquences négatives du *turnover* de l'urgence, aux yeux des professionnels de terrain, ont conduit à un infléchissement de cette politique vers une plus grande « stabilisation » des parcours (Noblet, 2010), en favorisant une installation de plus longue durée dans les hébergements sociaux.

Des travaux de recherche viennent confirmer cette hypothèse selon laquelle l'installation plus durable des personnes dans les hébergements sociaux s'avérerait bénéfique. Une enquête qualitative sur les trajectoires de « sortie » de la situation de SDF (Pichon, 2005 ; Pichon et Torche, 2007) insiste sur les « relations » que la stabilité résidentielle permet de créer et d'entretenir, relations susceptibles de servir à leur tour de support pour une sortie durable de l'exclusion. L'enquête souligne l'importance de ces relations consolidées, que ce soit avec des professionnels, d'autres personnes sans domicile, des militants associatifs ou encore des membres de la famille, dans les trajectoires de « sortie ». Des travaux quantitatifs ont également confirmé l'importance de la stabilité dans les trajectoires de sortie. Une exploitation de l'enquête ES de 2004 (Brousse, Marpsat, Firdion, 2008) démontre notamment que plus la durée de séjour est longue, plus la stabilité à la sortie est grande. Le rapprochement de ces chiffres avec les travaux qualitatifs amène à penser que l'on assiste à un « tournant de stabilité » (Gardella, 2014) : ce serait la fin d'une croyance selon laquelle la mise en mouvement des personnes favoriserait la réinsertion et l'émergence d'une nouvelle lecture de la situation, selon laquelle la stabilisation résidentielle contribuerait à une sortie durable de l'exclusion.

Ce changement des pratiques dans certains hébergements sociaux a eu un effet sur les orientations légales de cette politique. La mobilisation de Médecins du monde en 2005-2006 a conduit au rapport Fleurieu et Chambaud en août 2006, à l'issue duquel des expérimentations d'hébergements dits de « stabilisation » ont été menées en Île-de-France. La mobilisation des Enfants de Don Quichotte en 2006-2007 a conduit au vote de la loi Dalo en mars 2007. Cette loi est particulièrement importante, non seulement pour avoir rendu le droit au logement opposable, mais également pour avoir profondément modifié le sens des hébergements sociaux puisqu'elle institue le « principe de continuité » (*encadré 27*).

En définitive, l'augmentation du taux annuel de non sortie peut être interprétée comme le signe d'une double évolution : l'aggravation de l'exclusion du logement d'une part, faute d'un nombre suffisant de logements de droit commun adaptés, et l'amélioration des conditions d'hébergement par une plus grande stabilité résidentielle des personnes engagées dans des démarches d'insertion¹⁶², de l'autre. Cette évolution est observée dans le cadre de

161. Il s'agit de l'ancienne Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

162. Des enquêtes qualitatives approfondies dans des hébergements sociaux, où les durées de séjour sont variables, permettraient d'affiner les hypothèses énoncées ici. Elles conduiraient notamment à arbitrer ce qui relève du manque de logements de droit commun accessibles et ce qui relève de pratiques de professionnels tolérant des durées de séjour plus longues dans leur établissement. Ces enquêtes permettraient aussi de faire émerger d'autres hypothèses conduisant à expliquer pourquoi le taux de non sortie peut augmenter à l'échelle d'un établissement d'une année sur l'autre, ainsi que d'un territoire à un autre.

l'orientation globale prise par la politique de lutte contre l'exclusion du logement, appelée « Logement d'abord ». On peut, en effet, interpréter les évolutions mises en place depuis une quinzaine d'années dans le secteur comme le passage d'un modèle de mobilité (« modèle en escalier ») à un modèle de stabilité résidentielle (destiné à éviter les trajectoires morcelées et chaotiques d'un établissement à un autre). Dans ce cas, le fait de pouvoir rester plus longtemps dans un hébergement social, en attendant d'accéder au type d'habitat le plus stable qui existe, à savoir un logement de droit commun, n'est pas contradictoire avec des politiques visant à faire accéder à un logement le plus rapidement possible.

Si la stabilisation résidentielle des personnes est devenue un objectif des politiques d'hébergement, le problème à surmonter reste le même : proposer une offre suffisante de logements de droit commun adaptés aux aspirations et aux ressources des personnes exclues. Ce problème n'a cependant pas la même ampleur sur l'ensemble du territoire.

Des taux de sorties vers le logement ordinaire inégaux selon les régions

En 2012, le taux annuel de sorties connaît de fortes variations d'un territoire à un autre. À l'échelle régionale, le rapport entre le taux maximal (42,3 % en Nouvelle-Aquitaine) et le taux minimal (17,2 % en Île-de-France) est de 1 à 2,5 (*tableau 32*).

En comparaison avec le taux moyen au niveau de la France métropolitaine (28,4 %), seules deux régions ont des valeurs inférieures : l'Île-de-France et la Corse. Sinon, hormis la région Provence-Alpes-Côte d'Azur qui a une valeur très proche de la moyenne nationale (29 %), les autres régions présentent des taux annuels de sorties supérieurs.

*Encadré 27***Les grandes étapes de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement entre 2007 et 2012**

Au cours des années 2000, le système de l'hébergement est fortement critiqué en raison de ses nombreuses limites (incapacité à répondre à l'ensemble de la demande, conditions de prise en charge parfois intolérables, processus de sélection, mobilité vers le logement bloquée, etc.) [Lanzaro, 2013]. À la suite de la mobilisation médiatique des Enfants de Don Quichotte durant l'hiver 2006, la politique de l'hébergement et de l'accès au logement connaît d'importantes évolutions. Elles visent à lever les obstacles freinant l'application du droit au logement et à fluidifier les parcours de l'hébergement au logement. Quatre grandes étapes méritent d'être soulignées.

L'adoption en janvier 2007 du Plan d'action renforcé en faveur des sans-abri (PARSA) est une première étape. Il s'articule autour de trois axes : la mise en œuvre du droit au logement opposable, la poursuite et l'amplification de l'effort sur l'offre de logement social et le changement radical de l'accueil dans les centres d'hébergement d'urgence. Concernant ce dernier point, il reconnaît notamment les limites d'un accueil de courte durée des personnes à la rue et affirme que toute personne accueillie dans un CHU devra se voir proposer, en fonction de sa situation, une solution pérenne, adaptée et accompagnée. Cette amélioration qualitative de l'accueil d'urgence se traduit notamment par son rapatriement dans le champ des CHRS et la conversion de places d'hébergement d'urgence en places de stabilisation.

Puis la loi du 5 mars 2007 introduit deux changements majeurs. D'une part, elle renforce le principe de continuité dans la prise en charge des personnes hébergées en mettant fin aux durées de séjour plafonnées dans les hébergements d'urgence. Selon l'article 4, « toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation ». Elle instaure ainsi un droit à l'hébergement. D'autre part, elle rend le droit au logement opposable, c'est-à-dire que toute personne mal logée ou en attente d'un logement social depuis un délai anormalement long dispose de voies de recours pour faire valoir ses droits auprès de l'État.

Plus tard, la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion réaffirme les principes de l'inconditionnalité de l'hébergement et de la continuité de la prise en charge. Enfin, la même année, une stratégie nationale de refondation de la politique de l'hébergement et du logement est engagée par le secrétaire d'État chargé du Logement et de l'Urbanisme. Elle repose sur deux principes directeurs (Pliquet, 2015) : d'une part, l'affirmation d'un service public de l'hébergement et de l'accès au logement, piloté par la nouvelle délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), et la mise en place du système d'information des Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) dont l'objectif est de recenser de manière exhaustive et continue l'offre et les besoins et de coordonner, dans chaque département, les différents dispositifs d'accueil, d'hébergement, d'insertion et d'accès au logement afin de fluidifier les parcours vers le logement ; d'autre part, la promotion d'une politique du « logement d'abord ».

La politique du « logement d'abord » consiste à donner la priorité à l'accès au logement de droit commun pour les personnes qui sont capables d'y accéder. En d'autres termes, le passage par l'hébergement n'est plus obligatoire, sauf si la situation de la personne le justifie. Une telle approche remet en question « l'escalier d'insertion » (Sahlin, 2003) qui structure, depuis les années 1990, le dispositif d'hébergement et de logement accompagné. Cet escalier illustre le parcours d'insertion résidentiel théorique des individus. Il est censé conduire de l'hébergement d'urgence à

un hébergement d'insertion, puis au logement adapté et enfin au logement ordinaire. Cette ascension progressive doit permettre aux personnes sans domicile de se préparer à habiter un logement, grâce à un accompagnement social préalable. Dans le cadre du « logement d'abord », c'est l'obtention d'un logement qui doit favoriser l'insertion sociale et professionnelle des personnes.

Le principe et le nom de cette politique, qui est la traduction de « *Housing First* », proviennent d'une expérimentation réussie menée à New York au début des années 1990 par un psychiatre, Sam Tsemberis, auprès de personnes souffrant de troubles psychiques sévères et vivant en situation de sans-abrisme depuis plusieurs années. Une forte proportion de ces personnes (autour de 80 %) étaient toujours en logement de droit commun après plusieurs années. Cette expérience a été réitérée dans d'autres villes américaines puis s'est diffusée, au cours des années 2000, au Canada et dans des pays européens dont la Finlande, le Danemark, le Portugal, l'Irlande, l'Autriche ou encore le Royaume-Uni. En France, une expérimentation appelée « Un chez-soi d'abord », a été lancée par les ministères de la Santé et du Logement à l'issue de la remise d'un rapport national sur la santé des personnes sans chez-soi (Girard, Estecahandy, Chauvin, 2009). Ce rapport montre que la plupart des dispositifs proposés pour sortir du sans-abrisme exigent des personnes ayant des troubles psychiques sévères de suivre un traitement ou une démarche d'abstinence lorsqu'elles consomment des substances psychoactives, ce qui a pour conséquence d'écarter de nombreuses personnes parmi les plus exclues. Expérimenté dans quatre villes (Paris, Marseille, Toulouse, Lille), le programme « Un chez-soi d'abord » postule que les personnes sans abri atteintes de pathologies mentales sévères (schizophrénie, trouble bipolaire) peuvent accéder directement à un logement ordinaire depuis la rue et s'y maintenir. Une évaluation scientifique du dispositif a permis de confirmer cette hypothèse et de généraliser le dispositif¹.

1. Le décret du 28 décembre 2016 donne un cadre pérenne au dispositif des appartements de coordination thérapeutique comportant un logement accompagné. Il introduit dans le Code de l'action sociale et des familles les dispositions relatives aux conditions d'organisation et de fonctionnement de ces dispositifs, qui favorisent l'accès au logement des personnes sans abri présentant des troubles psychiques sévères sous la condition d'un accompagnement renforcé et prévoit le déploiement de 16 futurs sites d'ici à 2022.

Tableau 32 - Les taux régionaux de sorties vers un logement ordinaire des personnes hébergées, en 2012

Région	Taux de sorties
France métropolitaine	28,4
Île-de-France	17,2
Centre-Val de Loire	34,3
Auvergne-Rhône-Alpes	30,1
Bourgogne-Franche-Comté	30,5
Normandie	30,8
Hauts-de-France (Nord-Pas-de-Calais-Picardie)	31
Grand-Est (Alsace-Champagne-Ardennes-Lorraine)	34,0
Pays de la Loire	36,5
Bretagne	33,8
Nouvelle-Aquitaine (Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes)	42,3
Occitanie (Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées)	32,1
Provence-Alpes-Côte d'Azur	29,0
Corse	25,4

Champ : France métropolitaine. Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), centres d'hébergement non conventionnés au titre de l'aide sociale de l'État. Personnes hébergées sur des places d'hébergement hors urgence.
Source : DREES, enquête ES, 2012.

Ces disparités territoriales peuvent refléter le degré de tension du marché immobilier local et, plus particulièrement, le degré de tension existant entre l'offre et la demande de logements sociaux. Une enquête reste à mener afin d'expliquer plus précisément ces variations locales. S'il n'est pas majoritaire au cours d'une année, l'accès au logement ordinaire depuis l'hébergement est possible, voire relativement fréquent. Toutefois, il s'avère fortement sélectif et peut générer d'importantes tensions, en particulier dans des territoires denses. Il s'agit à présent de mieux comprendre comment s'accomplit concrètement la sortie d'un hébergement institutionnel vers un logement du parc social, en analysant le rôle spécifique de l'accompagnement social offert par ces institutions.

Accéder au logement social dans un contexte fortement contraint

En 2012, environ 28 % des personnes accueillies en hébergement institutionnel trouvaient dans l'année un logement alors que près de 15 % demeuraient en situation précaire, hébergées ailleurs voire sans abri. La sortie de l'hébergement vers le logement de droit commun, et notamment du secteur social, restait donc incertaine. Elle dépend à la fois des capacités

individuelles des personnes et de facteurs sur lesquels ces personnes n'ont que très peu, voire pas du tout, de prise.

Sans revenir sur les déterminants de l'offre de logement et sur l'organisation des politiques publiques du logement social, qui ne sont pas l'objet de ce rapport, il convient de souligner que l'insuffisance de l'offre pèse sur le système d'attribution des logements sociaux (*schéma 3*), l'accroissement des files d'attente à l'entrée du parc social exacerbant la mise en concurrence des demandeurs, et détermine par conséquent, en grande partie, le parcours résidentiel d'insertion des personnes hébergées. D'autres logiques, parfois contradictoires, guident également le processus d'attribution qu'on peut qualifier sans peine de complexe et sélectif. Dans ce contexte particulièrement contraint, les structures d'hébergement d'insertion jouent un rôle d'ajustement entre l'offre et la demande disponible, qui certes favorise la procédure de relogement des personnes hébergées mais tend également à générer des tensions dans la relation d'accompagnement. C'est ce que montrent notamment les travaux de recherche conduits par Marie Lanzaro, dans le cadre de sa thèse, dans la région Île-de-France.

L'attribution des logements sociaux, un processus complexe et sélectif

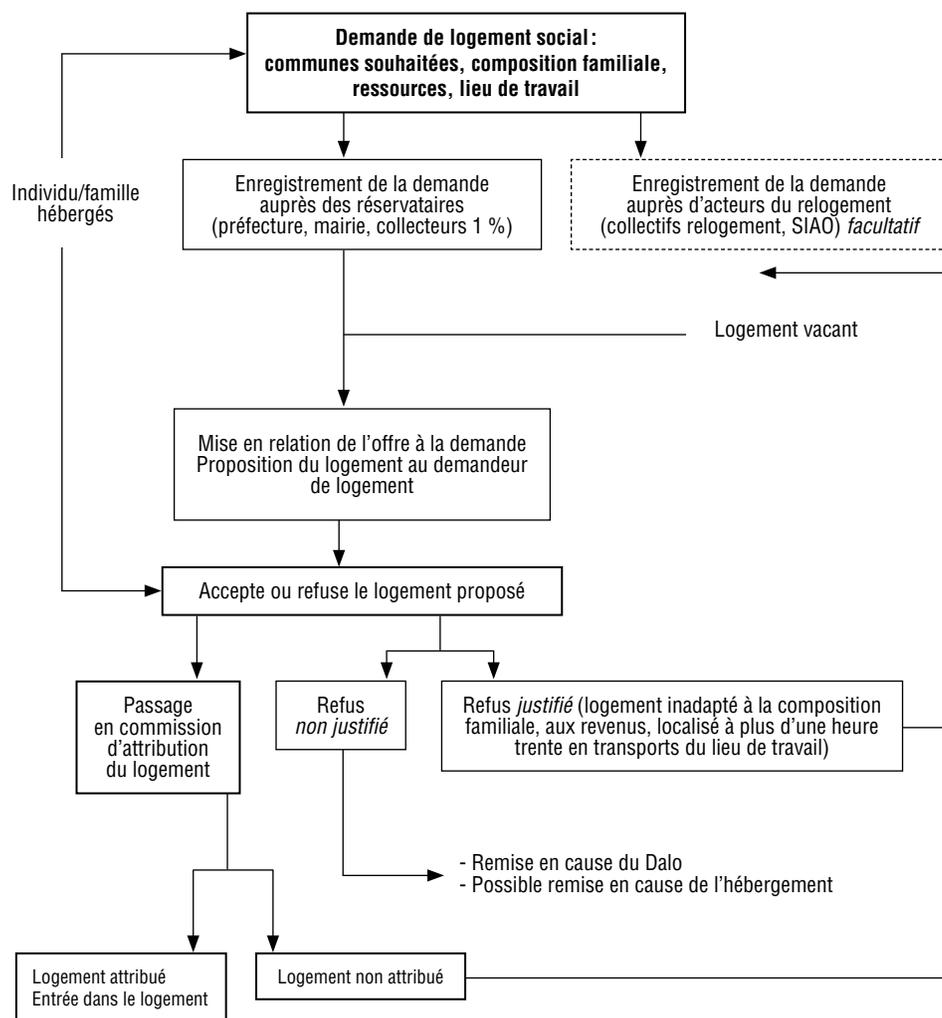
L'attribution d'un logement ne peut être réduite à une seule décision prise au sein de la commission d'attribution¹⁶³. Il s'agit davantage d'un processus décisionnel complexe, en partie déterminé par le cadre réglementaire et juridique et le système partenarial local dans lequel il s'inscrit, qui s'articule autour de cinq séquences : la présélection du candidat, la visite du logement, la constitution du dossier, la sélection du candidat par la commission d'attribution et la signature du bail (Bourgeois, 2013).

Ainsi, la constitution et le traitement de la demande de logement social, de même que l'admission et la sélection des candidats, font l'objet d'un fort encadrement juridique. Les conditions d'attribution et la liste des pièces justificatives pour l'instruction de la demande de logement locatif social sont notamment définies par la loi¹⁶⁴. Par ailleurs, les critères de sélection s'articulent autour de deux principes juridiques relativement contradictoires, la mixité sociale et le droit au logement (Houard, 2008), puisqu'ils n'orientent pas vers les mêmes publics prioritaires. La mixité conduit à faire passer des ménages avec des niveaux de vie modestes, voire moyens devant des ménages pauvres, quand l'effectivité du droit au logement conduit, à l'inverse, à prioriser systématiquement les ménages pauvres sur les ménages avec plus de ressources. Une étude sur le devenir des personnes sortant de

163. Dans chaque organisme d'habitat social, les logements sont attribués nominativement par la commission d'attribution. Elle est composée d'un représentant du bailleur, d'un représentant de la commune d'implantation du logement, des représentants d'associations d'insertion agréées, des établissements publics intercommunaux et de l'État, à sa demande. Elle se réunit à intervalles réguliers et examine trois dossiers de candidats répondant aux critères pour chaque logement disponible.

164. L'article R441-1 du Code de la construction et de l'habitation précise que l'attribution est soumise à une condition de régularité de séjour et à des conditions de ressources qui ne doivent pas dépasser un certain plafond défini chaque année par arrêté ministériel. Les logements sociaux doivent également bénéficier aux étudiants, aux personnes de moins de trente ans ou aux personnes titulaires d'un contrat d'apprentissage qui séjournent régulièrement sur le territoire. Par ailleurs, un arrêté du 24 juillet 2013 a limité la liste des pièces justificatives exigibles pour l'instruction de la demande de logement locatif social. Ainsi, d'après l'article R441-2-4, le demandeur, et toute autre personne majeure appelée à vivre dans le logement, doit fournir une pièce attestant de son identité, la régularité de son séjour et ses revenus (avis d'imposition de l'année N-2). Des pièces complémentaires peuvent également être demandées par le service instructeur du réservataire ou du bailleur social. Il s'agit de documents attestant de la situation familiale, professionnelle, du montant des ressources mensuelles, de la situation de logement actuelle et du motif de la demande de logement social.

Schéma 3 - Procédure la plus fréquente d'attribution d'un logement social pour une personne sortant d'hébergement social



Source : Lanzaro M., 2014, « Sortir de l'hébergement d'insertion vers un logement social en Île-de-France : des trajectoires de relogement, entre émancipation et contraintes », thèse de doctorat en aménagement de l'espace, urbanisme, p. 252.

structures d'hébergement (Geste, 2016), en partie réalisée auprès de bailleurs sociaux, met en évidence cette concurrence entre les engagements auxquels ils sont tenus et notamment la difficulté qu'ils ont à articuler mixité sociale et relogements des publics prioritaires.

