



FONDATION
Abbé Pierre

L'état du mal-logement

en France 2017

RAPPORT ANNUEL #22



Tableau de bord

Les manifestations du mal-logement

1^{re} DIMENSION. **L'absence de domicile personnel**

2^e DIMENSION. **Les difficultés d'accès au logement**

3^e DIMENSION. **Les mauvaises conditions d'habitat**

4^e DIMENSION. **Les difficultés pour se maintenir dans son logement**

5^e DIMENSION. **Les blocages des parcours résidentiels**

SOMMAIRE

1^{re} dimension du mal-logement :

L'absence de domicile personnel	274
- De la figure du « sans-abri »	274
- ... à toutes les personnes « sans domicile »	275
- Zoom sur les personnes hébergées en établissements sociaux	278
- Le recours aux chambres d'hôtel : une solution palliative très insatisfaisante, particulièrement pour les familles	280
- Locaux impropres à l'habitation et habitats de fortune	280
- Les « squats », dans l'angle mort de la statistique publique	282
- L'habitat permanent en terrain de camping	283
- Hébergement chez des tiers : une solution palliative invisible dans l'espace public	283

2^e dimension du mal-logement :

Les difficultés d'accès au logement	286
- La demande Hlm toujours en hausse	286
- Aux marges de la location « classique » : meublés, colocations, sous-locations, hôtels	287
- Discriminations : des pratiques difficiles à appréhender	289
- Les habitations mobiles, entre choix et contrainte	291
- Le droit au logement opposable, révélateur de situations passées entre les mailles du filet	293

3^e dimension du mal-logement :

Les mauvaises conditions d'habitat	295
- De l'inconfort sanitaire à la mauvaise qualité des logements	295
- L'habitat indigne et ses conséquences sanitaires	296
- Foyers de travailleurs migrants : des conditions d'habitat encore trop souvent rudimentaires	298
- Le développement inquiétant des copropriétés en difficulté	299
- 12 millions de personnes en « précarité énergétique », un ménage sur cinq... ..	300
- La persistance du surpeuplement et ses conséquences	303

4^e dimension du mal-logement :

Les difficultés pour se maintenir dans son logement	305
- L'effort financier excessif pour se loger	305
- La hausse inquiétante des ménages en impayés	307
- L'expulsion locative : conséquence extrême de la fragilité des ménages	309

5^e dimension du mal-logement :

Les blocages des parcours résidentiels 311

- Blocages de la mobilité résidentielle 311
- Les parcours résidentiels à l'origine de fortes inégalités 313
- Les quartiers de la Politique de la Ville et le risque d'« assignation à résidence » 314

Tableau de bord

Introduction

L'objectif premier de ce tableau de bord est de rendre compte de l'évolution du mal-logement en France dans ses différentes composantes et manifestations. Pour la Fondation Abbé Pierre, le mal-logement renvoie à cinq dimensions essentielles : l'absence de domicile personnel, les mauvaises conditions d'habitat, les difficultés pour accéder à un logement, pour s'y maintenir, et enfin les blocages de la mobilité résidentielle.

Sont rassemblés ici quelques-uns des principaux indicateurs qui permettent de mesurer le phénomène du mal-logement au niveau national et de qualifier ses différentes facettes. Pour pouvoir présenter l'ensemble des problématiques de logement de la manière la plus exhaustive possible, diverses données sont mobilisées, issues de recensements ou enquêtes de la statistique publique, de sources administratives ou associatives. Celles-ci ne peuvent toutefois pas être agrégées, contrairement aux Chiffres du mal-logement qui proposent une méthode de comptabilisation des mal-logés sans doubles-comptes.

À travers cette compilation des données disponibles, c'est aussi un état des lieux de la statistique publique dans le champ du logement qui apparaît dans ce tableau de bord. Ces dernières années, la Fondation Abbé Pierre a pu dénoncer l'absence d'actualisation de données importantes, comme celles de l'enquête Sans domicile de 2001 (qui n'a pu être reconduite qu'en 2012) ou de l'enquête nationale Logement de 2006 (reconduite en 2013, avec des premiers résultats publiés en 2015). Un certain nombre de situations de mal-logement souffrent toujours aujourd'hui d'une importante méconnaissance statistique : c'est le cas des habitations à l'année en terrains de camping, des abris de fortune qui se développent de manière peu visible dans l'espace public, ou encore des parcours « infra-résidentiels » entre logement et non-logement, pour des ménages menacés d'expulsion par exemple. En 2011, un rapport du Conseil national de l'information statistique (CNIS) pointait un certain nombre de limites de l'appareil statistique dans le champ du mal-logement. Des travaux ont été engagés depuis pour combler certains des manques observés, et l'actualisation récente des enquêtes Sans domicile et Logement a donné lieu à de nouvelles publications¹.