De plus, l'attribution de logements sociaux implique de multiples acteurs aux intérêts parfois divergents : le bailleur social, l'État, la commune où se trouve le logement, les représentants des locataires et, dans certains cas, les services sociaux, les associations et les représentants de la caisse d'allocations familiales. La distribution des pouvoirs entre ces acteurs est elle-même variable d'un territoire à un autre, en particulier en fonction du degré de tension qui pèse sur le marché local du logement. À partir d'une enquête de terrain réalisée dans trois agences territoriales d'un organisme HLM, Marine Bourgeois montre que l'attribution dépend des partenariats locaux. Elle constate, par exemple, que le bailleur social tend à suivre le choix des réservataires de logements (Action logement, État, collectivités territoriales). En échange de leur participation financière pour la construction des logements, ces derniers ont le pouvoir de soumettre à l'examen de la commission d'attribution des dossiers de candidature¹⁶⁵. Alors que l'obligation légale est de présenter au moins trois dossiers, les réservataires n'en proposent souvent qu'un seul, ce que le bailleur accepte afin de conserver de bonnes relations partenariales notamment avec les collectivités territoriales. Cet accord tacite s'explique en partie par des raisons économiques, l'apport financier des collectivités et le foncier qu'elles mettent à disposition étant nécessaires à l'activité du bailleur, il assure par ailleurs aux collectivités la possibilité de maîtriser le peuplement de leur territoire.

En observant plus finement la procédure d'attribution de logement, Marine Bourgeois montre que l'attribution dépend également d'autres logiques. D'une part, elle constate que les ambiguïtés et les contradictions entourant les principes d'orientation de la politique d'attribution aboutissent à des régulations locales spécifiques. Ainsi, l'absence d'une définition juridique stricte de la « mixité sociale » donne lieu à des interprétations très diverses par les acteurs de terrain qui justifient les modalités de répartition spatiale des populations au nom de ce principe. Ces pratiques consistent à « équilibrer » le peuplement des résidences qui composent le parc du bailleur social en fonction de différents critères (composition familiale, âge, origine ethnique, situation par rapport à l'emploi, ressources, etc.) et à privilégier certains profils plutôt que d'autres lors de la présélection des candidats en amont de la commission d'attribution. Le principe de mixité peut ainsi conduire à faire en sorte de ne pas avoir trop de « ménages en difficulté » au sein d'une même résidence, c'est-à-dire des ménages susceptibles d'être en situation d'impayé ou d'être à l'origine de troubles de voisinage. D'autre part, elle souligne que le processus d'attribution est guidé par des impératifs de gestion et de rentabilité. En effet, si les organismes HLM ont une mission de service public, ils ne sont pas exempts d'exigences d'efficacité économique : « le bailleur social doit récupérer ses loyers sans retards, diminuer la vacance et éviter les troubles de voisinage qui risquent de peser sur la relocation de ses logements. "Zéro vacant, zéro impayé, zéro trouble de voisinage" sont les trois piliers de la gestion locative. » (Bourgeois, 2011).

Ces objectifs transparaissent notamment dans les critères de tri et de sélection utilisés par les agents chargés de la présélection des candidats, c'est-à-dire de la recherche des

165. Lorsqu'un logement est mis à disposition, le bailleur informe les réservataires. Le réservataire recherche alors des candidats en vue de proposer des dossiers à la commission d'attribution.

demandeurs dans le fichier, de la désignation des candidats et de l'envoi des propositions de logement (Bourgeois, 2013). En plus de prendre en compte les caractéristiques du peuplement de la résidence, les chargés de gestion locative tentent d'identifier, parmi les demandeurs de logement social, les « bons » candidats, c'est-à-dire ceux qui se caractérisent par leur « qualité de bon payeur, [leur] capacité à habiter le logement et à s'intégrer dans leur environnement ». Pour ce faire, ils examinent en priorité les ressources du demandeur (taux d'effort et reste à vivre) à partir des pièces justificatives obligatoires accompagnant la demande de logement social et cherchent à obtenir des compléments d'information, par des appels téléphoniques ou des rencontres physiques, sur la trajectoire et le profil du candidat (existence de dettes, expulsions, troubles de voisinage, peine d'emprisonnement, raisons d'un passage en centre d'hébergement, etc.). Le comportement du demandeur est également analysé : la bonne volonté, la sincérité et la civilité sont autant d'indices d'une bonne candidature pour les chargés de gestion locative.

Le rôle des structures d'hébergement d'insertion dans l'accès au logement social : un ajustement à la contrainte

Dans un territoire particulièrement tendu, tel que la région Île-de-France, l'insuffisance de l'offre limite les sorties de l'hébergement vers le logement ordinaire et accroît la mise en concurrence des demandeurs de logement social. À titre d'illustration, en 2013, 8,4 % des ménages déclaraient avoir déposé ou renouvelé une demande de logement social au cours des douze derniers mois et être en attente d'un logement contre 6,4 % dans les autres grandes agglomérations françaises et 5,0 % à l'échelle nationale¹⁶⁶. Afin de favoriser les propositions de logement et d'optimiser les chances d'attribution, les équipes des structures d'hébergement d'insertion cherchent à ajuster la demande à l'offre disponible (Lanzaro, 2014). L'accompagnement de la personne hébergée dans sa procédure de demande et l'impulsion de partenariats avec les acteurs du logement social illustrent notamment cette opération d'ajustement.

– Accompagner la personne hébergée dans sa procédure de demande de sorte qu'elle soit jugée recevable

La première étape pour accéder à un logement social consiste à déposer une demande. Cette demande doit satisfaire un ensemble de critères et de conditions pour qu'elle soit jugée recevable par le service instructeur des réservataires et des bailleurs sociaux. Le rôle des travailleurs sociaux est donc d'aider les personnes hébergées à constituer un dossier en bonne et due forme.

Tout d'abord, les travailleurs sociaux veillent à ce que les personnes qu'ils accompagnent répondent aux critères d'admission réglementaires. À la différence des hébergements institutionnels dont l'accès est, en droit, inconditionnel, l'accès au logement est fortement conditionnel (cf. note de bas de page n° 164). La personne hébergée doit remplir plusieurs conditions pour pouvoir accéder à un logement social. Une première exigence, qui contraste fortement avec l'accès aux hébergements institutionnels, est la régularité de la situation administrative. Une deuxième, moins décisive que la précédente, est l'adéquation des

166. Source : ENL 2013, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France.

ressources financières aux loyers des logements accessibles. Enfin, une troisième est liée à la situation familiale du ménage, celle-ci devant être parfois clarifiée pour que le dossier soit examiné par le bailleur. Afin de lever les éventuels obstacles à la candidature de la personne hébergée, des mesures d'accompagnement généralistes sont alors mises en œuvre. Elles peuvent prendre la forme de démarches visant l'apurement de dettes, l'obtention d'une carte de séjour ou la naturalisation de la personne, l'intégration d'une formation, des recherches d'emploi, etc. Le travailleur social peut également conduire la personne à entreprendre des démarches visant à régulariser sa situation familiale (notification de divorce, de droit de garde d'un enfant, etc.).

Les travailleurs sociaux incitent également les personnes à déposer au plus vite une demande de logement. La rapidité avec laquelle la demande de logement est déposée à partir du moment où la personne intègre le dispositif d'hébergement joue un rôle important dans ce processus. En effet, les services instructeurs des bailleurs sociaux ou des réservataires, les commissions d'attributions ou encore les commissions de médiation tendent à prioriser les personnes dont la durée d'attente est relativement élevée. Ce dépôt prouve également aux professionnels de l'hébergement la « volonté » des personnes d'accomplir les démarches de réinsertion nécessaires à cette obtention. Il est également fréquent que les intervenants sociaux mobilisent les voies de recours qui existent en Île-de-France pour favoriser l'accès au logement social tels que les accords collectifs départementaux ou le Dalo, souvent sur les recommandations des services instructeurs, afin de multiplier les chances des personnes hébergées (Lanzaro, 2014). Parallèlement, certaines personnes hébergées font également valoir, sur les conseils de leur référent, leur droit au logement opposable et mobilisent des accords collectifs en vigueur dans leur département. D'autres essaient d'augmenter leurs chances d'accéder à un logement, en sollicitant leurs réseaux informels en plus des réseaux institutionnels, afin de sensibiliser les commissions d'attribution à leur dossier (Lanzaro, 2014). Elles peuvent aussi, en désespoir de cause, adresser des courriers directement au maire ou au préfet, mais sans grande chance de succès¹⁶⁷.

Pour accroître les chances d'obtenir une proposition de logement, les équipes des structures d'hébergement cherchent également à ajuster le « projet logement » des personnes hébergées à la réalité de l'offre. Il s'agit de faire en sorte, lors de l'émission de la demande de logement social, que la formulation de leurs choix en matière de localisation géographique et de typologie du logement tienne compte du champ des possibles afin d'anticiper un éventuel refus. En effet, lorsqu'ils remplissent le formulaire Cerfa de demande de logement social, les personnes peuvent demander jusqu'à cinq communes et préciser la typologie du logement qu'elles souhaiteraient avoir. Présenter les modalités de fonctionnement de la procédure d'attribution et le degré de tension des marchés du logement locaux permet notamment de sensibiliser les personnes hébergées à la contrainte de l'offre (Lanzaro, 2014). Si les choix résidentiels résultent, comme pour les demandeurs ordinaires, d'une logique d'entretien des relations et des ressources - la localisation du logement doit permettre le

167. Avant le passage au « numéro unique » de demandeur de logement social, certaines personnes multipliaient les demandes dans un très grand nombre de communes et auprès de divers réservataires (la commune, le 1 % patronal, les bailleurs sociaux...). La centralisation des demandes a pour effet de réduire le nombre de démarches à accomplir et les possibilités de choix des demandeurs, qui doivent ainsi déposer une demande dans un nombre restreint de communes.

maintien et la stabilité des relations familiales ou l'accès à divers services (école des enfants, hôpital en cas de suivi médical, lieu de travail) – et d'une logique de conditions de vie – l'environnement du logement (ville, quartier) ne doit pas être une source de stigmatisation ou soumis à une forte insécurité – ils tiennent compte cependant des contraintes objectives et institutionnelles (Lanzaro, 2014). De fait, la plupart des personnes interrogées réduisent d'elles-mêmes l'espace de leurs choix, s'autocensurant dans leurs vœux concernant la localisation (certaines villes, certains arrondissements de Paris) ou la taille du logement.

– *L'impulsion de partenariats locaux : une opportunité de relogement moyennant une sélection des personnes hébergées*

Les équipes des structures d'hébergement peuvent également favoriser les propositions de logement adressées aux personnes hébergées en élaborant de façon ponctuelle des partenariats soit directement avec des bailleurs et réservataires sociaux, soit avec des « collectifs relogement » qui jouent un rôle de médiateur (Lanzaro, 2014).

Ces partenariats consistent, pour les structures d'hébergement et les collectifs, à chercher des logements disponibles auprès des bailleurs sociaux et des réservataires et à positionner la candidature d'une personne hébergée. En contrepartie d'une éventuelle proposition de logement, les gestionnaires de centres d'hébergement doivent apporter des garanties aux bailleurs sociaux en présentant des dossiers de personnes « prêtes au logement », c'est-à-dire qu'ils estiment en capacité d'accéder et de se maintenir dans un logement. Introduite par la circulaire du 16 septembre 2009 relative à l'accès au logement des personnes hébergées, cette catégorie ne fait cependant pas l'objet d'une définition nationale. En Île-de-France, la Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale¹⁶⁸ (FNARS), l'Union sociale pour l'habitat d'Île-de-France (Aorif) et l'Association francilienne pour favoriser l'insertion par le logement (Affil) ont élaboré, en 2010, une grille d'analyse afin d'avoir une définition partagée des compétences requises. Elle s'articule autour de quatre dimensions : « pouvoir louer », c'est-à-dire remplir les conditions réglementaires pour candidater à un logement social ; « savoir louer », c'est-à-dire être capable d'assumer financièrement le logement ; « savoir habiter », c'est-à-dire être capable d'utiliser et d'entretenir correctement son logement (respect des règles de vie commune, maîtrise des économies d'eau et d'énergie) et « savoir s'adapter à son environnement », c'est-à-dire s'intégrer dans le quartier et la commune et savoir mobiliser de manière autonome les services nécessaires en cas de difficultés dans son logement.

Ces éléments doivent permettre d'établir les rapports de situation transmis aux bailleurs sociaux lors du positionnement d'une candidature. Leur communication entretient une relation de confiance et de transparence entre les bailleurs sociaux et les structures. À chaque axe correspondent plusieurs items et un encadré dans lequel l'intervenant social peut faire part de ses commentaires et renseigner le degré d'acquisition. Le deuxième axe est le plus développé. Au-delà de la capacité financière du ménage (paiement régulier de sa redevance, solvabilité, existence de dette en cours), c'est également sa maîtrise des devoirs qui lui incombent en tant que futur locataire (connaissance de ses droits et de ses obligations, des aides financières auxquelles il peut prétendre pour faciliter son installation)

168. Il s'agit désormais de la Fédération des acteurs de la solidarité (FARS).

qui sont interrogées (Lanzaro, 2014). Si cet outil ne vise pas à évaluer les dossiers au moment de l'attribution des logements, il institutionnalise toutefois une sélection entre les personnes qui peuvent prétendre à un logement social et les autres en faisant notamment de la gestion des risques locatifs un critère prédominant (paiement du loyer et des charges, occupation paisible du logement et des parties communes, entretien du logement et de ses équipements). Les personnes hébergées sont en effet « perçues comme un public "à risques" en raison de leur éloignement du logement ordinaire pendant plusieurs mois, voire plusieurs années, de la modestie de leurs ressources et de leur situation souvent précaire. Elles seraient plus sujettes que les autres demandeurs de logement à présenter des difficultés pour l'occuper et s'y maintenir selon des usages conformes aux attentes des bailleurs sociaux » (Lanzaro, 2016).

Un parcours résidentiel d'insertion qui peut générer des tensions

Les personnes interrogées dans le cadre de la recherche de Marie Lanzaro soulignent les bienfaits de l'accompagnement social dont elles bénéficient. Cette réception positive de l'accompagnement institutionnel peut se comprendre de plusieurs façons. Globalement, les personnes interrogées dans ces enquêtes adhèrent à la « norme d'autonomie » (Duvoux, 2009) véhiculée par les institutions d'insertion et les professionnels qui y travaillent. L'objectif de ces politiques est de permettre à ces personnes d'accéder à une situation d'indépendance durable vis-à-vis de l'aide sociale, que ce soit en matière de ressources financières ou de statut social intégré - intégration sur laquelle repose le fait d'avoir un emploi et un logement. Cette adhésion repose sur l'observation des effets positifs que retirent les personnes hébergées de l'intervention des travailleurs sociaux. L'accompagnement social se traduit par un soutien moral mais également logistique et technique dans l'accomplissement des diverses démarches administratives, et l'accès accéléré à certains interlocuteurs et institutions que rendent possible le statut d'hébergé institutionnel et les réseaux dont disposent les professionnels de l'accompagnement. Certaines personnes, ayant fait l'expérience de rechercher un logement par leurs propres moyens, se rendent compte que ce statut et le soutien d'un professionnel leur « ouvrent des portes » qui resteraient fermées ou s'ouvriraient du moins beaucoup plus lentement.

Toutefois, cette relation d'aide peut engendrer des tensions liées en partie à la contradiction entre l'objectif d'autonomie visé par les intervenants sociaux et leurs pratiques. Ainsi, pour certaines personnes hébergées, l'accompagnement est vécu comme une contrainte, dans la mesure où la fréquence soutenue des rendez-vous exigée par le référent et leur régularité sont considérées, dans certains cas et à certaines périodes, comme inutiles, voire comme une surveillance analogue à celle de leur employeur. Dans le pire des cas, cette répétition jugée excessive est perçue par les hébergés comme une incitation de la part de l'institution à sortir au plus vite de l'hébergement. Certains comportements des travailleurs sociaux sont, par ailleurs, jugés intrusifs, comme le fait d'entrer sans prévenir dans les chambres de la structure d'hébergement ou d'ouvrir sans autorisation préalable les rangements prévus pour les vêtements. Ce sentiment d'intrusion peut aussi résulter de remarques qui mettent en cause le choix de vie des personnes hébergées ou la manière d'éduquer leurs enfants (Lanzaro, 2014).

D'autres tensions peuvent également apparaître en lien avec le peu de marge de manœuvre dont disposent les personnes hébergées au moment où elles reçoivent une proposition de logement. Cette étape est déterminante. En effet, si la personne hébergée accepte la proposition qui lui est faite, son dossier est présenté en commission d'attribution où il a une chance sur trois d'être reçu favorablement. L'acceptation de la proposition peut revêtir diverses significations. Soit les personnes s'avèrent satisfaites des propositions et sortent ainsi de l'hébergement par entière adhésion (Lanzaro, 2014), soit elles appliquent la logique du « moins pire » (*ibid.*). Conscientes de la situation extrêmement concurrentielle dans l'accès à un logement de droit commun, les personnes anticipent le fait que la prochaine proposition de logement puisse être pire que celle qui leur est faite. Cette acceptation par réalisme s'appuie sur une autre anticipation : le nombre de refus auxquels elles « ont droit », ou du moins qui seront tolérés par l'institution qui les héberge. En effet, si le refus du logement est considéré comme injustifié, il est possible de perdre son statut de « demandeur Dalo » (*cf. supra schéma 3*).

Toutefois, la personne hébergée a également le droit de refuser la proposition qui lui est faite. C'est le cas de plusieurs personnes rencontrées par Marie Lanzaro dans le cadre de son travail de thèse. Elle identifie différents motifs globalement analogues aux logiques qui guident la formulation des « choix résidentiels » lors de la demande de logement social. Ainsi, les personnes peuvent refuser en raison de :

- l'inadaptation de la typologie du logement à la composition familiale : le nombre de pièces ne permet pas de garantir l'intimité des membres du ménage, l'éloignement du lieu de travail ne permet pas de remplir en même temps les exigences d'emploi et de responsabilité d'éducation et d'affection vis-à-vis des enfants, etc. ;
- la localisation qui entrave la mise en œuvre d'autres démarches : le changement de commune ou de département peut ainsi venir retarder un processus administratif de longue haleine engagé dans la commune ou le département d'hébergement comme une demande naturalisation ;
- l'environnement résidentiel ne convient pas : mauvaise réputation du quartier, sentiment d'insécurité, faible accessibilité ;
- le coût financier s'avère trop important : coût des travaux nécessaires à l'aménagement du logement ou coût du loyer.

Si ces motifs sont généralement justifiés, il arrive que le refus soit mal reçu par les intervenants sociaux qui les jugent déraisonnables compte tenu de l'urgence de la situation de la personne hébergée. De la même manière que pour la formulation des choix résidentiels, les travailleurs sociaux orientent fortement la réaction des personnes qu'ils accompagnent face à la proposition de logement qui leur est faite, quand ils ne la contraignent pas, notamment lorsqu'elles envisagent de refuser. Pour essayer d'infléchir la réponse des personnes hébergées, les travailleurs sociaux les aident à se projeter dans le logement proposé (visite, réflexion sur les aménagements possibles) et les rassurent quant aux possibilités de mobilité future. Toutefois, dans certains cas, non quantifiés pour le moment, l'incitation peut se muer en intimidation et menace d'expulsion de l'hébergement (Lanzaro, 2014). L'encadrement de cette étape témoigne du positionnement délicat des équipes des structures d'hébergement d'insertion, tiraillées entre un sentiment d'empathie pour

les personnes qu'elles accompagnent, des objectifs institutionnels à remplir (notamment formalisés par l'indicateur de « taux de sorties vers le logement ») et des partenariats locaux à entretenir avec les acteurs du logement social qui nécessitent d'honorer les propositions de logement qui sont faites, et un souci de justice sociale. Faire sortir les personnes vers un logement pérenne permet de libérer une place dans l'établissement et donc de faire bénéficier de leur accompagnement une autre personne dans le besoin.

Quelle que soit la nature de la réponse, le moment où la personne hébergée doit la rendre est vécu comme une épreuve. Après parfois des années d'attente et de démarches, les divers acteurs impliqués dans cette procédure exigent une décision rapide. Or cette décision engage des aspects importants de la vie sociale et affective des personnes. Cette réactivité exigée par les accompagnants répond à certains critères de jugement utilisés par les commissions d'attribution. De fait, les chargés de gestion locative des bailleurs sociaux peuvent considérer la rapidité de la réponse apportée à la proposition de logement comme une « preuve de l'effort du candidat » (Bourgeois, 2013) susceptible de jouer en sa faveur. Cette pression à opérer un choix engageant de nombreuses dimensions dans l'urgence, sans possibilité de revenir en arrière, se traduit par un sentiment d'obligation pour les personnes hébergées à accepter la première proposition de logement qui leur est faite, cette contrainte étant renforcée par le fait qu'elles ne se sentent pas légitimes de refuser.

L'expérience du relogement des anciens sans-domicile : la difficile sortie du mal-logement

Malgré les tensions que le relogement suscite, l'accès au logement est vécu comme une possibilité d'appropriation et de stabilité. Par contraste, cet accès à un chez-soi éclaire rétrospectivement la période antérieure de recherche de logement sous l'angle de la parenthèse de vie (Lanzaro, 2014) : « L'épisode durant lequel les personnes rencontrées ont été dépourvues de logement et hébergées, peut en effet être assimilé à une période durant laquelle leurs trajectoires ont été mises entre parenthèses, car orientées vers la survie, la mise à l'abri, puis vers l'accès à un logement de droit commun. Réciproquement le relogement est présenté par les personnes hébergées comme une ouverture sur un nouvel épisode et comme une opportunité de "reprenre les choses en main" et de "reconstruire leur vie" ».

Le relogement n'est pas toujours une fin en soi dans la mesure où les personnes peuvent considérer cette sortie de l'hébergement comme la première étape d'un nouveau parcours. C'est même parfois un des arguments invoqués par les professionnels pour convaincre les personnes réticentes d'accepter la proposition de logement : la perspective de pouvoir demander une « mutation » au bout d'une courte période convainc les personnes de sortir de la situation d'hébergée, même si le logement ne leur convient pas. Une étude récente a cependant montré que, dans l'ensemble, les personnes sortant de structures d'hébergement qui ont été relogées dans le parc social sont satisfaites de leurs conditions de logement et connaissent, par ailleurs, une certaine stabilité dans le logement (Geste, 2016).

Toutefois il convient de souligner que le relogement pour les personnes qui ont connu un ou plusieurs épisodes sans-domicile, qu'elles aient été hébergées durant cette période ou non, n'est pas pour autant une sortie du mal-logement (Lanzaro, 2016) du fait de la précarité de leur situation professionnelle et la faiblesse de leurs ressources.

Des situations professionnelle et financière plus précaires

Globalement, les personnes qui ont connu par le passé un (ou plusieurs) épisode(s) sans domicile appartiennent aux couches les plus pauvres de la société. Elles sont moins insérées professionnellement que celles qui n'ont pas connu d'absence de logement personnel (tableau 33). Près d'un quart d'entre elles sont au chômage (contre 6,6 % des personnes qui ont toujours été logées). Et si une proportion significative est malgré tout en emploi (41,6 % contre 46,4 %), celui-ci est plus fréquemment précaire : 30 % de la population employée ayant été au moins une fois sans domicile ont un contrat à durée déterminée, soit trois fois plus que les autres personnes n'ayant jamais été privées d'un logement personnel.

Tableau 33 – Revenus par unité de consommation (UC) et situation professionnelle des personnes ayant parfois connu une absence de logement personnel dans leur passé et disposant d'un logement au moment de l'enquête

	En %		
	Personnes ayant été au moins une fois sans domicile	Personnes ayant connu l'absence de logement mais n'ayant jamais été sans domicile	Personnes n'ayant pas connu l'absence de logement de droit commun
Proportion dans la population totale	1,6	8,5	90,0
Quartile de revenu par UC du ménage d'appartenance^[1]			
1 ^{er} quartile	65,1	36,3	22,6
2 ^e quartile	17,6	26,6	24,6
3 ^e quartile	12,2	21,0	26,0
4 ^e quartile	5,1	16,2	26,8
Situation professionnelle			
En emploi	41,6	55,5	46,4
Dont :			
En CDI	71,3	81,5	88,9
Non-CDI ^[2]	28,7	18,5	11,1
Chômeur	22,7	13,4	6,6
Autre situation ^[3]	35,7	31,1	47,0
Total	100	100	100

[1] Hors ménages étudiants et ménages ayant déclaré des revenus négatifs.

[2] CDD, contrat d'intérim, emploi aidé, saisonnier, etc.

[3] Apprenti, étudiants, retraités, inactifs, au foyer.

Note 1 : Il s'agit des caractéristiques de 2013 et non de celles qui ont précédé l'absence de logement personnel.

Note 2 : En raison du système d'arrondis, le total n'équivaut pas toujours à 100 %.

Lecture : 1,6 % des personnes âgées de 15 ans ou plus ont vécu une ou plusieurs situations sans domicile dans le passé. 65,1 % appartiennent au premier quartile de revenu.

Champ : France hors Mayotte, personnes âgées de 15 ans ou plus vivant en logement ordinaire.

Source : Insee, enquête Logement 2013.

Ainsi, la part des personnes appartenant à un ménage du premier quartile de revenu (par UC) est près de trois fois plus importante parmi les personnes ayant connu un épisode sans-domicile que parmi celles n'ayant jamais connu l'absence de logement (65,1 % contre 22,6 %). Autrement dit, même après avoir accédé à un logement, les personnes ayant été sans domicile font encore partie, majoritairement, des plus pauvres.

Par ailleurs, nombre de ces personnes demeurent fragiles financièrement pour faire face aux dépenses de logement. En effet, d'après les résultats d'une étude¹⁶⁹ réalisée par Marie Lanzaro pour le compte de l'Onpes, de l'Union sociale pour l'habitat (USH), de la Fondation Abbé Pierre et de la Direction régionale et interdépartementale francilienne de l'hébergement et du logement (DRIHL), près d'un quart des ménages confrontés à l'absence de logement à un moment de leur vie ont rencontré, au cours des vingt-quatre derniers mois, des difficultés financières pour honorer leur loyer ou leurs charges (21 % des anciens sans domicile¹⁷⁰ locataires contre 6 % de l'ensemble des locataires) ou pour rembourser leur prêt immobilier (4 % des sans-domicile propriétaires). Dans les cas les plus critiques, ces difficultés aboutissent à des retards de paiement ou à des impayés de loyer (10 % des anciens sans-domicile contre 4,5 % de l'ensemble des locataires).

C'est dire combien la nécessité d'un accompagnement des personnes relogées après avoir connu un épisode sans-domicile s'impose. De fait, ces personnes sont souvent aidées par des proches ou par les services sociaux pour faire face à ces situations et limiter leurs incidences en matière de logement. Selon le degré de difficulté rencontré, cette aide s'est traduite en nature (bons alimentaires, nourriture ou bien relogement), financièrement (crédit) ou par un accompagnement tel que la mise en place d'un plan d'apurement des dettes.

Des conditions de logement dont le confort de base est assuré mais qui présentent plus souvent des manifestations « ordinaires » de mal-logement

Si la majorité des anciens sans domicile vivent dans des logements disposant du confort sanitaire de base (w.-c., sanitaires, alimentation en eau chaude), ils pâtissent, en revanche, plus souvent que les ménages n'ayant jamais été confrontés à l'absence de logement, de situations de mal-logement (froid, humidité, surpeuplement) et souhaitent davantage changer de logement (*tableau 34*).

169. Marie Lanzaro, 2016, *Profils, parcours et conditions de vie à l'issue d'épisode(s) hors du logement ordinaire. Post-enquête qualitative à l'enquête nationale logement*, Insee 2013, avril.

170. Dans l'étude de Marie Lanzaro, le périmètre des anciens sans domicile est légèrement différent de celui utilisé par l'Insee dans l'*Insee référence*. Il recouvre les personnes qui ont été sans domicile au moins une fois dans leur vie ainsi que celles qui ont été logées à l'hôtel à leurs propres frais ou prises en charge par une association, dans une habitation mobile et en squat.

Tableau 34 - Les conditions de logement des anciens sans domicile

En %

	Logement qui présente des signes d'humidité	Froid dans le logement pour cause de mauvaise isolation	Surpeuplement	Désir de changer de logement
Anciens sans domicile	32,6	14,4	22,0	40,9
Ménages jamais confrontés à l'absence de logement	19,9	6,7	7,8	20,3

Champ : France hors Mayotte, personnes âgées de 17 ans ou plus vivant en logement ordinaire.

Source : Insee, enquête Logement 2013.

En résumé

- L'exclusion du logement est un phénomène réversible : de fait, la sortie vers un logement concerne environ un tiers des personnes accueillies dans une structure d'hébergement d'insertion et de stabilisation au cours de l'année 2012. Si la diminution, entre 2008 et 2012, du taux annuel de sorties vers le logement ordinaire peut témoigner d'une plus grande difficulté d'accès au logement pour les personnes hébergées, elle peut aussi refléter le changement de fonction des structures d'hébergement. L'allongement de la durée moyenne de séjour sur cette même période semble en effet traduire une réorientation effective de la politique d'hébergement vers la recherche d'une plus grande stabilité résidentielle. La proportion des personnes quittant dans l'année de l'enquête l'hébergement social sans solution de logement tend à baisser.
- Signe de la contrainte qu'exerce sur les taux de sorties la disponibilité de logements accessibles, ces taux varient fortement d'une région à l'autre, probablement en lien avec la tension du marché immobilier local. La région Île-de-France présente ainsi le taux annuel de sorties vers le logement ordinaire le plus faible de France métropolitaine. Dans un tel contexte, le processus d'accès au logement de droit commun, et notamment au logement social, s'avère par conséquent plus difficile pour les personnes hébergées. L'insuffisance de l'offre de logements accessibles accroît la concurrence entre les candidats et se traduit par la mise en œuvre de critères de sélection privilégiant davantage les demandeurs qui ne présentent aucun risque au regard des attentes des bailleurs sociaux.
- Face à cette contrainte de l'offre et du système d'attribution de logement, les équipes des structures d'hébergement d'insertion jouent un rôle important dans la trajectoire de relogement des personnes hébergées, tant par le travail d'ajustement qu'elles opèrent que par les partenariats qu'elles mettent en place pour favoriser les propositions de logement des bailleurs sociaux ou des réservataires. Cependant, les contradictions qui existent entre l'objectif d'autonomie visé par les accompagnants sociaux et les pratiques qu'ils adoptent dans certains cas, ainsi que les faibles marges de manœuvre dont disposent les personnes hébergées en matière de choix résidentiels, sont à l'origine de tensions vécues comme autant d'épreuves par ces dernières.
- Malgré les tensions que le relogement suscite, l'accès au logement est vécu comme une opportunité de stabilisation et de reconstruction. Néanmoins, le fait d'accéder à un logement ne signifie pas toujours sortir du mal-logement. De fait, les conditions de logement des personnes ayant connu un ou plusieurs épisodes sans logement sont plus souvent mauvaises que celles des personnes qui n'en ont jamais été privées.

CONCLUSION



L'exclusion du logement n'est pas irréversible mais les chances de trouver ou de retrouver un logement sont très inégales pour les personnes sans domicile : si l'existence de ressources financières suffisantes, la situation vis-à-vis de l'emploi, la régularité de la situation administrative, la composition familiale conditionnent l'accès au logement, l'insertion dans un maillage relationnel et institutionnel détermine également la sortie de la situation de sans-domicile (Dietrich-Ragon, 2015). Le passage par l'hébergement institutionnel a notamment un effet positif sur la probabilité d'entreprendre des démarches et d'accéder à un logement social. Le second chapitre a en effet montré comment, dans un contexte contraint à la fois par un nombre limité de logements adaptés aux ressources des plus modestes notamment dans les régions les plus tendues, et les différentes logiques, parfois contradictoires, qui sous-tendent le système d'attribution des logements sociaux, les structures d'hébergement d'insertion favorisent la procédure de relogement dans le parc social. Par l'accompagnement qu'elles dispensent et le travail de sensibilisation à la réalité de l'offre qu'elles opèrent auprès des personnes hébergées mais aussi l'impulsion de partenariats locaux avec des bailleurs sociaux, ces structures jouent notamment un rôle d'ajustement entre la demande et l'offre disponible.

L'épisode sans-domicile continue, par ailleurs, de marquer les conditions de vie et d'habitat des personnes une fois qu'elles ont retrouvé un logement. Moins bien logées que les personnes qui n'ont pas connu l'absence de logement mais aussi plus fragiles financièrement, les anciens sans domicile sont de fait plus susceptibles d'être confrontés à de nouvelles ruptures résidentielles. Il apparaît donc nécessaire de réfléchir à des pistes pour sécuriser les parcours. S'il est difficile d'empêcher la survenue d'un accident de la vie (séparation, décès, maladie) qui peut générer ou accroître des difficultés à se maintenir dans le logement, il est en revanche possible de prévenir le déclenchement d'une éventuelle procédure d'expulsion locative en agissant sur sa principale cause. Comme l'a souligné le premier chapitre, les pouvoirs publics disposent de marges de manœuvre pour agir en ce sens : la mobilisation collective des acteurs locaux autour du repérage et du traitement précoce des impayés locatifs semble contribuer à infléchir le taux d'assignations pour défaut de paiement. Cependant la prévention des expulsions locatives ne doit pas se limiter à une approche curative des impayés locatifs mais doit également passer par un renforcement des mécanismes de solvabilisation des ménages et le développement d'une offre de logements adaptés aux ressources des ménages les plus modestes et aux réalités territoriales. Le premier chapitre a en effet mis en évidence que les disparités territoriales en matière de taux d'assignations s'expliquaient en grande partie par les caractéristiques économiques et sociodémographiques des départements. Le nombre de demandes d'expulsion locative

observé au niveau départemental dépend notamment de la tension du marché du logement et de la part que représentent les dépenses de logement dans le budget des ménages.

Quelques pistes pour approfondir la connaissance des processus et parcours critiques hors et vers le logement

L'analyse, dans le cadre de ce rapport, de deux processus quasiment symétriques d'expulsion et d'accès au logement après un épisode sans-domicile souligne une fois de plus les progrès accomplis au niveau de la connaissance et les lacunes persistantes.

Les insuffisances soulignent les difficultés auxquelles sont confrontés les moyens statistiques pour suivre dans la durée les parcours individuels ou familiaux en matière de logement. Seules des enquêtes longitudinales, par suivi de cohortes ou recueil de données biographiques, permettent de mener efficacement ce type d'analyses. Elles sont souvent coûteuses et exigent une régularité de moyens sur une longue durée. Ce sont pourtant des outils incontournables, sur un sujet comme le logement qui gagne à être appréhendé dans le temps long des vies et des patrimoines.

Les analyses portant sur les procédures d'expulsion ajoutent à ces considérations un axe spatial illustré par la grande diversité des configurations locales de prévention et l'hétérogénéité des taux d'assignations. Le rapport fournit sur ce point des avancées significatives que l'Onpes propose de poursuivre dans deux directions principales :

- s'agissant de la diversité des taux d'assignations, les études de cas menées suggèrent d'aller plus loin en réalisant des monographies départementales approfondies permettant de mieux comprendre les réseaux d'acteurs et l'articulation des différents dispositifs mis en place dans les territoires. En plus d'illustrer la diversité des façons de s'inscrire dans les cadres législatifs et réglementaires, ces monographies pourraient aider à modifier la liste des variables inscrites dans le modèle économétrique et sans doute à envisager d'autres échelles de compréhension que le département (la géographie des tribunaux d'instance, la commune...). L'enrichissement du modèle économétrique, en quantité et pertinence des variables et en échelle d'analyse, est donc un enjeu pour la poursuite des travaux ;

- s'agissant des caractéristiques et du devenir des personnes expulsées, beaucoup reste à faire dans la mesure où, à ce jour, aucune base de données ne permet de les appréhender. L'utilisation progressive du logiciel Exploc par l'ensemble des départements et son interfaçage avec la Chambre nationale des huissiers de justice, la CNAF et la Banque de France en 2017-2018 permettent d'envisager la constitution d'une base de données de personnes expulsées. Celle-ci pourrait alors donner lieu à une étude de suivi de cohortes à des moments clés, pendant la procédure, puis après sa mise en œuvre, afin de disposer d'un regard inédit à ce stade sur ce qu'il se produit après l'expulsion.

Concernant plus spécifiquement les difficultés rencontrées pour analyser les résultats de l'enquête Sans-domicile sur le thème des personnes sans domicile ayant connu l'expulsion, l'Onpes suggère à l'Insee une modification du questionnaire de l'enquête afin de mieux saisir ce que recouvre la notion d'expulsion et connaître davantage la part des personnes concernées. Il s'agirait de modifier la nature de la question G32 (question fermée avec une liste d'items prédéfinis) et remplacer la modalité de réponse « expulsion » par « procédure judiciaire d'expulsion ».

À l'autre extrémité des parcours des personnes en difficulté, l'exploration des modalités de passage vers le logement ordinaire pour les personnes ayant connu un épisode sans-domicile, et plus particulièrement du processus de sortie de l'hébergement vers le logement ordinaire, révèle également des lacunes au niveau de la connaissance et suggère quelques pistes de travail.

Sur le plan statistique, l'enquête ES de la DREES apparaît sous-exploitée, notamment par la recherche qui peut pourtant y accéder sans difficulté via le portail Quetelet. Des études visant à comparer et analyser les durées de séjour dans les structures d'hébergement en fonction de leur

activité (urgence, stabilisation, insertion), le profil des personnes accueillies et l'évolution des politiques d'hébergement devraient retenir l'attention des chercheurs.

Il serait également intéressant, compte tenu des disparités régionales observées, d'expliquer la variabilité du taux de sorties vers le logement ordinaire d'un territoire à l'autre et, plus généralement, de conduire un travail exploratoire visant à identifier ses déterminants. On pourrait analyser l'effet de facteurs propres aux structures d'hébergement mais aussi de facteurs extérieurs comme la tension du marché du logement par exemple. Une piste de travail complémentaire consisterait à dresser une typologie des structures d'hébergement d'insertion en fonction de leur taux de sorties, de leur durée de séjour, de leur capacité d'accueil, de la nature de leur offre d'hébergement, des caractéristiques socio-économiques des personnes accueillies, de leur taux d'encadrement, etc. à partir des données disponibles dans l'enquête ES afin d'éclairer d'éventuelles différences en termes d'insertion vers le logement. Puis, il s'agirait de réaliser une enquête qualitative, auprès d'une sélection d'établissements, pour saisir le rôle des pratiques des acteurs au sein des structures et des partenariats locaux.

Enfin, il serait instructif de suivre une cohorte de personnes sans domicile accueillies dans une structure d'hébergement d'insertion afin d'éclairer leurs trajectoires de sortie et d'accès au logement. Ce travail pourrait prendre la forme d'une enquête qualitative ad hoc qui comporterait un questionnement rétrospectif sur le parcours de la personne depuis la perte du logement et un suivi dans le temps. Il pourrait également reposer sur l'exploitation des données issues du système d'information des SIAO (SI-SIAO) qui contient des informations sur les caractéristiques socio-économiques des personnes ayant déposé une demande d'hébergement, la date d'arrivée et de départ d'une structure d'hébergement et la situation de la personne à la sortie de celle-ci. Cette piste reste aujourd'hui à instruire.



CONCLUSION GÉNÉRALE

Pauvreté et mal-logement sont dans notre pays étroitement liés, le présent rapport en apporte une nouvelle démonstration. Outre ses ambitions épistémologiques sur lesquelles nous reviendrons pour préciser les principales propositions émises au fil du texte, il permet surtout de documenter ces liens, de soulever de nouvelles interrogations et, espérons-le, d'interpeller les politiques publiques en la matière.

Des conditions de logement qui s'améliorent, mais à coût élevé pour les plus pauvres

Malgré les nombreuses avancées obtenues de façon continue depuis la situation dramatique de l'après-guerre, le logement des ménages à bas revenus reste marqué par d'importantes spécificités. Plus jeunes, plus urbains et plus souvent locataires que les pauvres des décennies précédentes, les ménages à bas revenus sont confrontés de plein fouet aux difficultés de l'accès au logement dans les grandes villes du pays et, en particulier, dans l'agglomération de Paris. Preuve en est la persistance, pour ces ménages, de taux de surpeuplement élevés dans ces métropoles. C'est aussi pour eux que l'on observe, malgré la nette homogénéisation du niveau de confort du parc de logements, le plus de défauts de qualité, aujourd'hui moins prégnants pour les autres ménages. La convergence vers des conditions de logement uniformément satisfaisantes n'est pas achevée.