¹ *Sophie Villaume*, « Petites surfaces, surpeuplement, habitat dégradé : des conditions de logement plus difficiles après une séparation », *Études et Résultats*, n° 947, Drees, janvier 2016 ; *Jacques Bellidenty, Lauren Trigano, Mathieu Anglard et Emmanuelle Pagès*, « 500 000 ménages franciliens consacrent plus du tiers de leurs revenus à leur logement », *Insee Analyses Ile-de-France* n° 42, octobre 2016 ; « Les conditions de logement en 2013 Enquête logement », *Insee Résultats* n° 176, février 2016 ; *Insee*, « Les sans-domicile », *Économie et Statistique* n° 488-48, septembre 2016 ; *Laura Castell, Raphaëlle Rivalin, Christelle Thouilleux*, « L'accès à l'autonomie résidentielle pour les 18-24 ans : un processus socialement différencié », *France, portrait social, Insee Références*, édition 2016.

En matière de connaissance statistique, un enjeu important et transversal demeure, la territorialisation des données sur le mal-logement. À l'heure où des compétences de plus en plus importantes sont confiées aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation, l'observation locale du mal-logement devient indispensable pour mener des politiques éclairées, et toutes les démarches allant dans ce sens doivent être encouragées : observatoires territoriaux du mal-logement (qu'ils soient associatifs ou publics), « diagnostics à 360° »², extensions régionales des enquêtes statistiques sur le logement, observatoires locaux des loyers... La Fondation Abbé Pierre apporte sa pierre à l'édifice en publiant chaque année des « éclairages régionaux »³ pour donner à voir les spécificités du mal-logement au niveau local. En tout état de cause, il convient de s'assurer — dans un contexte marqué par des restrictions budgétaires importantes — que l'appareil statistique public puisse continuer de jouer pleinement son rôle et contribue à améliorer l'état des connaissances dans le champ du logement et du mal-logement.

² *Prévus par le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, les « diagnostics à 360° » doivent permettre de disposer sur chaque territoire d'une vision objectivée, globale et partagée des problématiques des personnes, de la rue aux difficultés d'accès ou de maintien dans le logement, mise en perspective avec l'offre de logement existante. Après une phase d'expérimentation sur 13 territoires pilotes, la démarche a été généralisée à l'ensemble du territoire national. Au 31 décembre 2015, 83 diagnostics avaient été réalisés.*

³ *En 2016, des éclairages régionaux ont été produits par la Fondation Abbé Pierre en Alsace, Nouvelle-Aquitaine, Bretagne, Île-de-France, Occitanie, La Réunion, Hauts de France, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Auvergne-Rhône-Alpes. À noter par ailleurs que la Fondation Abbé Pierre a publié un premier éclairage sur le mal-logement au niveau européen.*

Tableau 1 : Pauvreté et exclusion sociale, données de contexte

	2002	2005	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PAUVRETÉ										
Taux de pauvreté à 60 %	12,9	13,1	13	14*	14,3	14,3*	14	14,1	14,3	
Taux de pauvreté des familles monoparentales	27,3	29,7	30	32,3*	32,1	34,7*	32,5	35,9		
Taux de pauvreté des enfants	16,7	17,6	17,3	19,4*	19,5	20,4*	19,6	19,8		
Taux de pauvreté à 40 %	2,3	3,2	3,2	3,4*	3,5	4,0*	3,5	3,6		
Intensité de la pauvreté ⁽¹⁾	16,6	18,8	18,5	19*	19,1	21,2*	19,8	20,1		
INÉGALITÉ										
Indice de Gini des niveaux de vie des individus ⁽²⁾	0,28	0,29	0,29	0,30	0,31	0,305	0,291	0,293	0,296	
PRÉCARITÉ										
Demandeurs d'emploi catégories A, B, C (France entière) en milliers	3 790	3 948,7	3 444,5	4 278,8	4 512,5	4 912,4	5 197,3	5 435,9	5 779,6	5 760,6
Part des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an (catégories A, B, C)	34,4 %	37,4 %	30,6 %	37,7 %	38 %	39,3 %	41,9 %	45 %	42,6 %	44,2 %
Taux de chômage au sens du BIT (France entière)	8,0	9,1	7,8	9,2	9,4	10,1	10,1	10,5	10,3	10
Dossiers de surendettement déposés auprès de la Banque de France en milliers	145	182	188	218	232	220	223	231	217	
Bénéficiaires des minima sociaux (RMI, API, RSA socle) en milliers	1 271	1 496	1 342	1 544	1 589	1 687	1 812	1 899	1 900	

Source : Insee, DARES, Banque de France, DREES, Pôle emploi, CNAF.

* Rupture de série.

⁽¹⁾ L'intensité de la pauvreté est l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté.

⁽²⁾ L'indice de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités de niveaux de vie. Il varie entre 0 et 1, l'inégalité étant d'autant plus forte que l'indice est élevé.

Tableau de bord

1^{re} DIMENSION. L'absence de domicile personnel

*D'après l'enquête Logement 2013, 5,1 millions de personnes ont connu au moins un épisode sans logement personnel au cours de leur vie. Si cet épisode est passager pour certains, il dure plusieurs mois pour d'autres, voire plusieurs années : **plus de 2 millions de personnes ont ainsi déclaré avoir connu une absence de logement personnel pendant au moins un an**, et 440 000 d'entre elles pendant plus de 5 ans. Dans la majorité des cas, les solidarités privées sont largement mobilisées (hébergement chez des amis ou de la famille), mais les différentes formules d'**hébergement institutionnel** jouent aussi un rôle fondamental : **plus de 800 000 personnes y ont eu recours** à un moment de leur parcours (centres d'hébergement d'urgence ou d'insertion, accueils pour demandeurs d'asile, logements ou chambres payés par une association ou un organisme d'aide...). En dernier recours, des lieux non prévus pour l'habitation sont utilisés (rue, véhicule, hall d'immeuble ou abri de fortune) : d'après les résultats de l'enquête Logement, 340 000 personnes ont déclaré en 2013 y avoir vécu à un moment de leur vie.*

DE LA FIGURE DU « SANS-ABRI »...

La situation des personnes contraintes de dormir dans la rue constitue sans doute la manifestation la plus criante de l'absence de logement personnel. Pour l'Insee, est « sans-abri » toute personne qui ne dispose d'aucun lieu couvert pour se protéger des intempéries (pluie, froid) et dort à l'extérieur (dans la rue, un jardin public...) ou dans un lieu non prévu pour l'habitation (cave, cage d'escalier, chantier, parking, centre commercial, grotte, tente, métro, gare...). Le recensement de la population indiquait en 2006 que 14 600 personnes étaient dans cette situation, contre 9 000 en 1999. D'après l'enquête sans-domicile de l'Insee 2012, dans les agglomérations de France métropolitaine de plus de 20 000 habitants, 9 % des adultes sans domicile francophones seraient sans-abri, soit environ 6 000 personnes. Parmi celles-ci, 5 % sont des femmes⁴.

Les personnes « sans abri » subissent des conditions de vie particulièrement difficiles, dont les conséquences sont dramatiques sur le plan sanitaire et social. Le collectif Les Morts de la Rue rappelle chaque année que plus d'une personne y décède chaque jour : 585 décès de la rue ont été comptabilisés en 2015 (15 de plus qu'en 2014), dont 497 personnes « sans domicile fixe » et 88 « anciens de la

⁴ Insee Première n° 1455, « L'hébergement des sans-domicile en 2012 », juillet 2013.

rue » qui en étaient sortis⁵. Les mois de février, juillet et octobre sont ceux au cours desquels sont enregistrés le plus grand nombre de décès pour l'année 2015.

Ces personnes étaient majoritairement des hommes (92 %) qui avaient passé en moyenne 10 ans à la rue. En 2015, l'âge moyen de décès à la rue est de 49 ans, contre 79 ans dans la population générale. Ces personnes sont principalement décédées suite à des accidents et agressions (28 %), de maladie de l'appareil cardiovasculaire (11 %) ; pour 45 % d'entre elles, la cause du décès est inconnue. Parmi les personnes en situation de rue, 44 % sont décédées sur la voie publique ou en abri, et 37 % en lieu de soins. Au 25 octobre 2016, 323 décès avaient été recensés par le Collectif.

D'après une étude récente⁶, qui a croisé deux sources d'informations (celle du Collectif et celle de la base nationale des causes médicales de décès) et a mesuré leur degré d'exhaustivité respective, le dénombrement du collectif des Morts de la Rue ne concernerait qu'environ un mort de la rue sur six. Ce sont en réalité **6 730 personnes sans domicile qui seraient décédées en France entre 2008 et 2010**, soit plus de 2 000 par an.