Malgré les effets correctifs majeurs toujours exercés par les politiques publiques, l'accroissement du parc social, qui accueille de plus en plus de ménages à bas revenus, et le ciblage des aides à la personne n'ont pas suffi à empêcher la hausse considérable de l'effort financier que consentent les plus modestes pour se loger. L'amélioration du niveau de confort, même incomplet, se paie d'un prix très élevé. Les vingt dernières années sont marquées par une hausse continue des taux d'effort, surtout pour les locataires du parc privé, les plus urbains des ménages à bas revenus, souvent jeunes par ailleurs. Pour eux, les amortisseurs et les protections apportées par les politiques publiques s'avèrent insuffisants et leur efficacité tend même à reculer. Ces constats nous semblent devoir inciter les pouvoirs publics à la prudence dans leurs réflexions sur l'avenir du rôle du parc social et des aides à la personne.

En insistant sur la notion de « reste à vivre », les analyses menées ici par l'Onpes mettent le doigt sur l'ensemble des conséquences en termes de privation qu'implique un effort financier excessif pour le logement. Elles incitent à l'avenir à examiner conjointement le taux d'effort et le « reste à vivre » pour les ménages mal-logés.

Une approche du mal-logement à l'écoute des mal-logés

En assumant sa dimension normative, l'Observatoire affirme son intention de ne traiter les enjeux de connaissance que dans l'objectif d'accompagner l'action de résorption de la pauvreté et de ses conséquences. Encore fallait-il entreprendre un effort de définition de cette norme. Au sein de l'Onpes, cette dernière a été l'objet de débats importants qui ont conduit à l'élaboration d'un ensemble de critères dont la mise en œuvre est l'un des fils conducteurs de ce rapport. Elle met en relief la complexité de cette notion et les difficultés que soulève son application aux analyses statistiques. Celles-ci peinent en effet à mesurer les risques et les contraintes, même si les travaux de l'Onpes apportent quelques avancées, par exemple sur les conséquences du mal-logement en matière de santé et de scolarité.

C'est dans les analyses sur les situations marginales que les critères de définition du mal-logement retenus par l'Onpes auront été les plus féconds. Elles montrent, à travers trois exemples, la capacité d'adaptation à des conditions d'habitat très précaires que certains groupes sociaux ont développée en réponse aux difficultés d'accès à un logement de droit commun et autonome. Ces analyses questionnent le sens que ces situations d'habitat revêtent pour les personnes qui les vivent. Ce sens se définit à la croisée des positions de l'observateur et du politique qui fixent les normes, d'une part, et les aspirations et perceptions des personnes concernées, d'autre part. Cette approche par les personnes, mise en avant par les travaux de l'Onpes, vise à intégrer dans la norme du mal-logement le point de vue des mal-logés.

Outre les enjeux de connaissance que cette posture soulève, elle interpelle fortement les politiques publiques et les normes qui les accompagnent. Sans mettre en cause l'objectif de généralisation d'une offre de logements ordinaires confortables, autonomes et abordables, la prise en compte des perceptions individuelles, des aspirations minoritaires, des pratiques développées et de la diversité des formes de solidarité et de sociabilité s'avère nécessaire. C'est une condition pour que les solutions apportées résorbent le mal-logement dans le respect de la dignité et des droits fondamentaux des personnes.

Cela suppose de se doter des moyens d'entendre les points de vue de ces personnes. Une telle nécessité interpelle autant les chercheurs que les travailleurs sociaux et les décideurs publics locaux ou nationaux, car les politiques publiques écoutent peu les mal-logés. Les travaux menés par l'Onpes dans le cadre de ce rapport incitent à faire évoluer ce constat. Ils convergent vers une tendance de fond incitant les institutions à se doter d'instances de participation des groupes exclus et vulnérables tant au niveau national que dans les instances locales (conseils national et régionaux des personnes accueillies et accompagnées, 8^e Collège du CNLE).

Trajectoires de mal-logés

Comprendre le sens que les situations d'habitat peuvent revêtir pour les personnes qui les vivent suppose aussi de les insérer dans la temporalité des parcours individuels. Le mal-logement n'est pas un « stock » de situations que des politiques publiques pourraient se donner pour but de résorber une fois pour toutes. Ce constat est déjà ancien. Il avait notamment été souligné avec force en 1996 dans le rapport du groupe de travail du CNIS « Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement », toutefois

il semble toujours aussi fondamental de le rappeler. Les travaux menés par l'Onpes sur les expulsions locatives et le retour au logement après une période sans-domicile montrent, par l'exemple, que le rapport au logement des personnes à faibles ressources est, plus que d'autres, susceptible de connaître des processus de perte, de retour, « d'insertion », d'entrées et de sorties, qui dessinent des trajectoires souvent complexes. Ce sont les trajectoires des personnes qui permettent de comprendre les difficultés qu'elles rencontrent dans des situations successives de logement et de tenter d'y remédier.

Des enseignements pour l'action publique

À cet égard, les travaux présentés dans ce rapport portent en creux plusieurs enseignements utiles pour l'action publique. Oui, il existe un fort déterminisme économique et sociodémographique en matière d'assignation en justice des locataires pour défaut de paiement, lequel explique l'essentiel des disparités territoriales constatées dans ce domaine. Dans le même temps, les résultats n'invalident pas le rôle positif joué par l'intervention publique pour prévenir tout litige, même si l'enquête de terrain en révèle la complexité et invite à consolider les résultats, en particulier à partir d'approfondissements monographiques dans les territoires.

De ce constat, ainsi que des résultats tirés des autres études et de la récurrence des trajectoires erratiques des populations les moins dotées financièrement, il découle, à ce stade de la réflexion, trois principes d'action majeurs qui doivent être simultanément poursuivis par les politiques publiques si l'on souhaite que la lutte contre le mal-logement contribue à améliorer la situation des plus mal logés : la prévention des ruptures susceptibles de conduire hors du logement ; le pilotage et la gestion de l'urgence ; l'élaboration de solutions pérennes pour le maintien dans le logement.

Premièrement, il convient de continuer d'agir bien en amont de l'aggravation des conditions de logement et des difficultés à se maintenir dans le logement. Ceci afin d'empêcher l'enlisement des situations pouvant conduire à l'expulsion ou à l'exclusion durable du logement, aux retombées désastreuses et parfois irréversibles sur les plans humain, sanitaire et social. À cet égard, la mobilisation des acteurs dans des partenariats locaux autour de pratiques de prévention et de traitement précoce de l'impayé donne, semble-t-il, de bons résultats.

Deuxièmement, face à l'urgence, c'est-à-dire lorsque les personnes sont démunies de tout habitat ou sur le point de l'être, la mobilisation rapide d'une offre d'hébergement adéquate s'avère nécessaire tant pour garantir une mise à l'abri effective que pour assurer la fluidité des parcours vers le logement. Dans un souci d'efficacité, il faut prêter attention aux enseignements des études sociologiques et aux matériaux construits par la statistique. Il ressort notamment que plus les conditions d'hébergement sont défavorables, à l'instar des personnes sans abri, moins ces dernières font appel à un médecin ou à un travailleur social et moins elles se rendent dans un organisme de santé. L'observation d'un gradient des difficultés des personnes sans domicile au regard de l'hébergement confirme que certaines personnes non hébergées peuvent en permanence rester invisibles et hors d'atteinte du travail social. De même, l'étude du non-recours à l'hébergement social confirme l'existence d'un « effet Matthieu » qui invite les pouvoirs publics à développer des dispositifs de prise en charge adaptés à la variété des situations pour ne pas renforcer l'exclusion des personnes les

plus défavorisées, et ce le plus vite possible pour éviter qu'elles ne s'habituent à vivre dans des conditions extrêmes. Le traitement de l'urgence passe également par des programmes d'accompagnement vers le logement pensés dans leur globalité et construits dans la durée. Les personnes sans domicile qui bénéficient d'un suivi social ont en effet plus de chances d'entreprendre des démarches et d'accéder à un logement. Les structures d'hébergement d'insertion jouent à cet égard un rôle important.

Troisièmement, pour pérenniser le relogement des personnes sans domicile et, plus généralement, permettre aux ménages les plus modestes de se maintenir durablement dans leur logement, il apparaît primordial d'agir sur le coût du logement en renforçant notamment les mécanismes de solvabilisation. De plus, si la plus grande fragilité financière et professionnelle des personnes qui ont connu un ou plusieurs épisodes sans-domicile par le passé incite fortement à poursuivre ou mettre en place un accompagnement dans le logement, elle rappelle également la nécessité d'envisager la question du logement dans une perspective plus globale, en prenant en compte les politiques de l'emploi notamment.

En définitive, quel que soit le moment où elles interviennent, l'efficacité de toutes ces politiques est lourdement conditionnée par la suffisance de l'offre de logements accessibles aux ménages les plus pauvres dans les zones tendues. Les disparités territoriales en matière du coût du logement invitent à réfléchir à un meilleur aménagement du territoire : comment par exemple renforcer l'attractivité des villes moyennes où le coût du logement est moindre ?

Les enjeux d'une nouvelle étape d'amélioration de la connaissance : les recommandations de l'Onpes

Ces conclusions conduisent à revenir sur les enjeux spécifiques du présent rapport, centré sur les besoins de connaissance. Il dresse à la fois un cadre problématique pour l'analyse et un état des lieux de la connaissance de l'habitat des personnes pauvres et modestes, ainsi que du mal-logement. Il se place en cela dans la droite lignée des travaux du CNIS de 2011 et tente de répondre au mandat que celui-ci donnait à l'Onpes.

En résumé, les principales recommandations méthodologiques et statistiques établies à l'issue de chacune des trois parties du rapport et soumises aux acteurs de l'évaluation et de la statistique publique se déclinent comme suit. Elles feront l'objet d'un séminaire avec les principales parties prenantes.

Premier registre : sécuriser et améliorer les sources de données

- 1. Maintenir les moyens d'une approche statistique détaillée des conditions de logement en France**
 - 1.1. Maintenir l'enquête nationale Logement (ENL) en l'état (échantillon et mode de collecte).
 - 1.2. En cas de réforme de l'ENL, veiller au maintien de sa capacité à renseigner les situations de logement minoritaires.
 - 1.3. En cas de disparition de l'ENL, renforcer si nécessaire le volet logement de l'enquête annuelle SRCV.

- 2. Assurer la réitération de l'enquête Sans-domicile (SD) de l'Insee**
 - 2.1. S'assurer qu'une prochaine vague d'enquête SD est bien programmée.
 - 2.2. Promouvoir une exploitation plus intense de cette enquête dans les milieux académiques.
 - 2.3. Exploiter le module consacré aux conditions d'habitat des personnes vivant dans des habitations mobiles.

- 3. Diffuser plus largement les résultats issus de la collecte Habitations mobiles et sans-abri (HMSA) du recensement et améliorer le protocole de collecte pour mieux appréhender les formes particulières d'habitat**

Mettre en place un groupe de travail Insee/DREES-Onpes sur ce sujet pour :

 - 3.1. Envisager des pistes d'amélioration du protocole de collecte et de sa mise en œuvre locale (réalisation d'une enquête de couverture visant à mieux repérer et caractériser les formes particulières d'habitat, réalisation d'une enquête auprès d'un échantillon de communes pour savoir comment elles organisent la collecte...);
 - 3.2. Discuter de la possibilité de diffuser régulièrement des résultats, au niveau national et territorial, qui distingueraient et caractériseraient les différentes catégories de population recensées au titre de la collecte HMSA (personnes vivant en habitations mobiles terrestres, personnes sans abri).
 - 3.3. Rendre plus accessible sur le site Insee.fr les résultats issus de la collecte.

- 4. Améliorer la connaissance des formes particulières d'habitat en suréchantillonnant des enquêtes existantes ou en conduisant des enquêtes complémentaires**
 - 4.1. Conduire, lors de la prochaine enquête Sans-domicile, une enquête de couverture auprès de personnes vivant dans des lieux non prévus pour l'habitation, et en particulier de personnes vivant dans des abris de fortune, afin de caractériser leur situation socio-économique, leur habitat, leur trajectoire résidentielle et leur rapport aux services d'aide sociale.
 - 4.2. Suréchantillonner si possible les effectifs qui résident dans une habitation précaire, une roulotte ou une caravane dans l'enquête Santé et protection sociale (ESPS).

Second registre : améliorer la connaissance statistique et qualitative de certains domaines

1. Mieux mesurer l'effort financier des ménages en associant taux d'effort et reste à vivre

- 1.1. S'accorder sur une règle d'imputation des aides à la personne pour le calcul des taux d'efforts net.
- 1.2. Améliorer la mesure des charges liées au logement.
- 1.3. Homogénéiser les modes de calcul des indicateurs d'effort financier (ENL, SRCV, CNAF...) ou au minimum faciliter la compréhension des différences.
- 1.4. Améliorer la mesure du taux d'effort au niveau territorial.
- 1.5. Poursuivre les travaux exploratoires de l'Onpes mettant en relation l'effort financier pour le logement et les budgets de référence, notamment en territorialisant ces analyses pour tenir compte des disparités importantes de coût du logement.

2. Mieux mesurer la contrainte pour les personnes hébergées par un particulier

- 2.1. Clarifier les critères utilisés pour définir la notion de contrainte afin de dégager un consensus autour du chiffrage de l'hébergement par un particulier contraint.
- 2.2. Améliorer le questionnement des personnes dans l'ENL, ou à défaut dans SRCV, pour mieux mesurer le degré de contrainte de la situation d'hébergement, en interrogeant en priorité les personnes hébergées elles-mêmes.

3. Améliorer l'observation et la connaissance locales des formes particulières d'habitat

- 3.1. Instruire la possibilité d'introduire un volet sur l'habitat informel dans l'enquête nationale sur la lutte contre l'habitat indigne et la lutte contre le saturnisme.
- 3.2. Dresser un bilan avec la Dihal de l'approche statistique qu'elle mène depuis cinq ans sur les bidonvilles.
- 3.3. Envisager la constitution d'un « groupe ressource » sur les modes d'observation locale de l'habitat atypique.

4. Améliorer la connaissance du processus d'expulsion locative

- 4.1. Réaliser des monographies départementales détaillées sur les réseaux d'acteurs impliqués dans la prévention des expulsions et l'articulation des dispositifs existants.
- 4.2. Constituer une base de données nationale sur les personnes expulsées à partir du déploiement de la base Exploc, permettant de suivre une cohorte de personnes expulsées.
- 4.3. Modifier le questionnaire de l'enquête SD pour les personnes ayant connu l'expulsion afin de clarifier la notion et de mieux caractériser les personnes concernées.

5. Améliorer la connaissance du processus de sortie des structures d'hébergement vers le logement

5.1. Comparer et analyser, à partir de l'enquête ES Difficulté sociale, les durées de séjour des centres d'hébergement en fonction de leur activité (urgence, stabilisation, insertion) et du profil des personnes accueillies.

5.2. Conduire un travail exploratoire visant à identifier les déterminants du taux de sorties vers le logement des centres d'hébergement et expliquer sa variabilité d'un territoire à l'autre.

5.3. Dresser une typologie des structures d'hébergement d'insertion en fonction, notamment, de leur taux de sorties et de leur durée de séjour, à partir des données disponibles dans l'enquête ES et réaliser une enquête qualitative auprès d'une sélection d'établissements afin de saisir le rôle que jouent les pratiques des acteurs et des partenariats locaux dans le processus de sortie vers le logement.

5.4. Étudier la faisabilité d'un suivi de cohorte de personnes sans domicile accueillies dans une structure d'hébergement afin d'éclairer leurs trajectoires de sortie et d'accès au logement.

6. Automatiser l'appariement des fichiers du CépiDc-Inserm et du Collectif des Morts de la Rue et actualiser les résultats de l'étude sur la mortalité des personnes sans domicile

ANNEXE 1 : La combinaison des critères d'analyse : le tableau des situations possibles de logement

L'Onpes s'est livré, à titre exploratoire, à un exercice combinatoire visant à souligner la grande diversité des situations et à montrer dans quelle mesure une situation de logement peut faire l'objet d'un diagnostic différent selon l'articulation des trois critères.

Il repose sur le croisement des critères, en supposant, de façon très simplifiée, qu'ils puissent chacun prendre deux valeurs, positive ou négative. La combinaison des trois critères conduit à identifier huit situations de logement possibles. Il convient toutefois de préciser que si certaines d'entre elles sont majoritaires et aisées à envisager, d'autres sont bien moins probables.

Tableau : Les situations possibles de logement

	Critère 1 Des conditions d'habitat objectivement difficiles	Critère 2 Une situation de logement subie par les personnes concernées	Critère 3 L'existence de risques sanitaires et sociaux
CAS 1	Oui	Non	Non
CAS 2	Oui	Oui	Non
CAS 3	Oui	Non	Oui
CAS 4	Oui	Oui	Oui
CAS 5	Non	Non	Non
CAS 6	Non	Non	Oui
CAS 7	Non	Oui	Non
CAS 8	Non	Oui	Oui

Le cas n° 1 correspond à des situations où les personnes vivent dans des conditions d'habitat difficiles parce qu'elles s'écartent des normes de peuplement, de soutenabilité financière, de confort ou plus généralement d'habitabilité. Pourtant, ces difficultés n'empêchent pas les personnes de percevoir positivement leur situation.

De plus, ces conditions ne font pas peser un risque sanitaire ou social aux personnes. C'est une situation complexe, et il n'est pas sûr qu'elle existe empiriquement. Il est cependant possible d'envisager une situation dans laquelle le coût du logement serait jugé excessif au regard des conventions statistiques, mais dans laquelle les personnes seraient attachées à leur logement et ne souhaiteraient pas le quitter pour ne pas s'éloigner de leur réseau de sociabilité. De plus, le coût, certes excessif, ne l'est pas au point de leur faire subir des risques sanitaires ou sociaux.

Ce cas n° 1 peut également correspondre à certaines situations marginales de logement. Prenons l'exemple de personnes hébergées par un particulier, comme des enfants vivant dans le logement de leurs parents afin de rechercher un emploi après la fin de leurs études. Les conditions de logement sont dégradées, pourtant ils acceptent la situation sans réserve car elle leur procure un avantage financier.

Dans le cas n° 2, les personnes vivent dans des conditions d'habitat difficiles et subissent cette situation. En revanche, elles ne courent pas de risques sanitaires ou sociaux identifiables. Tout comme dans le cas n° 1, c'est une situation complexe, les conditions d'habitat étant fortement susceptibles de faire courir des risques sanitaires ou sociaux à leurs occupants. On peut cependant reprendre l'exemple du cas n° 1, en considérant que l'expérience des personnes en est différente. Les personnes vivent dans un logement au coût excessif et souhaitent le quitter mais elles ne le peuvent pas. Ce cas peut également correspondre à certaines situations marginales de logement : des personnes hébergées par un particulier dans un logement surpeuplé ou des personnes vivant dans une caravane dégradée, qui souhaiteraient pouvoir accéder à un logement de droit commun mais qui n'ont pas les ressources financières nécessaires pour le faire.

Le cas n° 3 est lui aussi compliqué : les personnes attribuent un sens positif à leurs conditions d'habitat, alors même que celles-ci sont objectivement difficiles et leur font courir des risques sanitaires ou sociaux avérés. Attribuer un sens positif peut signifier que les personnes assument comme un « choix » la situation dans laquelle elles sont. Mais cela peut aussi signifier que malgré les contraintes qu'elles ont subies dans le passé et qui les ont menées à cette situation, elles ont tissé des relations et se sont créés des repères dans leur environnement. Cet ancrage peut ainsi les conduire à « préférer » rester dans cette situation problématique, évaluant, à tort ou à raison, que le changement risquerait de ne leur être d'aucun bénéfice¹⁷¹. C'est par exemple le cas de personnes vivant dans un logement insalubre promis à la démolition et qui refusent de partir, en particulier en raison de critiques adressées aux solutions qui leur sont proposées qu'elles estiment se voir imposer. Un autre exemple est celui des personnes sans abri durablement installées dans des espaces publics (sur des bouches d'aération en pleine rue, dans des tentes sur des talus de bretelles périphériques ou dans les bois), disposant de très faibles ressources financières, et qui, pourtant, ne recourent ni aux hébergements institutionnels, ni à leurs proches pour se loger.