... À TOUTES LES PERSONNES « SANS DOMICILE »

Au-delà des personnes « sans abri » au sens strict, l'Insee mène une enquête auprès des « sans domicile » : 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 (chaleur, café, etc.) 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 exceptionnellement en cas de grand froid). En 2012, **l'Insee estimait à près de 143 000 le nombre de personnes sans domicile en France métropolitaine**, soit une progression de près de 50 % par rapport à 2001⁷. Parmi elles, l'enquête distingue 82 000 adultes sans domicile accompagnés de **30 000 enfants** dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, auxquels s'ajoutent 8 000 personnes sans domicile dans des communes rurales et petites agglomérations, et 22 500 personnes logées dans des centres d'accueil pour demandeurs d'asile. Malgré les améliorations apportées dans la réalisation de cette

⁵ Nombre de décès comptabilisés en 2014, connus au 1^{er} mai 2015 ; Rapport 2015 « Dénombrer et décrire » du Collectif Les Morts de la Rue. Le collectif met à jour une à deux fois par mois les listes des personnes mortes de la rue chaque année, à partir d'informations transmises par des collectifs et associations.

⁶ À partir des données du Collectif et du CépiDC-Inserm, Cécile Vuillermoz et coll., « Estimation du nombre de décès de personnes sans domicile en France, 2008-2010 », in BEH n° 36-37, état de santé et conditions de vie des populations sans domicile, novembre 2015.

⁷ L'enquête « Sans-domicile » de 2001 établissait à 86 000 le nombre de personnes sans domicile. Le nombre de sans-domicile en 2012 n'est pas directement comparable à celui de l'enquête Sans-domicile de 2001. Si l'on se limite aux mêmes types de services qu'en 2001, le nombre d'adultes sans-domicile dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants a progressé de 44 % entre 2001 et 2012.

enquête au regard de celle de 2001, ce recensement reste une estimation *a minima*, excluant en particulier toutes les personnes sans domicile n'ayant pas recours aux dispositifs d'hébergement ou de restauration⁸.

39 % des personnes sans domicile déclarent n'avoir jamais eu de logement personnel. D'après l'Insee, en 2012, près de la moitié avaient bénéficié d'un hébergement collectif la veille de l'enquête (11 % d'un hébergement qu'il faut quitter le matin et 35 % d'un hébergement où l'on peut rester la journée) ; 12 % étaient hébergées en hôtel et 33 % dans un logement par une association ou un organisme d'aide.

Tableau 2 : Les personnes « sans domicile » enquêtées par l'Insee

	2012	Variation 2001-2012
Personnes fréquentant les services d'hébergement et de distribution de repas dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants	112 300	+ 43 %
- Dont adultes	82 200	+ 49 %
- Dont enfants	30 100	+ 85 %
Personnes sans domicile dans les communes rurales et petites agglomérations	8 000	nd
Personnes dépendant du Dispositif national des étrangers (essentiellement les CADA)	22 500	nd
TOTAL	142 800	+ 50 % environ

Source : Insee, enquête Sans-domicile 2012.

Dans une étude publiée en 2014⁹, l'Insee met en lumière la diversité des profils et situations des personnes sans domicile, parmi lesquelles se trouvent aussi bien des personnes âgées isolées et vivant dans la rue depuis des années, que des familles mal logées, des demandeurs en attente d'un logement social, des demandeurs d'asile et des déboutés, d'anciens détenus... L'Insee attire l'attention sur la part élevée de jeunes de 18-29 ans (26 %), notamment en rupture familiale, et des femmes (38 %) parfois victimes de violences conjugales. Si les femmes sans domicile et les personnes accompagnées d'enfants bénéficient en général de conditions d'hébergement plus stables, une hausse inquiétante de ce public est constatée par les acteurs associatifs : la part des familles avec enfants ayant sollicité le 115 a ainsi

⁸ En 2012, le champ de l'enquête a été élargi, avec notamment la prise en compte des bénéficiaires de distributions de petits-déjeuners et une extrapolation sur les sans-domicile dans les communes de moins de 20 000 habitants.

⁹ Ces données sur le profil des sans-domicile sont issues d'un volet de l'enquête « Sans-domicile », réalisée par l'Insee en 2012 auprès de 66 300 adultes francophones sans domicile enquêtés dans les agglomérations d'au moins 20 000 habitants, usagers des services d'hébergement et de distribution de repas en 2012. Insee Références, « Les sans-domicile en 2012 : une grande diversité de situation », Portrait social, édition 2014.

augmenté de 16 % entre 2012 et 2014 (elles représentent 39 % des appelants en 2014)¹⁰. D'après la synthèse hivernale 2015-2016 de la Fnars, les femmes seules ont représenté 11 % des personnes qui ont sollicité le 115 pendant l'hiver ; elles sont proportionnellement plus jeunes que les autres demandeurs. Les chiffres du baromètre publié en février 2016 sont plus inquiétants encore : les demandes de femmes isolées ont augmenté de 22 % par rapport à l'année précédente, et font face à un taux de non-attribution particulièrement élevé (40 %).