171. L'enjeu est alors d'expliquer pourquoi elles estiment que changer de situation risquerait de ne pas leur être bénéfique. Plusieurs pistes existent : le mécanisme des « préférences adaptatives » (Elster, 1981), le manque de confiance dans les institutions d'aide, la critique de l'offre institutionnelle, l'attachement à leur environnement et aux relations qui s'y sont progressivement construites, entre autres.

Le cas n° 4, à la différence du cas précédent, ne présente aucun paradoxe pour la compréhension de sens commun : les personnes vivent dans des conditions d'habitat inadéquates et risquées, et souhaitent en changer. Là encore, les situations concrètes rassemblées dans ce cas sont diverses : personnes vivant dans un logement insalubre et souhaitant déménager, personnes sans domicile ou hébergées par un particulier qui souhaitent accéder à un logement de droit commun...

Le cas n° 5, comme le précédent, est un cas aisé à envisager : les personnes sont bien logées. Autrement dit, elles vivent dans des conditions d'habitat conformes aux normes de peuplement, de confort et d'adéquation financière par exemple, qui les satisfont et n'engendrent aucun risque social ou sanitaire.

Les cas 6 à 8 sont peut-être les plus surprenants et invitent à un peu d'imagination. Ainsi le cas n° 6 présente une situation dans laquelle les conditions d'habitat sont aux normes et satisfont les occupants. Et pourtant, elles leur font courir des risques sanitaires et sociaux. On peut alors penser aux situations où l'environnement est identifié comme malsain. Ou aux situations où les risques, bien réels, sont latents, comme ce fut le cas dans les immeubles construits avec de l'amiante.

Le cas n° 7 est lui aussi intéressant. Malgré des conditions d'habitat aux normes et sans risque, les personnes souhaiteraient en changer. Ce cas recouvre des situations diverses : les personnes peuvent être considérées comme d'éternelles insatisfaites, mais elles peuvent aussi être à l'origine d'une mobilisation, qui permettrait, un jour peut-être, de révéler un problème encore non connu et de modifier les normes en vigueur. Le cas n° 8 est proche du cas précédent, si les conditions d'habitat sont aux normes, elles présentent néanmoins un risque sanitaire ou social pour les intéressés qui souhaiteraient en changer.

ANNEXE 2 : Les sources utilisées pour décrire les conditions d'habitat des ménages selon leur niveau de vie

Les sources utilisées pour décrire les conditions de logement des ménages à bas revenus, aux ressources modestes et plus aisés dans le cadre des analyses statistiques de la première partie sont les suivantes :

○ L'enquête nationale Logement (ENL)

L'enquête Logement de l'Insee est la principale source en France pour décrire les caractéristiques sociodémographiques et économiques des ménages et les modalités d'occupation de leur résidence principale. Elle porte sur les logements ordinaires, à l'exclusion des logements collectifs tels que les foyers, internats ou casernes, et des habitations mobiles. Se retrouvent donc hors de son champ la plupart des personnes en situation de privation de logement.

La dernière enquête Logement s'est déroulée de juin 2012 à juin 2014 en France métropolitaine et dans les DOM. Elle porte sur plus de 36 000 logements répondants, dont 27 000 en France métropolitaine. Elle fait suite à une série d'enquêtes réalisées régulièrement depuis 1955. Afin de pouvoir étudier les données en séries longues, les résultats présentés dans cette partie concernent la France métropolitaine uniquement. Les millésimes 1996, 2001 et 2006 ont également été utilisés à cette fin. Par ailleurs, l'analyse des conditions d'habitat des ménages en fonction de leur niveau de vie a nécessité d'exclure du champ les ménages dont

la personne de référence est un étudiant ou dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif.

○ Le Fichier des logements par communes (Filocom)

Le fichier des logements par communes (Filocom) résulte de l'appariement de quatre fichiers gérés par la Direction générale des finances publiques (DGFiP) : le fichier de la taxe d'habitation, le fichier foncier (des propriétés bâties), le fichier des propriétaires et le fichier de l'impôt sur les revenus des personnes physiques. Il fournit pour chaque logement des informations sur ses caractéristiques (durée d'occupation, année de construction, nombre de pièces, surface, etc.) et celles du ménage qui l'occupe (variables de nature démographique, composition des ménages, nombre de personnes occupant le logement, revenus, durée d'occupation, etc.). Même s'il présente un certain nombre de limites, Filocom constitue une source intéressante puisqu'il est exhaustif, disponible tous les deux ans et mobilisable à un échelon géographique très fin¹⁷².

Les données disponibles dans Filocom portent sur l'ensemble des logements de la France métropolitaine, soit environ 33 millions de logements. Ne sont donc pas compris les logements soumis à la taxe professionnelle comme certains meublés et les situations de logement ou d'hébergement non soumises à la taxe d'habitation. La notion de ménage utilisée est celle de foyer fiscal. Elle compte donc des étudiants qui peuvent résider ailleurs la plus grande partie de l'année.

○ L'enquête Budget de famille (BDF)

L'enquête Budget de famille de l'Insee vise à reconstituer les dépenses et les ressources des ménages résidant en France. Toutes les dépenses sont couvertes, y compris celles qui ne relèvent pas de la consommation de biens et services (au sens des comptes nationaux) : impôts et taxes, primes d'assurance, gros travaux dans le logement, remboursement de crédits. Outre les dépenses proprement dites, l'enquête recueille également des éléments d'information sur les consommations qui ne donnent pas lieu à débours monétaire telles que l'autoconsommation alimentaire. L'enquête relève aussi les ressources des ménages, qu'il s'agisse des revenus individualisables (salaires, revenus d'activités indépendantes...) comme ceux perçus au niveau du ménage (allocations, transferts entre ménages...). L'enquête permet ainsi d'estimer le poids des grands postes de consommation dans le budget des ménages. Afin d'illustrer ces données monétaires, quelques questions complémentaires sont posées sur la situation financière perçue par le ménage.

La dernière vague disponible est l'enquête 2011. Cette enquête a bénéficié d'un appariement avec les fichiers fiscaux et sociaux de la CNAF, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA) pour obtenir des chiffres plus précis sur les ressources des ménages. Afin de pouvoir étudier le revenu

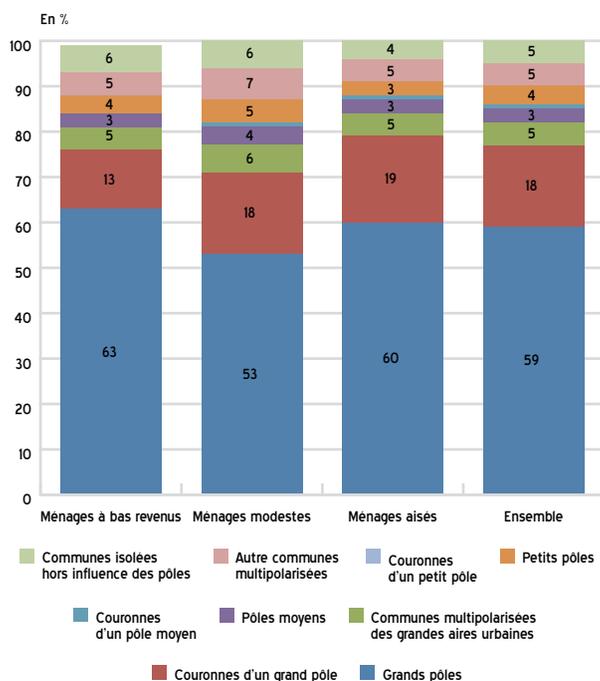
172. Les informations sur l'occupation du logement peuvent tarder à être prises en compte en cas de déménagement, l'actualisation des informations sur le confort des logements est perfectible et la notion de foyer fiscal conduit à prendre en compte des étudiants. En revanche, la possibilité d'exploiter des données jusqu'à la section cadastrale est un véritable atout. Le fichier Filocom permet ainsi de conduire des analyses sur les conditions de logement des ménages au niveau communal, ce que l'enquête Logement ne peut faire. Cette dernière n'est pas représentative au niveau régional (et *a fortiori* à un niveau infrarégional) sauf exceptions (compléments d'échantillon).

disponible et le revenu arbitrage en utilisant les données fiscales et sociales, il a fallu restreindre le champ d'étude à la France métropolitaine. 10 342 ménages ont été interrogés, soit 24 417 individus.

ANNEXE 3 : Une répartition spatiale économiquement différenciée

En 2013, la majorité des ménages résidant en France métropolitaine vit dans une grande aire urbaine (77 %) [graphique]. Toutefois la répartition géographique des ménages varie selon leur niveau de vie. Ainsi, les ménages à bas revenus vivent davantage que le reste de la population dans des communes appartenant à un grand pôle urbain (63 %). En revanche, ils vivent nettement moins souvent dans les communes périurbaines¹⁷³ (18 %) que les ménages aux ressources modestes et plus aisés (24 %). Moins présents dans les grands pôles des aires urbaines, les ménages modestes sont légèrement plus nombreux, par rapport au reste de la population, à vivre dans d'autres communes multipolarisées.

Graphique : Répartition géographique des ménages selon le niveau de vie, en 2013



Lecture : En 2013, 63 % des ménages à bas revenus vivent dans un grand pôle. Ils sont 53 % parmi les ménages modestes et 60 % parmi les ménages plus aisés.

Champ : France métropolitaine. Ensemble des résidences principales pour lesquelles le ménage comprend au moins une personne (hors ménages habitant dans des logements meublés) et pour lesquels le revenu déclaré est positif ou nul.

Source : Base de données CGDD-SOeS Filocom, millésime 2013.

173. L'espace périurbain désigne les couronnes des grands pôles et les communes multipolarisées des grandes aires.

ANNEXE 4 : Correspondance entre les critères retenus dans l'indicateur de « défaut de qualité » du logement et ceux du décret relatif aux caractéristiques du logement décent

		Critères retenus dans le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002	Indicateurs issus de l'enquête Logement 2013
Article 2	1 ^{er} point	Le logement assure le clos et le couvert. Le gros œuvre du logement et de ses accès est en bon état d'entretien et de solidité et protège les locaux contre les eaux de ruissellement et les remontées d'eau. Les menuiseries extérieures et la couverture avec ses raccords et accessoires assurent la protection contre les infiltrations d'eau dans l'habitation.	Présence d'infiltrations d'eau ou d'inondations au cours des douze derniers mois provenant de l'extérieur du logement, dues à un problème d'étanchéité ou d'isolation des murs extérieurs, du toit ou du sol, ou un problème d'étanchéité des fenêtres ou des portes. Le ménage vit dans une construction provisoire, un abri de fortune.
	2 ^e point	Les dispositifs de retenue des personnes, dans le logement et ses accès, tels que garde-corps des fenêtres, escaliers, loggias et balcons, sont dans un état conforme à leur usage.	Pas d'indicateur.
	3 ^e point	La nature et l'état de conservation et d'entretien des matériaux de construction, des canalisations et des revêtements ne présentent pas de risques manifestes pour la santé et la sécurité physique des habitants.	Présence d'infiltrations d'eau ou d'inondations dans le logement au cours des douze derniers mois à cause d'une fuite d'eau dans la plomberie du logement en raison de la mauvaise qualité ou de la vétusté de l'installation. État du revêtement et aspect extérieur de la façade principale : mauvais (très dégradé avec des fissures profondes).
	4 ^e point	Les réseaux et branchements d'électricité et de gaz et les équipements de chauffage et de production d'eau chaude sont conformes aux normes de sécurité et en bon état d'usage et de fonctionnement.	Panne durable de l'installation de chauffage individuel ou collectif qui a causé un froid dans le logement de plus de 24 heures au cours des douze derniers mois. L'installation électrique des pièces d'habitation est dégradée (fils dénudés, prises mal encastrees). Absence d'équipement en prise de terre.

		Critères retenus dans le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002	Indicateurs issus de l'enquête Logement 2013
Article 2 suite	5 ^e point	Les dispositifs d'ouverture et de ventilation des logements permettent un renouvellement de l'air adapté aux besoins d'une occupation normale du logement et au fonctionnement des équipements.	Pas d'indicateur.
	6 ^e point	L'éclairage naturel des pièces principales est suffisant. Elles bénéficient d'un ouvrant donnant à l'air libre ou sur un volume vitré donnant à l'air libre.	Pas d'indicateur.
Article 3	1 ^{er} point	Une installation permet un chauffage normal et l'évacuation des produits de combustion.	Installation de chauffage insuffisante qui a causé un froid dans le logement de plus de 24 heures au cours des douze derniers mois.
			Absence de chauffage.
	2 ^e point	Une installation d'alimentation en eau potable assure à l'intérieur du logement la distribution avec une pression et un débit suffisants pour l'utilisation normale de ses locataires.	Absence d'eau courante.
	3 ^e point	Des installations d'évacuation des eaux ménagères et des eaux-vannes empêchent le refoulement des odeurs et des effluents et sont munies de siphon.	Remontées d'odeurs fréquentes dans le logement.
			Problèmes d'évacuation d'eau au cours des trois derniers mois
	4 ^e point	Le logement est muni d'une cuisine ou d'un coin cuisine aménagé de manière à recevoir un appareil de cuisson et comprenant un évier raccordé à une installation d'alimentation en eau chaude et froide et à une installation d'évacuation des eaux usées.	Pas de cuisine ni d'installation pour faire la cuisine.
5 ^e point	Installation sanitaire intérieure au logement comprenant un w.-c. séparé de la cuisine et des autres pièces où sont pris les repas, et un équipement pour la toilette corporelle, comportant une baignoire ou une douche, aménagé de manière à garantir l'intimité personnelle, alimenté en eau chaude et froide et muni d'une évacuation des eaux usées. Pour les logements d'une seule pièce : seulement un w.-c. extérieur et l'eau chaude et froide.	Dans un logement de plus d'une pièce, absence de w.-c. à l'intérieur du logement, ou dans un logement d'une pièce, pas de w.-c. du tout.	
		Dans un logement de plus d'une pièce, absence de salle d'eau, ou dans un logement d'une pièce pas d'eau chaude.	
6 ^e point	Un réseau électrique permettant l'éclairage suffisant de toutes les pièces et des accès ainsi que le fonctionnement des appareils ménagers courants indispensables à la vie quotidienne.	Pas d'indicateur.	

	Critères retenus dans le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002	Indicateurs issus de l'enquête Logement 2013
Article 4	Le logement dispose au moins d'une pièce principale ayant soit une surface habitable au moins égale à 9 m ² et une hauteur sous plafond au moins égale à 2,20 m, soit un volume habitable au moins égal à 20 m ³ .	Pas d'indicateur.
Article 5	Le logement qui a fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité ou de péril ne peut être considéré comme un logement décent.	Le logement a fait l'objet d'un signalement portant sur son caractère insalubre, dangereux, ou ne répondant pas aux normes de location (chauffage, sanitaires, électricité, huisseries).

ANNEXE 5 : Peut-on définir une norme pour le taux d'effort logement admissible ?

Dans quelle mesure les taux d'effort nets sont-ils prohibitifs dans le bas de l'échelle de la distribution des niveaux de vie, sachant que la formule des aides au logement prévoit une participation personnelle, elle-même fonction de la taille du foyer, de ses revenus et du montant du loyer ? Autrement dit, les taux d'effort des populations à bas revenus sont-ils plus ou moins conformes à l'effort budgétaire personnel à fournir pour se loger voulu par le législateur ? Le barème définit en effet implicitement une norme de consommation minimale à travers le montant de la dépense de logement couverte par la prestation, la part excédant ce montant étant donc laissée intégralement à la charge du locataire car relevant alors de son choix de consommation. Selon A. Legal (2013) le reste à charge en logement des locataires et bénéficiaires d'une aide au logement les plus modestes¹⁷⁴ est constitué à hauteur de 42 % de la participation personnelle prévue par le barème et majoritairement des dépenses non prises en compte par celui-ci (58 %), lesquelles sont dues aux mécanismes de plafonnement du loyer et d'évaluation forfaitaire des charges. Dans le parc privé, la part du reste à charge liée aux dépenses de logement non couvertes par le barème est nettement plus importante (63 %), en raison de loyers plus élevés, que dans le parc social (52 %). Ce phénomène est amplifié dans les grandes agglomérations. Mais en se focalisant sur les ménages allocataires d'une aide au logement en location (soit 85 % des ménages ordinaires bénéficiaires d'une aide au logement), cette étude exclut de son champ les propriétaires en accession et les locataires non aidés, c'est-à-dire surtout une partie des ménages modestes non pauvres. Enfin, cette étude qui s'intéresse notamment à la place de la participation personnelle de l'allocataire dans le reste à charge, n'a pas pour finalité de discuter son bien-fondé.

L'Onpes a cherché à identifier la charge excessive en logement « ordinaire » à partir d'un repère normatif consensuel, comme les taux d'effort issus des groupes de consensus qui ont défini les budgets de référence pour participer pleinement à la vie sociale. L'exercice entrepris a consisté à comparer les taux d'effort avec ceux calculés à partir des budgets de référence réalisés pour six configurations familiales. Ainsi, les taux d'effort des ménages types construits à partir des budgets de référence devraient *a priori* être plus faibles que

174. Cette étude porte sur les trois premiers déciles des ménages.

ceux observés à partir de la source enquête nationale Logement de l'Insee, les écarts constatés entre les deux mesures pour chaque configuration familiale retenue formalisant la pression potentielle exercée sur les autres postes de consommation.

Un écart entre les taux d'effort observés et ceux dits « consensuels » (car fondés sur les budgets de référence) supérieur à un certain seuil d'exclusion indique que les ménages concernés se trouvent dans une situation non « soutenable », au sein de laquelle leurs dépenses de logement sont en inadéquation avec leur revenu, et dans une zone de vulnérabilité aux divers aléas économiques. Pour mémoire, la norme maximale communément admise par les bailleurs tant publics que privés, d'un taux d'effort supportable, est de 30 %. L'Onpes, comme l'Insee, retiennent un indicateur de la charge en logement (nette des aides au logement) excessive. Il s'agit du taux d'effort strictement supérieur au seuil de 40 % des revenus du ménage appartenant aux trois premiers déciles (Onpes, 2015 ; Insee, 2017).

Les taux d'effort des personnes isolées locataires du secteur libre sont bien plus éloignés de la norme fondée sur les budgets de référence

Les taux d'effort médians nets ont pu être comparés aux taux d'effort « consensuels » (calculés à partir des budgets de référence en 2013-2014) pour lesquels les résultats sont significatifs, c'est-à-dire surtout pour les personnes seules. Étant donné la faiblesse des effectifs obtenus, dans certains cas, pour les familles ou les couples, en particulier chez les ménages pauvres correspondant aux profils types de ménages des budgets de référence, il n'a pas été possible de publier et comparer leurs taux d'effort.

Les résultats révèlent que les taux d'effort nets médians des catégories les plus pauvres dépassent notablement les taux d'effort tirés des budgets de référence, excepté pour les retraités isolés locataires et les familles monoparentales (*tableaux A et B*). Les écarts entre les deux mesures de taux d'effort sont particulièrement marqués pour les personnes seules d'âge actif locataires du parc privé ou propriétaires à la retraite.

Les taux d'effort des ménages aux ressources modestes sont quasiment au niveau du taux d'effort de référence alors que celui des plus aisés est globalement très inférieur à ce taux.

Tableau A - Taux d'effort des ménages calculés à partir des budgets de référence selon la configuration familiale, le niveau de vie, le statut d'occupation du logement et le parc locatif en 2013-2014

En %

	Personne d'âge actif				Personne inactive retraitée	
	Personne seule	Famille monoparentale avec deux enfants	Couple sans enfant	Couple avec deux enfants	Couple	Personne seule
Locataire secteur social	33	27	26	22	29	37
Locataire secteur libre	39	32	31	27	36	46
Propriétaire (sans charge de remboursements)	-	-	-	-	12	14

Lecture : Une personne seule d'âge actif logeant dans le parc social a un taux d'effort égal à 33 % de son budget de référence, qui lui permet donc de faire face aux nécessités de la vie quotidienne et de participer pleinement à la vie sociale.