La part des étrangers parmi les sans-domicile a elle aussi fortement augmenté, passant de 38 % en 2001 à 53 % en 2012, soit une part neuf fois plus importante que dans la population de France métropolitaine. Ceux-ci ne disposent que de très faibles ressources, fragilisant drastiquement leur quotidien : un étranger sur quatre ne dispose d'aucun revenu et la moitié d'entre eux dispose de moins de 300 euros par mois¹¹. La hausse de la part des étrangers s'explique en partie par l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile qui ne trouvent pas de places dans les CADA et qui, sans possibilité légale d'emploi en France, s'orientent vers les services d'aide aux sans-domicile. Sans compter les personnes déboutées qui sont bien souvent dans l'incapacité financière d'accéder à un logement.

D'une manière générale, l'enquête sur la situation des « sans-domicile » en 2012 indique qu'ils disposent de ressources financières très faibles : près de la moitié gagnent moins de 600 euros par mois, et un tiers vivent avec moins de 300 euros par mois. Les deux cinquièmes des sans-domicile francophones sont au chômage et 37 % sont inactifs, tandis qu'un quart des sans-domicile travaillent, occupant le plus souvent des emplois précaires¹². Une étude de la DREES parue en août 2015¹³, met en lumière la forte dégradation des ressources des personnes sans domicile : le RSA constituait leur principale ressource, suivi par les allocations logement, alors qu'en 2001 leurs revenus provenaient principalement d'une activité. En outre, 40 % des personnes sans domicile en 2012 déclarent n'avoir perçu, pour eux ou leur conjoint ou enfant, le mois précédant l'enquête, aucune prestation sociale. Parmi ces personnes sans prestations, 56 % n'ont bénéficié d'aucune ressource alternative. Les critères d'éligibilité (âge, situation familiale, conditions de séjour préalable...) aux diverses prestations sociales excluent de fait une part importante des personnes sans domicile : 59 % de celles qui ne perçoivent aucune prestation sont étrangères, et 21 % ont moins de 25 ans.

¹⁰ FNARS, *Rapport annuel 115 pour l'année 2014*. Au total, ce sont près de 104 000 personnes différentes qui ont sollicité le 115 en 2014 pour une demande d'hébergement et/ou de prestations, sur les 37 départements du baromètre 115 (soit + 2 % entre 2012 et 2014).

¹¹ Insee première n° 1494, « Les sans-domicile et l'emploi : des emplois aussi fragiles que leurs conditions de vie », avril 2014.

¹² 22 % n'ont aucun contrat de travail, la moitié travaillent à temps partiel. 39 % sont en CDI. Insee première n° 1494, « Les sans-domicile et l'emploi : des emplois aussi fragiles que leurs conditions de vie », avril 2014.

¹³ DREES, « Le recours aux prestations et services de protection sociale des personnes sans domicile », *Minima sociaux et prestations sociales, Collection études et statistiques, édition 2015*.

ZOOM SUR LES PERSONNES HÉBERGÉES EN ÉTABLISSEMENTS SOCIAUX

D'après les résultats de l'enquête Établissements sociaux de 2012¹⁴, plus de 81 000 personnes étaient accueillies dans des structures d'hébergement social (hors urgence) ou en logement adapté fin 2012¹⁵. Parmi elles, les enfants et les jeunes sont surreprésentés : 32 % ont moins de 18 ans et 13 % ont entre 18 et 24 ans.

La situation financière des hébergés s'est nettement dégradée : 42 % n'ont aucune ressource financière en 2012, ce qui correspond à une augmentation de 13 points par rapport à 2008. La moitié des adultes hébergés sont inactifs, dont 37 % se trouvent dans l'impossibilité administrative ou médicale d'exercer une activité professionnelle (+ 10 points par rapport à 2008). Leur situation de logement précédente était déjà l'hébergement pour une partie d'entre eux, en structures d'urgence ou chambres d'hôtel (28 %), chez des proches (16 %), d'autres centres d'hébergement ou en logement adapté (14 %). Par ailleurs, 10 % des hébergés en 2012 étaient précédemment propriétaires ou locataires d'un logement, ce qui correspond à une hausse de 4 points par rapport à 2008. De fait, parmi les motifs d'admission en structures, on note une part non négligeable et en augmentation de personnes ayant perdu leur logement ou l'ayant quitté pour des raisons d'insalubrité et de surpeuplement (14 % en 2012 contre 8 % en 2008).

¹⁴ L'enquête ES 2012 s'adresse à l'ensemble des établissements et services accueillant des adultes et enfants en difficulté sociale : les structures d'hébergement du dispositif « accueil, hébergement, insertion », le dispositif généraliste (CHRS, ALT, nuitées d'hôtel...), le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés (CADA, accueil d'urgence des demandeurs d'asile, CPH), le logement accompagné (résidences sociales, pensions de famille, maisons relais) et les établissements d'accueil mère-enfants (ou centres maternels).

¹⁵ DREES, « L'hébergement social, hors urgence : plus de 81 000 personnes sans logement accueillies en établissements », *Études et Résultats* n° 918, juin 2015.

Tableau 3 : Évolution des personnes hébergées en établissements sociaux entre 2008 et 2012

	2008	2012	Variation 2008-2012 (en points)
Âge			
Moins de 18 ans	31 %	32 %	+ 1
18-24 ans	15 %	13 %	- 2
60 ans et plus	3 %	4 %	+ 1
Ressources financières			
Ressources du travail ou de stage	22 %	18 %	- 4
Allocations chômage, ATA, AHA, pension d'invalidité...	37 %	38 %	+ 1
Aucune ressource personnelle	29 %	42 %	+ 13
Situation par rapport à l'emploi			
Salariés en contrat non aidé (CDI, y compris intermittents, et CDD, intérimaires, saisonniers, emplois occasionnels)	14 %	10 %	- 4 %
Chômeurs (inscrits ou non à Pôle emploi)	27 %	31 %	+ 4
Dans l'impossibilité administrative ou médicale d'exercer une activité professionnelle	27 %	37 %	+ 10
Retraités	2 %	4 %	+ 2
Motifs d'admission			
Sortie d'une structure d'hébergement	16 %	20 %	+ 4
Perte de logement, logement insalubre ou en surpeuplement	8 %	14 %	+ 6
Sortie de la rue	14 %	12 %	- 2
Demande d'asile	27 %	26 %	- 1
Sortie de service psychiatrique, de prison ou d'autres institutions	9 %	10 %	+ 1
Logement antérieur			
Propriétaire, locataire d'un logement	6 %	10 %	+ 4
Logé gratuitement ou hébergé chez la famille, des amis	16 %	16 %	+ 0
Hébergement social, hors urgence ou logement adapté	16 %	14 %	- 2
Hébergé en urgence ou en chambre d'hôtel	30 %	28 %	- 2
Hébergement de fortune, hébergement mobile	7 %	10 %	+ 3

Source : DREES, enquête Établissements sociaux, 2008 et 2012.

LE RECOURS AUX CHAMBRES D'HÔTEL : UNE SOLUTION PALLIATIVE TRÈS INSATISFAISANTE, PARTICULIÈREMENT POUR LES FAMILLES

Le recours en urgence à l'hébergement en hôtel est devenu de plus en plus fréquent au cours des cinq dernières années, principalement en Ile-de-France. Au 30 juin 2016, 41 044 nuitées hôtelières avaient été consommées, soit une hausse de 8,1 % par rapport au total de l'année 2015. Les régions Bourgogne/Franche-Comté (+ 74,1 %), Provence-Alpes-Côte-d'Azur (+ 42,2 %) et Bretagne (+ 25,7 %) sont particulièrement affectées par cette tendance à la hausse. Près de 60 % des personnes hébergées le sont depuis plus de 6 mois. Les enfants représentent à eux seuls 50 % des hébergés à l'hôtel par les 115.

Or, ce mode d'hébergement est *inadapté à la vie familiale*, *a fortiori* quand il se prolonge dans le temps. L'étude « Enfants et famille sans logement en Ile-de-France » réalisée en 2013 par l'Observatoire du Samu Social de Paris¹⁶ met au jour la médiocrité des conditions de confort de ces chambres : absence de lieux où cuisiner (21 % des situations), absence de toilettes ou de douches dans la chambre (29 %), un seul lit pour parents et enfants (41 %), etc. Ces familles sont également contraintes à une mobilité forcée (rupture dans l'hébergement, changement d'hôtel, etc.) qui a des répercussions multiples — notamment sur la scolarité des enfants et l'accès aux services (services sociaux, administrations, etc.). La situation sanitaire de ces familles est également préoccupante : non-recours aux soins, difficultés pour accéder aux soins et à un accompagnement social, carences alimentaires...

LOCAUX IMPROPRES À L'HABITATION ET HABITATS DE FORTUNE...

Diverses situations d'habitat précaire se sont développées aux marges de l'hébergement et du logement, que l'on peut qualifier de « non-logement ». Garages, caves, greniers, cabanes... : une étude réalisée par l'IAURIF en 2011¹⁷ signale le développement sur le territoire francilien de ces solutions utilisées comme résidences principales. Annexes louées par des propriétaires occupants en recherche de revenus complémentaires ou par des marchands de sommeil, ces situations seraient en nombre croissant selon les acteurs locaux, comme en témoigne la progression du nombre d'arrêtés pris pour des « locaux impropres à l'habitation ».