Champ : France métropolitaine.

Source : Calculs Onpes à partir des budgets de référence (Onpes, 2015) – groupes de consensus et valorisations Credoc en 2013-2014.

Tableau B - Taux d'effort net médian des ménages calculés à partir de l'enquête Logement selon la configuration familiale, le niveau de vie, le statut d'occupation du logement et le parc locatif, en 2013

	Personne d'âge actif				Personne inactive retraitée	
	Personne seule	Famille monoparentale avec deux enfants	Couple sans enfant	Couple avec deux enfants	Couple	Personne seule
Ménages à bas revenus						
Locataire secteur social	36,9	22,4	ns	ns	ns	31,2
Locataire secteur libre	51,6	ns	ns	ns	ns	40,7
Propriétaire (sans charge de remboursements)	-	-	-	-	15,3	21,9
Ménages aux ressources modestes						
Locataire secteur social	32,7	ns	ns	ns	ns	32,8
Locataire secteur libre	36,2	ns	ns	ns	ns	39,7

	Personne d'âge actif				Personne inactive retraitée	
	Personne seule	Famille monoparentale avec deux enfants	Couple sans enfant	Couple avec deux enfants	Couple	Personne seule
Propriétaire (sans charge de remboursements)	-	-	-	-	13,0	16,1
Ménages plus aisés						
Locataire secteur social	25,4	ns	18,3	ns	ns	29,0
Locataire secteur libre	28,9	ns	22,4	23,4	ns	32,6
Propriétaire (sans charge de remboursements)	-	-	-	-	9,0	12,8

ns : non significatif.

Note 1 : les ménages logés en meublé ou logés gratuitement sont inclus dans l'ensemble du champ mais pas dans les ventilations par statut d'occupation.

Note 2 : il s'agit ici d'un taux d'effort moyen, calculé comme le rapport entre les dépenses moyennes liées à l'habitation principale et les revenus moyens des ménages.

Les dépenses comprennent pour les propriétaires les remboursements d'emprunt pour l'achat du logement, la taxe foncière et les charges de copropriété.

Elles ne prennent pas en compte les intérêts non perçus sur la valeur de l'investissement logement, le taux de dépréciation de la structure, l'évolution des prix, des taux d'intérêt, les coûts de maintenance, les aides à l'investissement, etc. Pour les locataires, les dépenses comprennent les loyers et les charges locatives.

Pour tous les ménages, elles incluent la taxe d'habitation, les dépenses en eau et en énergie associées au logement. Le taux d'effort est « net », c'est-à-dire calculé en déduisant du montant des dépenses les aides au logement.

Note 3 : Il n'a pas été prévu la réalisation de budgets de référence pour les configurations familiales d'âge actif étant propriétaires de leur logement (Onpes, 2015).

Lecture : En 2013, les personnes seules d'âge actif pauvres (des 1^{er} et 2^e déciles de revenus par unité de consommation), locataires dans le secteur social, ont un taux d'effort logement médian égal à 36,9 %.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante et les personnes dont le revenu déclaré au fisc est strictement négatif. Les configurations familiales et les profils des ménages sont proches des ménages types des budgets de référence.

Source : Insee, enquête Logement 2013.

Néanmoins, le dépassement d'un taux d'effort observé ne veut pas forcément dire qu'il s'écarte en tout point de la « norme » établie en budgets de référence. Plus généralement, un taux d'effort peut être associé à différentes caractéristiques de logement, dont seulement certaines apparaissent très éloignées des besoins exprimés dans les budgets de référence. Par exemple, un taux d'effort plus faible n'est pas forcément significatif d'une situation favorable au sens de la démarche des budgets de référence si la qualité du logement occupé est très en deçà du minimum décent établi sur le poste logement. Dans ce cas-là, les foyers sont placés en situation de privation par rapport à ceux qui disposent du budget de référence. À l'inverse, un taux d'effort *a priori* exagéré peut refléter en réalité la valorisation d'un habitat « luxueux », lequel n'entre pas dans la définition des conditions de vie minimales pour avoir un niveau de vie décent tel que déterminé par les groupes de consensus.

Il faut donc être en mesure d'identifier quand le taux d'effort est faible, que la qualité de décence du logement (qui se résume à la surface par habitant et au nombre de pièces) est vérifiée ; et quand le taux d'effort est important, que la charge excessive est due à la dépense de logement (à qualité du logement comparable aux budgets de référence) ou à l'insuffisance des revenus (en comparaison du budget de référence), et qu'il n'y a pas de restrictions opérées en matière de logement par les ménages.

ANNEXE 6 : Les modes d'observation de l'hébergement par un particulier

Il n'existe pas d'enquête statistique, nationale ou locale, consacré exclusivement à l'hébergement par un particulier. Les connaissances quantitatives sur cette situation doivent donc être recherchées dans divers modules ou questions dépendant de plusieurs enquêtes de la statistique publique : le recensement, l'enquête Logement, l'enquête Sans-domicile, l'enquête sur les ressources des jeunes, l'enquête sur les bénéficiaires des minima sociaux. À l'échelle des territoires, il semble que toute enquête visant à quantifier le phénomène et à caractériser les individus et ménages concernés doive composer avec plusieurs sources, incompatibles entre elles. Du point de vue des enquêtes qualitatives, les quelques études qui ont été réalisées, tant sur les hébergeants que sur les hébergés, soulignent un certain nombre de difficultés qu'il sera bon d'explicitier en vue d'améliorer les connaissances sur le sujet.

L'hébergement par un particulier à travers les enquêtes de la statistique publique

Plusieurs enquêtes de la statistique publique peuvent alimenter des analyses précises sur les caractéristiques des personnes concernées par cette situation d'habitat. Au niveau national, pour donner le nombre de personnes « hébergées chez un tiers », le recensement délimite son champ au sein des ménages vivant dans un logement ordinaire. Il distingue au sein du ménage : la famille principale, la famille secondaire et les personnes isolées. La famille principale est la famille à laquelle appartient la personne de référence du ménage. L'autre famille éventuelle est appelée famille secondaire. Par exemple, une fille de la famille principale, qui a elle-même un enfant, apparaît alors comme « famille secondaire » monoparentale. Quand la personne composant le ménage n'a pas de famille dans son logement, elle est considérée comme personne isolée. Le recensement permet alors de livrer un ordre de grandeur du phénomène de l'hébergement par un particulier, en donnant des informations sur le lien entretenu par les différents occupants du logement avec la personne de référence, ainsi que leur âge. Toutefois, les dénombrements obtenus restent fortement parcellaires, en raison de différentes lacunes : il n'est pas possible de différencier les colocations des situations d'hébergements ; ni de repérer les enfants revenus au domicile parental, notamment après trois mois d'occupation d'un logement indépendant ; il n'y a pas d'information concernant les ressources économiques, les souhaits et les raisons de l'hébergement ; l'identification de la personne de référence est susceptible d'être contestée dans le cas de ménages complexes ; la durée de la situation d'hébergement n'est pas connue¹⁷⁵.

175. Voir annexe 19 du rapport du CNIS de 2011.

Au regard de ces nombreuses limites rencontrées par le recensement, l'enquête Logement de l'Insee apparaît comme le meilleur outil actuel pour observer l'hébergement par un particulier au niveau national. Dans cette enquête, les questions n'étant pas posées aux personnes hébergées directement, mais aux personnes hébergeantes, il n'est pas possible de ventiler les personnes hébergées selon leur niveau de vie. Contrairement à ce qui était initialement visé dans ce rapport de l'Onpes, il est donc impossible de savoir, à partir de l'enquête Logement, si cette situation touche plus fréquemment certains profils de personnes, notamment les catégories sociales les plus défavorisées¹⁷⁶.

L'enquête Logement permet néanmoins de distinguer, grâce à un module consacré à l'hébergement, deux catégories d'hébergés selon la nature du lien avec l'occupant principal :

- les enfants ou petits-enfants de 18 ans ou plus du répondant de l'unité de vie principale ou de son conjoint qui ne sont ni sur le bail, ni sur le titre de propriété ;
- les autres habitants du logement âgés de 18 ans ou plus (hors enfants, petits-enfants et conjoint) qui ne sont ni sur le bail, ni sur le titre de propriété.

Il comporte des questions sur la durée et les raisons de l'hébergement. Des questions spécifiques sont adressées aux enfants et petits-enfants du ménage afin de savoir s'ils ont déjà eu un logement indépendant et pendant combien de temps. Le questionnaire permet également d'approcher le caractère contraint de la situation à partir de questions sur les démarches entreprises par la personne hébergée pour chercher un logement et les moyens financiers dont il dispose pour obtenir un logement :

- Est-ce que l'individu a actuellement, selon la personne de référence, les moyens financiers pour occuper un logement indépendant ? (Question EPROJB pour les enfants et petits-enfants, et question EAMIH pour les autres) ;
- Est-ce que l'individu envisage d'aller habiter dans un logement indépendant dans les six mois qui viennent ? (Question EPROJ pour les enfants et petits-enfants.), ou est-ce que l'individu recherche actuellement un logement indépendant ? (Question EAMIF pour les autres).

Cependant il est difficile de saisir pleinement la contrainte à travers ces deux questions, dans la mesure où rechercher un logement (ou en avoir le projet) ne signifie pas désirer quitter le logement de son hébergeant (Djirikian et Laflamme, 2006) : « [...] il nous faudrait une question sur le désir (et pas seulement sur le projet) de trouver un logement indépendant. C'est sans doute plus dans le décalage entre le désir et la possibilité de partir, qu'entre le projet et la possibilité de partir que se décèle la contrainte. Ce n'est pas parce qu'une personne n'a pas le projet de se loger indépendamment qu'elle ne le désire pas. On pourrait ainsi considérer véritablement comme personne hébergée contrainte, une personne qui souhaite se loger par ses propres moyens mais qui ne peut pas (pour des raisons personnelles ou extérieures) ».

176. La prise en compte de la catégorie socioprofessionnelle des hébergés peut éventuellement donner une idée de leur appartenance sociale, mais bien sûr pas de leur niveau de vie.

C'est la raison pour laquelle une nouvelle question a été introduite dans l'enquête Logement de 2013 sur le départ éventuel de la personne hébergée dans le cas où elle en aurait les moyens financiers.

Par ailleurs, d'autres questions ont été posées pour la première fois dans l'ENL 2013 sur les statuts d'occupation de chaque individu majeur vivant dans le logement offrant la possibilité d'affiner davantage l'analyse des situations d'hébergement.

Certains aspects de la situation d'hébergement par un particulier peuvent également être appréhendés par l'intermédiaire d'autres enquêtes de la statistique publique. Ainsi les enquêtes Insee sur les personnes sans domicile (de 2001 et 2012) et sur les Ressources des jeunes (ENRJ) de 2014, copilotée pour cette dernière par la DREES également, ainsi que l'enquête de la DREES sur les bénéficiaires de minima sociaux (BMS) permettent de faire la lumière, dans une certaine mesure, sur ce problème dans le cas de ces populations spécifiques.

L'observation au niveau des territoires : des informations hétérogènes et peu étendues

Ces quatre enquêtes et le recensement permettent de livrer certains éléments précis au niveau national. Seulement, en raison des changements d'échelle des responsabilités dans la politique du logement, les acteurs engagés dans la lutte contre l'exclusion du logement souhaitent des données territorialisées, que ce soit à au plan communal ou départemental. Pour obtenir une estimation territorialisée du nombre de personnes hébergées par un particulier, il est donc nécessaire, aujourd'hui, de combiner diverses statistiques administratives provenant des services départementaux ou municipaux, sans garantie d'obtenir une estimation entièrement fiable.

Dans un rapport réalisé à la demande du Puca et de la DGALN, FORS-Recherche sociale a ciblé le département de la Seine-Saint-Denis, en raison de l'intensité des difficultés d'accès au logement qu'y rencontrent ses habitants. Plusieurs sources d'observation quantitative locale, qui ne se recoupent pas toujours, ont été identifiées dans un tableau récapitulatif reproduit ci-dessous (FORS, 2011) :

Mode d'enregistrement ou de repérage	Catégorie d'hébergés repérée	Estimations
Services logement des communes Demande de logement social <i>via</i> formulaire unique (1 ^{er} octobre 2010)	Demande exprimée. La notion d'hébergé peut inclure les demandes de décohabitation. Distinction faite depuis peu sur le formulaire unique ; personnes en situation irrégulière exclues.	Étude Adil 93 (2009) 9 000 ménages hébergés (20 %) ; 3 000 jeunes décohabitants.
Préfecture Recours Dalo	Personnes en situation irrégulière exclues.	3 200 motifs de recours (25 % des motifs) décohabitants compris.
Organismes HLM Enquête OPS, enquêtes sociales avant réhabilitation ou démolition	Hébergés dans le parc social.	-

Mode d'enregistrement ou de repérage	Catégorie d'hébergés repérée	Estimations
Services sociaux du département Première demande d'aide ou enquêtes Rupture d'hébergement	Hébergés aterritoriaux (circonscription errance) ou ruptures d'hébergement ; femmes seules avec enfants (du fait compétences traditionnelles CG).	D'après l'enquête 2005 : 434 ruptures d'hébergement chez un tiers sur deux mois en 2005 soit environ 2 600 par an.
CCAS et associations agréées Domiciliation administrative	Hébergés prouvant attache commune (CCAS) ; hébergés relativement stables dont l'hébergeant refuse de fournir l'adresse ; demandeurs d'asile et étrangers sans papiers (AME).	D'après l'étude IAU (2010) : 5 467 hébergés chez un tiers dont : 985 domiciliés par CCAS et 705 demandeurs d'asile.
Services scolaires des communes Suivi du nombre d'enfants scolarisés sur la commune, hébergés chez un tiers	Enfants scolarisés en élémentaire ou en maternelle Inclut les hébergés en situation irrégulière	Jusqu'à 600 enfants hébergés sur certaines communes.
115 (Interlogement) Appelants	Ruptures d'hébergement ou risque imminent.	Au moins 40 % des appelants.
Associations caritatives (accueil de jour, aides alimentaires...)	Beaucoup de personnes seules, isolées, plus marginalisées, en majorité des hommes, personnes en situations irrégulière.	À Médecin du Monde, sur 7 189 dossiers sociaux (demande médecin ou domiciliation AME), 35 % (2 521) étaient provisoirement hébergés chez des proches (amis ou famille). À l'accueil de jour d'Emmaüs, à Montreuil, sur 1 955 personnes reçues (dont 1 385 adultes), 930 déclarent être en hébergement amical ou familial.

Ce rapport souligne les limites de ces modes d'observation quantitative locale (p. 18) : « Malgré les quelques données chiffrées disponibles à travers différentes sources, de la demande de logement social à la domiciliation administrative, il reste extrêmement difficile de proposer une estimation du nombre d'hébergés chez un tiers en Seine-Saint-Denis. Les chiffres ci-dessus ne peuvent à la fois pas être additionnés (un même ménage hébergé peut formuler une demande de logement social et avoir déposé un recours Dalo tout en scolarisant son enfant sur une commune) et dans le même temps, ils ne recouvrent pas à eux seuls la totalité des situations. Une grande inconnue concerne bien évidemment les hébergés en situation irrégulière tandis que nombre d'hébergés n'expriment aucune demande ni ne sollicitent et aucune aide, ce qui ne signifie pas pour autant que leur situation soit confortable ».

Les enquêtes qualitatives : des terrains d'accès difficiles

En termes d'enquêtes qualitatives, il existe principalement des études qui s'appuient sur des entretiens réalisés aussi bien avec des hébergés qu'avec des hébergeants. L'accès aux témoignages des hébergeants est variable selon les enquêtes.

Dans le cadre d'une étude rendue au Puca par le cabinet ISM CORUM portant sur la région lyonnaise (Lyon, les départements ruraux de la Drôme et de l'Ardèche, ainsi que la petite ville de Die), les auteurs ont enquêté auprès de personnes hébergées en institutions, en partant de l'hypothèse, vérifiée, que ces personnes avaient, au cours de leur parcours résidentiel antérieur été hébergées par des particuliers. Les auteurs ont aussi enquêté auprès de personnes hébergeantes. Dans les deux cas, ils soulignent que les « contacts ont été assez difficiles à obtenir ». Ils ont recueilli les 60 récits individuels après plusieurs désistements de la part de personnes contactées, en particulier de la part de personnes qui attendaient une amélioration de leur situation de logement en échange de l'entretien. Il semblerait que la disponibilité immédiate de l'enquêteur ait favorisé l'acceptation de l'entretien. Or, une fois que les personnes ont accepté, les récits sur leurs conditions d'hébergement ont été délicats à obtenir, les hébergés étant, selon les auteurs, pris par la situation de dette dans laquelle ils se retrouvent, les hébergeants par leur devoir d'hospitalité.

Dans le cas du rapport du cabinet FORs-Recherche sociale également rendu au Puca, les auteurs livrent une analyse réflexive quant à la méthodologie qui informe sur les spécificités de l'objet, du moins dans les quatre villes dans lesquelles ils ont mené l'enquête en Seine-Saint-Denis. Ils précisent qu'ils ont contacté les personnes hébergées en passant par les divers services qui leur viennent en aide (CCAS, service Logement, 115 et SIAO). Ils soulignent ensuite les difficultés qu'ils ont rencontrées pour accéder aux personnes hébergées (dus principalement aux réticences de la part des services sociaux d'orienter des enquêteurs vers des personnes qu'ils estiment trop « vulnérables » pour répondre à des questions sur leurs trajectoires), mais surtout hébergeantes.

ANNEXE 7 : La politique de prévention des expulsions locatives¹⁷⁷

La politique de prévention des expulsions locatives est définie dans le cadre du Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) sous la tutelle du préfet de département et du président du conseil départemental. Elle repose sur un traitement coordonné des situations d'expulsion locative et se traduit, notamment, par la mobilisation de dispositifs d'information et d'accès aux droits, d'aides au règlement de la dette locative et de solutions de relogement.

Face au constat d'une mobilisation tardive des dispositifs de prévention et d'intervention précoce, un plan interministériel de prévention des expulsions locatives a été lancé en mars 2016 avec pour objectif de recentrer la prévention le plus en amont possible de la procédure et de renforcer la coordination des acteurs. Une instruction interministérielle datée du 22 mars 2017 définit le cadre d'action national et territorial de ce plan et les principes de sa mise en œuvre opérationnelle.

177. Cette présentation s'appuie sur une contribution de l'Anil.

Un traitement coordonné des situations d'expulsion locative

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) réaffirme la nécessité d'organiser un traitement coordonné des situations d'expulsion locative afin d'améliorer leur prévention. Pour ce faire, elle rend obligatoire l'élaboration d'une charte pour la prévention de l'expulsion et renforce le rôle des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex).

○ La charte pour la prévention des expulsions

Instaurée par la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions et rendue obligatoire par la loi Alur, la charte pour la prévention de l'expulsion est élaborée par le préfet de département et le président du conseil départemental. Elle vise à mobiliser les personnes ou organismes susceptibles de participer à la prévention de l'expulsion au sein du département et à coordonner leurs actions pour réduire sensiblement le nombre de décisions de justice prononçant l'expulsion. Elle détermine les engagements individuels à réaliser par chacun des acteurs pour atteindre cet objectif de réduction ainsi que les indicateurs permettant son évaluation, sa durée et les modalités de son suivi, de son évaluation et de sa révision. Elle vise également à favoriser l'émergence d'une culture d'action commune en organisant des temps réguliers d'échanges et d'amélioration de la connaissance des logiques d'intervention de chacun des acteurs¹⁷⁸.