Au sens de l'Insee, les habitations de fortune renvoient à des caravanes et mobil-homes immobilisés à des fins d'habitation, des baraques de chantier, des

¹⁶ Enquête ENFAMS (enfants et famille sans logement), réalisée par l'observatoire du Samu social de Paris, octobre 2014. Méthodologie d'enquête : au premier semestre 2013, un échantillon aléatoire de 801 familles hébergées en Ile-de-France a été étudié. Ces familles résidaient en hôtel social, en centre d'hébergement d'urgence (CHU), de réinsertion sociale (CHRS) ou pour demandeurs d'asile (CADA). Elles devaient compter un enfant de moins de 13 ans et parler une des seize langues de l'étude, en plus du français. Chaque famille a été rencontrée successivement par un binôme d'enquêteurs et une infirmière.

¹⁷ Note rapide IAURIF, « L'habitat indigne en Ile-de-France : processus et enjeux », n° 548, mai 2011.

logements en cours de construction, locaux agricoles aménagés, etc. Dans l'attente d'une prochaine publication de l'Insee, **les dernières données disponibles** sur ces situations remontent à 2006 : elles **établissaient à 85 000 le nombre de personnes ayant recours à ces formes d'habitat** atypiques¹⁸. Le recensement de la population de 2012 permet de quantifier le nombre d'habitations de fortune utilisées comme résidence principale à 40 376, abritant 87 752 individus. Souvent peu visibles dans l'espace public, ces solutions se développent sur des territoires de plus en plus éloignés des villes.

À la périphérie des centres urbains, sur des terrains vagues, des friches industrielles, sous des échangeurs autoroutiers..., **les bidonvilles ont fait leur réapparition dans le paysage français** depuis plusieurs années maintenant. Selon un état des lieux réalisé par la DIHAL en avril 2016¹⁹, environ 17 510 personnes vivent dans près de 569 sites en France, hors "jungle" du Calais et Grande-Synthe (en 2015, 17 929 personnes avaient été recensées dans 582 sites). D'après un recensement partiel sur 330 sites, 28 % d'entre elles sont des mineurs. En 2016, 7 % des sites les plus peuplés (sites de plus de 100 personnes) concentrent 40 % des habitants. Six départements concentrent 55 % de la population recensée dans ces sites : la Seine-Saint-Denis (16 %), la Loire-Atlantique (9 %), le Nord (8 %), les Bouches-du-Rhône (8 %), la Haute-Garonne (7 %) et l'Essonne (7 %). En novembre 2016, un nouvel état des lieux fait état de 15 639 personnes vivant dans 539 sites. La période de vie en bidonville peut être extrêmement variable. D'après une étude parue en 2015 et menée auprès de cinquante personnes, la durée moyenne de vie en bidonville est de 6 ans et 8 mois ; mais certaines personnes interrogées y ont passé jusqu'à 19 ans²⁰.

Tableau 4 : Recensement des bidonvilles par la DIHAL

	déc-12	sept-13	janv-14	sept-14	fin-15	nov-16
Nombre de bidonvilles	459	394	429	495	582	539
Nombre de personnes vivant dans ces bidonvilles	19 378	16 949	19 200	17 500	17 929	15 639

Source : DIHAL.

Si le terme de « bidonvilles » a été remplacé par celui de « campements illicites » dans la terminologie officielle (circulaire du 26 août 2012), ce glissement sémantique n'est pas neutre puisqu'il marque l'illégalité de cette occupation et donc l'illégitimité de cette forme d'habitat — dont les occupants sont pourtant davantage à considérer comme des victimes d'habitat indigne et précaire. **Les bidonvilles constituent des solutions de dernier repli pour des populations très marginalisées.** Ils se caractérisent par des conditions d'habitat extrêmement

¹⁸ Données issues du Recensement de la population de 2006, et publiées dans l'Insee Première n° 1330, « Être sans-domicile, avoir des conditions de logement difficiles », janvier 2011.

¹⁹ La Délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL) réalise une étude sur les bidonvilles, les grands squats et leurs occupants dans le cadre du suivi de la circulaire du 26 août 2012 sur l'évacuation des campements illicites.

²⁰ Recherche-action TRAJECTOIRES, « Du bidonville à la ville : vers la "vie normale" ? », novembre 2015.

précaires. Le recensement réalisé par la DIHAL en septembre 2013 indiquait qu'au moins 1 300 personnes ne disposaient d'aucune forme de traitement des déchets, et qu'au moins 3 700 n'avaient pas accès à un point d'eau²¹, ce qui engendre des problèmes d'hygiène très lourds. L'absence de ramassage des déchets occasionne un amoncellement des ordures propice à la prolifération des rongeurs ; quant à l'absence d'eau potable et de toilettes, elle favorise le développement de pathologies dermatologiques et digestives²².