○ La commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex)

Rendue obligatoire par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (Molle) du 25 mars 2009, la Ccapex est chargée de la coordination, de l'animation et de l'évaluation du dispositif de prévention défini par le PDALHPD et de la charte pour la prévention des expulsions ainsi que de l'examen et du traitement des situations individuelles des ménages menacés d'expulsion. Dans cette perspective, la loi Alur en a fait la destinataire de signalements à tous les stades de la procédure d'expulsion depuis le commandement de payer jusqu'à la réquisition du concours de la force publique. En effet, la Ccapex doit recevoir une copie des commandements de payer délivrés par l'huissier de justice pour le compte des bailleurs privés dès lors que le montant de la dette et son ancienneté sont supérieurs à certains seuils fixés par arrêté préfectoral. Elle doit également être alertée de la situation des ménages par :

- la commission de médiation, pour tout recours amiable au titre du Dalo motivé par la menace d'expulsion sans relogement ;
- les organismes payeurs des aides au logement, systématiquement, lorsque le ménage encourt la suspension de ses droits à l'APL ou à l'AL ;
- le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) lorsque son aide ne peut, à elle seule, permettre le maintien dans les lieux ou le relogement du locataire ;

178. Instruction du 22 mars 2017 relative à la mise en œuvre du plan interministériel pour la prévention des expulsions locatives.

- les bailleurs personnes morales pour les locataires en impayé, qu'ils soient ou non bénéficiaires des aides personnelles au logement, deux mois avant l'assignation en justice (le signalement à la CAF ou à la MSA vaut signalement à la Ccapex).

Elle peut également être saisie par le bailleur, le ménage en impayé, le préfet ou toute personne y ayant intérêt ou vocation ou encore par un des membres de la commission¹⁷⁹.

La Ccapex peut émettre des avis destinés aux instances décisionnelles sur le maintien ou la suspension des allocations par les organismes payeurs, le montant et le type d'aides que peut accorder le FSL dans le but d'apurer la dette, sur la nécessité d'un accompagnement social ou d'une proposition de relogement par les services préfectoraux dans l'exercice de leur droit de réservation. Elle peut également formuler des recommandations à tout organisme ou personne œuvrant à la prévention de l'expulsion, ainsi qu'aux bailleurs et aux locataires concernés par une situation d'impayé ou par une menace d'expulsion (comme sur les éventuelles mesures sociales à prescrire au locataire, auprès de la commission de surendettement afin que celle-ci prenne en compte les aides financières qui pourront aider à solder la dette locative, aides FSL, CAF, CCAS...). Elle peut également saisir le FSL.

Afin de réduire le recours au jugement d'expulsion et d'opérer une prévention le plus en amont possible de la procédure, la circulaire du 22 mars 2017 donne des instructions très détaillées aux préfets de région et de département. Elle explique notamment que la Ccapex doit assurer un traitement adapté des signalements et alertes qui lui sont adressés de façon à garantir le maintien ou le relogement des personnes, en particulier avant l'audience et dès le commandement de payer. Un traitement des signalements dès le commandement de payer permet d'identifier de manière précoce les ménages menacés d'expulsion et ainsi de les orienter vers les services sociojuridiques compétents pour établir un diagnostic de leur situation. La circulaire précise cependant que seuls les locataires du parc privé font l'objet d'un traitement par le secrétariat de la Ccapex en amont de l'assignation.

Des dispositifs de prévention et d'intervention précoce

○ Des dispositifs d'information et d'accès aux droits

Les agences départementales d'information sur le logement (Adil), en tant qu'antennes de prévention des expulsions, apportent un conseil notamment juridique, et un soutien aux acteurs locaux, aux bailleurs et aux locataires sur les procédures existantes. La mission de l'Adil vise à favoriser le recours du locataire au droit ainsi que le rétablissement du dialogue avec le bailleur. Elle analyse la globalité des difficultés qu'il rencontre pour faciliter la construction d'un plan d'apurement réaliste en mobilisant les différents acteurs et aides existantes (aide au logement, aide juridictionnelle, etc.). Elle aborde, chaque fois que les situations le nécessitent, la question du relogement et du surendettement. L'Adil explique

179. Elle est composée de membres de droit (le préfet, les organismes payeurs des aides au logement, les collectivités territoriales, les EPCI ayant conclu une convention avec l'État au titre des politiques d'aide au logement) et de membres avec voix consultative tels que la commission de surendettement des particuliers, les bailleurs sociaux, les bailleurs privés, les organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction, les CCAS, les associations de locataires, les associations dont l'un des objets est le logement des personnes défavorisées, l'Union départementale des associations familiales, les Adil et la chambre départementale des huissiers de justice.

au locataire les démarches à effectuer, les étapes de la procédure judiciaire, l'intérêt de leur présence à l'audience, le contenu du jugement rendu et ses conséquences.

Les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) sont chargés de définir et de mettre en œuvre la politique d'accès au droit dans leur département. L'aide à l'accès au droit permet aux personnes d'être mieux informées, mieux orientées, et assistées dès que surgissent des difficultés juridiques et leur offre la possibilité de résoudre à l'amiable les conflits.

○ Des dispositifs d'apurement de la dette locative

L'apurement de la dette conditionne aussi bien les possibilités de maintien que celles de relogement. Plusieurs dispositifs peuvent être mobilisés dès les premiers mois d'impayés :

Le Fonds de solidarité pour le logement (FSL)

Créé par la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, le FSL est destiné à aider les ménages avec de faibles ressources et rencontrant des difficultés liées au logement. Outre le financement de mesures d'accompagnement social, il peut accorder des aides financières ponctuelles pour faciliter l'accès et le maintien dans le logement. Il intervient notamment en vue du règlement des dettes locatives (loyer ou charges) ainsi que des impayés d'énergie, d'eau ou de téléphone. La gestion et le financement du FSL ayant été décentralisés en 2005, chaque département fixe son propre règlement intérieur et ses propres critères d'attribution.

L'élaboration d'un plan d'apurement par les organismes payeurs des aides au logement

Lorsqu'un locataire en situation d'impayé bénéficie d'aides au logement, le bailleur doit signaler l'impayé de loyer à la CAF ou à la MSA dans les deux mois de son apparition. L'organisme payeur demande alors au bailleur ou au FSL d'établir un plan d'apurement de la dette. À défaut de réception de ce plan d'apurement, l'organisme payeur met en demeure l'allocataire de reprendre le paiement du loyer courant et d'apurer l'intégralité de sa dette en remboursant chaque mois au bailleur 1/36^e de sa dette pendant trente-six mois, à compter du mois suivant la mise en demeure. En cas de non-respect du plan, du dispositif d'apurement, ou en cas de non-reprise du paiement de la dépense courante de logement, l'organisme payeur suspend le versement de l'aide personnelle au logement. Par dérogation, toutefois, si l'allocataire s'acquitte de la totalité des dépenses courantes ou s'il se trouve dans une situation sociale difficile et paie la moitié des dépenses courantes, l'organisme payeur peut décider de maintenir le versement de l'aide, notamment pour tenir compte des recommandations de la Ccapex.

La procédure de traitement du surendettement des particuliers

Lorsque le locataire est surendetté - en raison de l'existence de plusieurs dettes ou d'une dette locative importante impayée -, il peut déposer un dossier auprès de la commission de surendettement de la Banque de France. Si le dossier est déclaré recevable, la commission peut établir un plan conventionnel de redressement (prévoyant l'étalement du paiement des dettes) ou orienter le dossier vers une procédure de rétablissement personnel si la situation financière du locataire ne peut être résolue avec des solutions de remboursement.

La recevabilité du dossier et les mesures prises pour le traitement de ce dossier entraînent plusieurs conséquences relatives à sa dette de loyer. Le locataire est notamment dispensé de payer les loyers correspondant à la période antérieure à la décision de recevabilité, bien qu'il demeure tenu de payer les loyers et charges locatives postérieurs. Par ailleurs, dans le cas où le débiteur locataire est bénéficiaire d'une APL, la décision déclarant la recevabilité est notifiée à la CAF ou à la MSA. Si le locataire a fait l'objet d'une suspension du versement de l'APL, la décision de recevabilité du dossier de surendettement induit le rétablissement de ses droits au versement de l'aide.

Outre ces dispositifs, des aides d'Action Logement peuvent être octroyées aux salariés du secteur privé non agricole sous certaines conditions. De plus, le juge peut accorder des délais de paiement pour faciliter l'apurement de la dette locative.

○ Des solutions de relogement

Les personnes menacées d'expulsion peuvent saisir la commission de médiation afin d'être reconnues prioritaires au titre du Droit au logement opposable (Dalo). Si la commission reconnaît leur demande de logement comme prioritaire et urgente, le préfet doit procéder à leur relogement avant l'intervention de la force publique. Par ailleurs, dans le parc social, les logements sont attribués en priorité à certaines catégories de ménages parmi lesquels les ménages menacés d'expulsion sans relogement.



RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Acadie, 2006, Étude connaissance de l'habitat précaire, rapport final commandité par le Ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement - Pôle national de lutte contre l'habitat indigne.

Accardo J., Kranklader E., Place D., 2013, « Les comportements de consommation en 2011 - Pour certains ménages modestes, faire face aux dépenses alimentaires devient plus difficile », *Insee Première*, Insee, n° 1458, juillet.

Afsa C., Marcus V., 2008, « Le bonheur attend-il le nombre des années ? », in *France portrait social - édition 2008*, coll. Insee Références.

Alberola E., Aldeghi I., Bigot R., Daudey E., Müller J., Pezet F., 2017, « Étude économétrique et qualitative sur le début du processus d'expulsion locative », rapport du Credoc pour l'Onpes, février.

Allonier C., Debrand T., Lucas-Gabrielli V., Pierre A., 2009, « Contexte géographique et état de santé de la population : de l'effet ZUS aux effets de voisinage », *Questions d'économie de la santé*, Irdes, n° 139, février.

Amiel M.-H., Godefroy P., Lollivier S., 2013, « Qualité de vie et bien-être vont souvent de pair », *Insee Première*, Insee, n° 1428, janvier.

Ancel P., 2003, « Les décisions d'expulsion d'occupants sans droit ni titre : connaissance empirique d'un contentieux hétérogène », rapport de recherche pour le ministre de la Justice.

Anil, 2004, « Les conditions d'accès au parc locatif privé », *Habitat Actualité*, janvier.

Arnaud A., Vandentorren S., 2013, « Enquête HYTPEAC "Hygiène de la Tête aux Pieds : Ectoparasitoses et Affections Cutanées" », rapport de l'Observatoire du Samusocial de Paris.

Arnault S., Crusson L., 2012, « La part du logement dans le budget des ménages en 2010. Alourdissement pour les locataires du parc privé », *Insee Première*, Insee, n° 1395, mars.

Arnault S., Crusson L., Donzeau N. *et al.*, 2015, « Les conditions de logement fin 2013 », *Insee Première*, Insee, n° 1546, avril.

Ballain R., Maurel E., 2002, *Le logement très social. Extension ou fragilisation du droit au logement ?*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

- Barou J., Maquer A., Argant S. *et al.*, 2012, « Des modes d'hébergement comme styles de vie : entre modèles solidaires et inadaptation de l'offre, la stratégie des hébergés », rapport de ISM-Corum pour le Puca.
- Becker H., 2002, *Les ficelles du métier*, Paris, La Découverte.
- Benoist Y., 2016, « Tant qu'on a la santé... c'est pire ! », *Anthropologie & Santé. Revue internationale francophone d'anthropologie de la santé*, n° 13.
- Bernardot M., Le Marchand A., Santana Bucio C. (dir.), 2014, *Habitats non ordinaires et espace-temps de la mobilité*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant.
- Bessière S., Laferrère A., 2002, « Aux marges du logement : résidences multiples, résidence partielle, co-habitation et hébergement d'après l'enquête logement de 1996-1997 », document de travail de la DSDS, Insee, n°F024
- Bouillon F., 2009, *Les mondes du squat. Anthropologie d'un habitat précaire*, Paris, PUF.
- Bourdieu P., Passeron J.-C., 1970, *La reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, Minit.
- Bourgeois M., 2011, « La gestion quotidienne de l'attribution des logements sociaux : une approche ethnographique du travail des agents des HLM », Working papers du Programme Villes & territoires, 2011-8, Paris, Sciences Po.
- Bourgeois M., 2013, « Choisir les locataires du parc social ? Une approche ethnographique de la gestion des HLM », *Sociologie du travail*, vol. 55, n° 1.
- Bozio A., Fack G., Grenet J., Guillot M., Monnet M., Romanello L., 2015, « Réformer les aides personnelles au logement », rapport de l'IPP, juin.
- Bresson M., 1997, « Exclusion et « norme Logement ». Pour une étude des représentations associées à la question sociale », *Sociétés contemporaines*, n° 28, « La transformation des organisations universitaires ».
- Breviglieri M., 2009, « L'insupportable. L'excès de proximité, l'atteinte à l'autonomie et le sentiment de violation du privé », in Breviglieri M., Lafaye C., Trom D. (dir.), *Compétences critiques et sens de la justice*, Paris, Economica.
- Briant P., Donzeau N., 2011, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles - La situation dans les années 2000 », *Insee Première*, Insee, n° 1330, janvier.
- Brousse C., 2006, « Le réseau d'aide aux sans-domicile : un univers segmenté », *Économie et statistique*, Insee, n° 391-392.
- Brousse C., 2006, « Devenir sans-domicile, le rester : rupture des liens sociaux ou difficultés d'accès au logement ? », *Économie et statistique*, Insee, n° 391-392.
- Brousse C., Marpsat M., Firdion J.-M., 2008, *Les sans-domicile*, Paris, La Découverte.
- Bruneteaux P., 2016, *Les mondes rêvés de Georges. Fabrications identitaires et alternatives à la domination*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Caille J.-P., 2000, « Qui sort sans qualification du système éducatif ? », *Éducation & Formations*, DEPP, n° 57, juillet-septembre.
- Calvo M., Loubet A., Richet-Mastain L., 2017, « Les conditions de logement des ménages à bas revenus et des ménages modestes », (à paraître).

- Calvo M., Echegu O., Richet-Mastain L., 2018, « L'indicateur de « défaut de qualité » du logement », *Études et Résultats*, DREES, (à paraître).
- Calvo M., Legal A., 2014, « Les conditions de logement des bénéficiaires de minima sociaux en 2012 : difficultés d'accès, surpeuplement et contraintes financières », *Études et Résultats*, DREES, n° 872, février.
- Castel, R., 1995, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- Casteran B., Driant J.-C., O'Prey S., 2008, « Les conditions de logement des ménages jeunes », *Les Travaux de l'Observatoire 2007-2008*, Cahier n° 1.
- Célant N., Dourgnon P., Guillaume S., Pierre A., Rochereau T., Sermet C., 2014, « L'Enquête santé et protection sociale (ESPS) 2012. Premiers résultats », *Questions d'économie de la santé*, Irdes, n° 198, mai.
- CERC, 2004, « Les enfants pauvres en France », rapport, La Documentation française, janvier.
- Chesnel H., 2004, « La qualité des logements. L'humidité est le défaut le plus fréquent », *Insee Première*, Direction régionale de Nord - Pas-de-Calais, Insee, n° 971, juin.
- Chodorge M., Maury N., Wagner N., 2014, « Bailleurs et locataires face à l'impayé. Activité de conseil des Adil en matière de prévention des expulsions », rapport de l'Anil, novembre.
- Choppin K., Gardella É. (dir.), 2013, *Les sciences sociales et le sans-abrisme. Recension bibliographique de langue française 1987-2012*, Saint-Étienne, Publications de l'université de Saint-Étienne.
- Cianché F., 1998, « Le classement des situations de logement : les sans-domiciles dans des nomenclatures générales. Notes méthodologiques », *Société contemporaine*, vol. 30, n° 1.
- CNIS, 2011, « Le mal-logement », rapport final du groupe de travail sur le mal-logement, n° 126.
- CNIS, 2010, « Hébergement chez un particulier », travaux préparatoires pour le CNIS.
- CNIS, 1996, « Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement », rapport final du groupe de travail sur les sans-abri, n° 29.
- Coeffic N., 1993, « L'enquête post-censitaire de 1990. Une mesure de l'exhaustivité du recensement », *Population*, vol. 48, n° 6.
- Cordazzo P., Sembel N., 2016, « Un « désordre » dans la catégorisation : le déclassement statutaire atypique de diplômés du supérieur sans domicile », *Économie et statistique*, Insee, n° 488-489.
- Coudène M., 2013, « Les abandons d'études en cours de CAP », *Éducation & Formations*, DEPP, n° 84, décembre.
- Cour des comptes, 2012, « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage », rapport thématique, octobre.
- Credoc, Fondation des Villes, Fédération PACT, 2015, « La mesure du coût économique et social du mal-logement. Coûts publics et privés du mal-logement », rapport pour le compte de l'Onpes et du Puca, janvier.
- Crozat D., 2009, « La production culturelle de la norme spatiale à travers l'habitat illégal dans l'Hérault », *Géographie et cultures*, n° 72.

- Damon J., 2002, *La question SDF*, Paris, PUF.
- Declerck P., 2001, *Les naufragés. Avec les clochards de Paris*, Paris, Plon.
- Dietrich-Ragon P., 2015, « L'entourage des personnes en situation de précarité résidentielle. Force et faiblesse des liens sociaux dans l'exclusion du logement », *Revue française de sociologie*, 56-2.
- Dihal, 2017, « État des lieux national des campements illicites, grands squats et bidonvilles », étude du pôle « campements illicites et résorption des bidonvilles ».
- Djirikian A., Laflamme V., Marpsat M., 2006, « Les formes marginales de logement. Étude bibliographique et méthodologique de la prise en compte du logement non ordinaire », documents de travail, Ined, n° 135.
- Dollé M., 2008, « La transmission intergénérationnelle de la pauvreté », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 2, n° 4.
- DREES, 2016, *Minima sociaux et prestations sociales - Ménages aux revenus modestes et redistribution*, Cabannes PY. et Lelièvre M. (dir.), coll. Panoramas de la DREES.
- DREES, 2017, *Minima sociaux et prestations sociales - Ménages aux revenus modestes et redistribution*, Cabannes PY. et Richet-Mastain L. (dir.), coll. Panoramas de la DREES.
- Driant J.-C., 2016, « Mobilité résidentielle et crise du logement ».
- Driant J.-C., 2015, *Les politiques du logement en France*, Paris, La Documentation française.
- Duvoux N., 2009, *L'autonomie des assistés*, Paris, PUF.
- Eberhard M., Mengotti, M., 2016, « Expulsions locatives et sans-abrisme : un éclairage à partir des données du 115 », rapport de l'Observatoire du Samusocial de Paris pour l'Onpes, août.
- Elster J., 1983, *Sour Grapes : Studies in the Subversion of Rationality*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Even K., 2009, « L'augmentation de l'effort financier pour se loger », *Informations sociales*, n° 155/5.
- Fack G., 2005, « Pourquoi les ménages à bas revenu paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) », *Économie et statistique*, n° 381-382.
- Fack G., 2007, « Formation des inégalités, politique du logement et ségrégation résidentielle », thèse de doctorat en analyse et politique économiques sous la direction de Thomas Piketty, École des Hautes Études en sciences sociales.
- Fantou J.-P., 2005, *Clocheman. Témoignage*, Paris, Presses de la renaissance.
- Fassin D., 2010, *La raison humanitaire. Une histoire morale du temps présent*, Paris, Le Seuil/Gallimard.
- FEANTSA et Fondation Abbé Pierre, 2017, « 2^e regard sur le mal-logement en Europe », mars.
- Fleurieu A. (de), Chambaud L., 2006, « Rapport de la mission effectuée à la demande de Madame Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité », août.
- Fnasat, 2017, « Ancrages et besoins des habitants permanents de résidence mobile. Analyse nationale des politiques départementales », étude du pôle Habitat, février.

- Fondation Abbé Pierre, 2018, « L'état du mal-logement en France », 23^e rapport annuel.
- Fondation Abbé Pierre, 2017, « L'état du mal-logement en France », 22^e rapport annuel.
- Fondation Abbé Pierre, 2016, « L'état du mal-logement en France », 21^e rapport annuel.
- Fondation Abbé Pierre, 2016, « L'état du mal-logement en France. Rhône-Alpes, un éclairage régional », 21^e rapport annuel.
- Fondation Abbé Pierre, 2015, « La face cachée des « Tanguy ». Les jeunes en hébergement contraint chez leurs parents », étude de la FAP décembre.
- FORS-Recherche sociale, 2017, « État des lieux thématiques des études et travaux portant sur les "formes particulières d'habitat" », rapport pour l'Onpes.
- FORS-Recherche sociale, 2011, « Conditions d'émergence et de reconnaissance sociale et institutionnelle d'une catégorie particulière de mal-logés : les personnes hébergées dans le logement d'un tiers », rapport pour le Puca.
- FORS-Recherche sociale, 2004, « Les conséquences psychologiques et sociales de la procédure d'expulsion », secteur Études et recherches de la Fondation Abbé Pierre, octobre.
- Friggit J., 2017, « L'incidence déterminante des effets de structure sur la surcroissance du loyer des locataires à bas revenu du parc privé, 1970-2013 - Conséquences quant à l'effet inflationniste des aides personnelles au logement », Note avancée pour le Conseil général de l'environnement et du développement durable, juillet.
- Gaboriau P., 1993, *Clochard : l'univers d'un groupe de sans-abri parisiens*, Paris, Julliard.
- Gardella É., 2016, « Temporalités des services d'aide et des personnes sans-abri dans la relation d'urgence sociale : une étude du fractionnement social », *Sociologie*, vol. 7, n° 3.
- Gardella É., 2014, « L'urgence comme chronopolitique. Le cas de l'hébergement des sans-abri », *Temporalités*, n° 19.
- Gardella É., 2010, « Au rythme de l'accompagnement. L'expérience éthique du travail de rue dans l'urgence sociale », in Félix C., Tardif J. (dir.), *Actes éducatifs et de soins entre éthique et gouvernance*, Nice, Actes du colloque international.
- Gardella É., Arnaud A., 2017, « Le sans-abrisme comme épreuves d'habiter. Caractériser statistiquement et expliquer qualitativement le non-recours aux hébergements sociaux », rapport de l'Observatoire du Samusocial de Paris pour l'Onpes.
- Gardella É., Le Méner E., Laporte A., 2008, « Entre signification et injonction. Pour un travail sur le sens du recours aux soins des sans-abri », *Sciences sociales et santé*, vol. 26, n° 3.
- Girard V., Estecahandy P., Chauvin P., 2009, « La santé des personnes sans chez soi. Plaidoyer et propositions pour un accompagnement des personnes à un rétablissement social et citoyen », rapport remis à Madame Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la Santé et des Sports, novembre.
- Girola C., 2007, « De l'homme liminaire à la personne sociale. La lutte quotidienne des sans-abri », thèse de doctorat d'anthropologie, EHESS.
- Goux D., Maurin É., 2005, « The Effect of Overcrowded Housing on Children's Performance at School », *Journal of Public Economics*, vol. 89, n° 5-6.

Gove W.R., Hughes M., Galle O. R., 1979, « Overcrowding in the Home : an Empirical Investigation of its Possible Pathological Consequences », *American sociological Review*, vol. 44, n° 1.

Grand D., 2016, *L'hébergement social des SDF. Ethnographie de l'expérience vécue des hébergés*, Paris, L'Harmattan.

Grignon C., Passeron J.-C., 1989, *Le savant et le populaire. Misérabilisme et populisme en sociologie et en littérature*, Paris, Le Seuil.

Grislain-Letremy C., Trevien C., 2014, « L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé », *Insee Analyses*, Insee, n° 19, novembre.

Groupe d'études sociales, techniques et économiques (GESTE), 2016, « Étude sur le devenir de personnes issues de structures d'hébergement et ayant accédé à un logement locatif social », Paris, ministère de l'Égalité des territoires et du Logement.

Grunspan J.-P., 2004, « Définition d'un système d'observation des expulsions locatives, de leur mécanisme et de leur prévention », rapport du Conseil général des ponts et chaussées pour le compte du ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer, juillet.

Guillemot B., Veber O., Guilpain M. (rapporteurs), 2012, « Évaluation des aides personnelles au logement », rapport de l'Igas n° RM2012-054P et de la Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale n° 05-2012, mai.

Guyavarch E., Le Méner E., Vandentorren S. (dir.), 2014, « ENFAMS : Enfants et familles sans logement personnel en Île-de-France », rapport de l'Observatoire du Samusocial de Paris.

Harker L., 2006, *Chance of a Lifetime : The Impact of Bad Housing on Children's Lives*, Londres, Shelter.

Hennion A., 2010, « Vous avez dit attachements ? », in Akrich M., Barthe Y., Muniesa F. et al. (dir.), *Mélanges en l'honneur de Michel Callon*, Paris, Presses de l'École des Mines.

Henry F., Tardivon P., Laffon P., Combout N., De Blasi M., Mouchard P., 2014, « Évaluation de la prévention des expulsions locatives », rapport de la mission de modernisation de l'action publique (MAP), août 2014.

Herbert B., 2011, «Prévention des expulsions, locataires et bailleurs face à l'impayé», Anil, octobre.

Hernu M., 2007, « Conditions de logement et échec scolaire », mémoire de master recherche sous la direction de Maurin É., EHESS, École d'économie de Paris.

Houard N., 2009, *Droit au logement et mixité. Les contradictions du logement social*, Paris, L'Harmattan.

Insee, 2017, *Les Conditions de logement en France*, coll. Insee Références.

Insee, 2016, *Manuel de l'agent recenseur, Recensement de la population*.

Insee, 2016, *Livret pour le recensement des habitations mobiles et des personnes sans abri pour les communes de 10 000 habitants ou plus, Recensement de la population*.

Jauneau Y., Vanovermeir S., 2008, « Les jeunes et les ménages modestes surestiment plus souvent le confort de leur logement », *Insee Première*, Insee, n° 1209, septembre.

- Jeanjean A., 2011, « Des-Équilibres humains - Une introduction », *Habiter le temporaire. Habitations de fortune, mobiles et éphémères*, *Revue Techniques et culture*, n° 56, janvier-juin.
- Josnin R., 2012, « Les conditions de logement des ménages à bas revenus en 2010 », *La Lettre de l'Onpes*, n° 1, février.
- Kenna P., Benjaminsen L., Busch-Geertsema V. *et al.* (dir.), 2016, « Promoting Protection of the Right to Housing - Homelessness Prevention in the Context of Evictions », Human European Consultancy, National University of Ireland Galway, FEANTSA, rapport pour la Commission européenne, n° VT/2013/056.
- Kranklader É., Schreiber A., 2015, « Le sentiment d'aisance financière des ménages : stable au fil des générations, mais fluctuant au cours de la vie », in *France portrait social - édition 2015*, coll. Insee Références.
- Laferrère A., Pouliquen E., Rougerie C., 2017, « Le logement en France depuis trente ans », in *Les Conditions de logement en France*, coll. Insee Références.
- Laferrère A., 2003, « L'hébergement d'après les enquêtes Logement », document pour la Mipes.
- Laferrère A., Le Blanc D., 2002, « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Économie et statistique*, Insee, n° 351.
- Lanzaro M., 2016, « Profils, parcours et conditions de vie à l'issue d'épisode(s) sans domicile. Post-enquête qualitative à l'enquête nationale logement INSEE 2013 », rapport pour la DRIHL, Onpes, FAP et USH.
- Lanzaro M., 2016, « L'accès au logement des personnes hébergées : du droit à la sécurisation des parcours », *Métropolitiques*, 30 septembre.
- Lanzaro M., 2014, « Sortir de l'hébergement d'insertion vers un logement social en Île-de-France : des trajectoires de relogement, entre émancipation et contraintes », thèse de doctorat, université Paris-Est.
- Lanzaro M., 2013, « Favoriser les sorties de l'hébergement vers le logement. De l'injonction politique aux pratiques de relogement en Île-de-France », *Politiques sociales et familiales*, n° 114, Logement : enjeux d'actualité, décembre.
- Laporte A., Chauvin P. (dir.), 2010, « SAMENTA : La santé mentale et les addictions chez les personnes sans logement personnel d'Île de France », rapport de l'Observatoire du Samu Social, Inserm.
- Larson G., Petersen B., 1978, « Does Noise Limit the Learning of Young Listeners ? », *The Elementary School Journal*, vol. 78, n° 4.
- Le Roux Y., Lederman D., 1998, *Le Cachalot. Mémoires d'un SDF*, Paris, Ramsey.
- Legal A., 2015, « Le recours aux prestations et services de protection sociale des personnes sans domicile », in Lelièvre M. (dir.), *Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution*, DREES, coll. Études et statistiques.
- Legal A., 2013, « Le reste à charge en logement des locataires bénéficiant d'une allocation logement », in Labarthe J., Lelièvre M. (dir.), *Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution*, DREES, coll. Études et statistiques.

Lelièvre M., Perigord A., 2012, « Les ménages aux revenus modestes de 1996 à 2009. Une catégorie intermédiaire du bas de l'échelle de la distribution des niveaux de vie », in Labarthe J., Lelièvre M. (dir.), *Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution*, DREES, coll. Études et statistiques.

Lelièvre M., Rémila N., 2018, « Dépenses pré-engagées : quel poids dans le budget des ménages ? » DREES, Les Dossiers de la DREES, n° 25, mars.

Lelièvre M., Rémila N., 2018, « Des inégalités de niveau de vie plus marquées une fois les dépenses pré-engagées prises en compte », *Études et Résultats*, DREES, n° 1055, mars.

Lion G., 2015, *Incertaines demeures. Enquête sur l'habitat précaire*, Paris, Bayard.

Lion G., 2014, « En quête de chez-soi. Le Bois de Vincennes, un espace habitable ? », *Annales de géographie*, vol. 697, n° 3.

Mainaud T., 2011, « L'hébergement social (hors urgence) : 70 000 personnes sans logement accueillies en établissements. Résultats de l'enquête ES 2008 », *Études et Résultats*, DREES, n° 766, juin.

Mainaud T., 2011, « L'hébergement d'urgence en CHRS. Résultats de l'enquête ES 2008 », *Études et Résultats*, DREES, n° 777, octobre.

Marpsat M. (dir.), 2009, « Les situations marginales par rapport au logement : méthodes et sources statistiques publiques », rapport du groupe SML, Insee, document de travail n° FO903.

Marpsat M., 2008, « L'enquête de l'INSEE sur les sans-domicile : quelques éléments historiques », *Le Courrier des statistiques*, Insee, n° 123.

Marpsat M., 1999, « Un avantage sous contrainte : le risque moindre pour les femmes de se trouver sans abri », *Population*, vol. 54, n° 6.

Marpsat M., Firdion J.-M., 2001, *La rue et le foyer. Une recherche sur les sans-domicile et les mal-logés dans les années 1990*, Paris, PUF.

Maurel Y., Vincent P., 2012, « Comment en arrive-t-on à l'expulsion ? 100 ménages expulsés de leur logement rencontrés par les Adil », rapport de l'Adil du Gard, février.

Mauss M., 1999, « Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques », in Mauss M., *Sociologie et anthropologie*, Paris, PUF.

Merton R., 1968, « The Matthew Effect in Science », *Science*, vol. 159, n° 3810.

Michalot T., 2010, « L'évaluation par les travailleurs sociaux de la nécessité d'accueil en CHRS (Centre d'hébergement et de réinsertion sociale) », thèse de doctorat en sciences de l'éducation, université de Lyon 2.

Moisy M., 2015, « La santé et le recours aux soins des personnes sans domicile en France en 2012 », *Bulletin Épidémiologique Hebdomadaire*, n°36-37.

Mordier B., 2016, « Introduction de cadrage. Les sans-domicile en France : caractéristiques et principales évolutions entre 2001 et 2012 », *Économie et statistique*, Insee, n° 488-489.

Mounier B., 2016, « Impacts du parcours de l'impayé de loyer sur des situations budgétaires », MRIE, Les dossiers de la MRIE, 2016.

Nivière D., 2006, « Les ménages ayant des difficultés pour payer leur loyer », *Études et Résultats*, DREES, n° 534, novembre.

- Noblet P., 2010, *Pourquoi les SDF restent dans la rue*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- OFCE, 2015, « La mesure du coût économique et social du mal-logement », rapport pour le compte de l'Onpes et du Puca, octobre.
- Onpes, 2016, « L'invisibilité sociale : une responsabilité collective », rapport 2016.
- Onpes, 2015, « Les budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale », rapport 2014-2015.
- Onpes, CépiDc-Inserm, Collectif Les Morts de la Rue, 2013, « La mortalité des personnes sans domicile en France entre 2008 et 2010 », *La Lettre de Onpes*, n° 3, septembre.
- Outin J.-L., 2018, « L'évolution de la pauvreté en France depuis 2008 - Mesures et perceptions », *Les Cahiers de l'Onpes*, n° 2 (à paraître).
- Pelletier P., Quero A. (de), Lapostolet B. (dir.), 2009, « Précarité énergétique », rapport pour le Plan Bâtiment Grenelle, décembre.
- Pétonnet C., 1979, *On est tous dans le brouillard*, Paris, Galilée.
- Pichon P., 2010, *Survivre dans la rue*, Saint-Étienne, Publications de l'université de Saint-Étienne.
- Pichon P., 2005, « Les SDF : sortir de la rue. Discontinuités biographiques et travail de la reconversion », rapport de recherche pour le Puca.
- Pichon P., 1996, « Survivre la nuit et le jour. La préservation de soi face au circuit de l'assistance », *Politix*, vol. 34, n° 9.
- Pichon P., Jouve E., Choppin K. et al., 2010, « Sortir de la rue : les conditions de l'accès au chez-soi », rapport pour la DGCS.
- Pichon P., Torche T., 2007, *S'en sortir... Accompagnement sociologique à l'autobiographie d'un ancien SDF*, Saint-Étienne, Publications de l'université de Saint-Étienne.
- Pinte E., 2008, « Rapport sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées », rapport remis au Premier ministre, septembre.
- Pliquet E., 2015, « Plus de 100 000 places d'hébergement pour les personnes en difficulté sociale », *Études et Résultats*, DREES, n° 916, avril.
- Pliquet E., 2015, « L'hébergement social, hors urgence : plus de 81 000 personnes sans logement accueillies en établissements », *Études et Résultats*, DREES, n° 918, juin.
- Pohn-Weidinger A., 2013, « Une statistique de l'intimité. La catégorie du "logement surpeuplé" entre statistique et droit (1936-1962) », *Genèses*, vol. 92, n° 3.
- Poujol V., 2006, « De l'auto organisation à l'autonomie, de nouveaux modes d'intervention sociale. Étude d'une initiative d'habitats autonomes ».
- Poulain F., 2009, *Le camping aujourd'hui en France entre loisir et précarité*, Les éditions de la direction départementale de l'Équipement et de l'Agriculture de l'Oise.
- Poulain F., 2005, « Tous campeurs ? Le rôle social du camping pour les habitants non-vacanciers », *Cahier Espaces*, n° 84.
- Quinet A. (Prés.), 2008, Rapport de la commission « Mesure du pouvoir d'achat des ménages », CNIS.

Revue française des affaires sociales, 2016/3, « Trajectoires résidentielles. Politiques du logement : années 2000 ».

Reynolds L., Robinson N., 2005, *Full house ? How Overcrowded Housing Affects Families*, Londres, Shelter.

Rouay-Lambert S., 2004, « Sur les traces des sans-abri. Le cas exemplaire de Joan », *Espaces et sociétés*, vol. 116-117, n° 1.

Sahlin I., 2003, *The Staircase of Transition : Survival trough Failure*, paper to be presented in the ICCR seminar on housing and social inclusion, Brussels, January.

Schlegel V., 2017, « Pauvres, déviants, malades. Travail d'inférence et catégorisations professionnelles dans la régulation de l'accès à l'hébergement des personnes sans-domicile », *Terrains & Travaux*, n° 30.

Secours catholique, 2017, « Les ménages vivant en caravane, mobile home, péniche... », étude pour l'Onpes.

Secours catholique, 2016, « L'état de la pauvreté en France », rapport statistique annuel.

Secours catholique, 2015, « Statistiques d'accueil 2014 - La fracture mobilité ».

Simmel G., 1998, *Les pauvres*, Paris, PUF.

Snow D., Anderson L., Koegel P., 1994, « Distorting Tendencies in Research on the Homeless », *American Behavioral Scientist*, vol. 37, n° 4.

Soulié C., 1997, « Le classement des sans-abri », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 118, n° 1.

Tassin F., 2014, « Mieux connaître le processus d'expulsion locative », *La Lettre de l'Onpes*, juin.

Vanovermeir S., 2006, « Les établissements accueillant des adultes et des familles en difficulté sociale. Premiers résultats de l'enquête ES 2004 », *Études et Résultats*, DREES, n° 507, juillet.

Ville & Habitat, 2015, « Place et rôle des Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) dans la politique sociale du logement : état des lieux et perspectives », rapport final, juin.

Vincent P., 2014, « Comment en arrive-t-on à l'expulsion ? », *Informations sociales*, n° 184/4.

Warin P., 2016, *Le non-recours aux politiques sociales*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

World Health Organization Regional Office for Europe, 2007, « Large Analysis and Review of European Housing and Health Status (LARES). Preliminary overview ».

Yaouancq F., Duée M., 2014, « Les sans-domicile en 2012 : une grande diversité de situations », Insee, in *France, portrait social*, coll. Insee Références.

Yaouancq F., Duée M., 2014, « Les sans-domicile et l'emploi. Des emplois aussi fragiles que leurs conditions de vie », *Insee Première*, Insee, n° 1494, avril.

Yaouancq F., Lebrère A., Marpsat M. *et al.*, 2013, « L'hébergement des sans-domicile en 2012 », *Insee Première*, Insee, n° 1455, juillet.

Édition : Mathilde Deprez et Reine Bellivier
Mise en page : SCEI

Achévé d'imprimer au mois de juin 2018 sur les presses de l'Imprimerie de la Centrale de Lens - 62302 Lens
Dépôt légal : 1^{er} semestre 2018

En soixante ans, les conditions de logement n'ont cessé de s'améliorer grâce à un effort sans précédent de construction et de rénovation de l'habitat encouragé par les pouvoirs publics. Aujourd'hui, pratiquement tous les logements disposent du confort le plus élémentaire, comme le chauffage ou les équipements sanitaires.

Pour autant, les standards du confort, en évoluant, sont devenus plus exigeants alors que l'ensemble de la population n'y a pas encore accès. Récemment le rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre sur « l'état du mal-logement en France » nous a alertés sur « le décrochage des couches populaires et l'inégalité de leurs destins résidentiels ». Les situations de logement actuelles des ménages les plus modestes doivent ainsi s'appréhender dans le temps long, au prisme de la fin des Trente Glorieuses, des retombées de la « nouvelle pauvreté » qui a émergé au cours des années 1980, puis de la crise économique et sociale de 2008, d'une sévérité inédite, et enfin au regard des migrations récentes.

De nombreux foyers ont des difficultés à joindre les deux bouts une fois le loyer réglé. Les files d'attente pour accéder à un logement social dans les zones tendues, et donc les plus chères, sont longues. Dans certains territoires, l'habitat informel et précaire s'enracine. L'accès à la propriété est devenu hors d'atteinte pour les plus modestes, dessinant là une ligne de fracture entre les catégories sociales. Il est désormais fréquent de croiser dans les grandes agglomérations des personnes durablement dépourvues d'un domicile. Caractérisée hier par le déficit de logement et leur insalubrité, la crise du logement se dévoile à présent plus diffuse et protéiforme.

En se concentrant sur la situation des ménages pauvres et modestes, l'Onpes livre un travail approfondi sur ce que signifie pour eux d'être mal logés dans la France d'aujourd'hui. Le rapport s'ouvre sur une présentation de la méthode de l'observatoire pour qualifier son approche du « mal-logement ». L'analyse des conditions de logement et d'habitat des populations pauvres et aux ressources modestes est aussi éclairée par la perception qu'elles en ont et les risques sanitaires et sociaux encourus. Le rapport explore également les situations les plus graves de mal-logement, aux marges du logement de droit commun, là où la connaissance de l'habitat critique est souvent parcellaire.

Finalement, les résultats révèlent deux seuils qui bornent le mal-logement : un seuil au-dessus duquel la charge en logement devient excessive, entraînant des privations sur les autres besoins à satisfaire, compromettant la participation à la vie sociale, et qui touche une part croissante des ménages à faibles revenus ; un seuil associé aux situations marginales de logement, rudes et exposées, dont l'issue est complexe et incertaine. L'un et l'autre posent plus généralement la question de l'insuffisance d'une offre de logements abordables dans certains territoires, spécialement les plus urbains.

Dans cet ouvrage, le mal-logement et les mal-logés se donnent à voir dans la France contemporaine, aux contrastes parfois saisissants, symptomatiques des formes actuelles de précarité sociale et de pauvreté.