La menace permanente d'expulsions de terrains ne fait qu'aggraver leur situation et rompre les relations et démarches engagées avec les acteurs associatifs pour favoriser l'accès aux droits de ces personnes (possibilités de prise en charge et d'accompagnement, écoles, structures de soins...).

LES « SQUATS », DANS L'ANGLE MORT DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE

Aucune donnée statistique ne permet aujourd'hui de mesurer l'ampleur du phénomène des « squats », en raison principalement de son caractère illégal. Les résultats de l'enquête Logement 2013 indiquent toutefois que **90 000 personnes aujourd'hui logées ont déclaré avoir séjourné dans un logement sans autorisation du propriétaire ou sans autorisation légale** à un moment de leur vie où elles étaient sans domicile personnel. Si les squats « politiques » ou « culturels » — plus visibles et revendicatifs — sont relativement connus, ce sont bien les « squats de pauvreté » qui semblent majoritaires.

Solutions de survie pour des personnes en situation de grande précarité, les squats sont des habitats singuliers qui constituent bien souvent **une alternative à la rue**²³. Se situant dans une certaine invisibilité sociale, ce public échappe en bonne partie aux dispositifs classiques et se débrouille pour vivre avec un sentiment d'insécurité souvent anxiogène : leur habitat précaire, illégal et transgressif, les expose à des risques d'expulsions régulières, souvent brutales. En situation de grande fragilité, ces personnes sont particulièrement éloignées de leurs droits et privées d'un minimum matériel.

En 2015, **1 940 assignations ont été prononcées par les tribunaux d'instance** pour demander l'expulsion de « squatteurs », occupants d'anciens logements de fonction, etc., sachant que ces données ne constituent qu'une partie des assignations et devraient être complétées avec celles des tribunaux administratifs.

²¹ Les maires et autorités compétentes en matière de distribution d'eau sont bien souvent réticents à mettre en place des dispositifs qui favoriseraient selon eux l'installation pérenne des populations.

²² Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, « Le droit et les faits », *Rapport national d'observatoire 2014, septembre 2015*.

²³ Robert Bianco Liévrin, « Une déclinaison singulière du travail psychosocial : la zone d'apaisement », *VST - Vie sociale et traitements 2011/3 (n° 111), p. 120-124*.

L'HABITAT PERMANENT EN TERRAIN DE CAMPING

Le recours aux terrains de camping pour se loger toute l'année fait partie des formes d'habitat précaire qui se sont développées de façon préoccupante au cours des vingt dernières années. Bien que les professionnels du secteur notent **une nette augmentation de la « clientèle » permanente des campings**, l'évolution du phénomène reste difficile à appréhender d'un point de vue quantitatif : refus de réponse des gérants de campings, risque de réponses fausses, voire décision de mettre fin à ces locations dans la crainte de contrôles²⁴... Seule une estimation a été produite en 2005 par la chercheuse France Poulain²⁵ (CNRS), qui évoquait 100 000 personnes vivant à l'année en camping ou en mobil-home (hors marinières et Gens du voyage).

À travers les remontées des acteurs de terrain et d'associations²⁶, on mesure aujourd'hui la grande diversité de populations qui ont recours à cette solution : on y retrouve des jeunes qui s'installent sur ces terrains pour une période d'études ou de travail estival, des couples (avec ou sans enfants) qui espèrent mettre de l'argent de côté pour accéder ensuite à un logement classique, des personnes seules suite à une rupture dans leur vie (chômage, divorce, décès, etc.), des retraités de plus en plus nombreux qui choisissent d'habiter à l'année dans ce qui fut leur résidence secondaire...

S'il est possible de vivre à l'année sur un terrain de camping, il n'est pas permis d'y élire domicile²⁷ et de faire ainsi valoir les droits attachés au logement. Les conditions d'occupation des terrains de camping sont donc très précaires. 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.

HÉBERGEMENT CHEZ DES TIERS : UNE SOLUTION PALLIATIVE INVISIBLE DANS L'ESPACE PUBLIC

L'hébergement chez des tiers pose de nombreux problèmes de cohabitation au quotidien, tant pour les hébergés que pour ceux qui les accueillent : surpeuplement, occupation précaire, bruit, promiscuité, manque d'intimité... ces conditions de vie sont particulièrement préjudiciables pour les enfants (stress, problèmes de concentration, difficultés à faire ses devoirs...). Solution de dépannage et d'attente,

²⁴ Ces difficultés d'ordre méthodologiques sont pointées dans le rapport du Conseil national de l'information statistique (CNIS) consacré au mal-logement (juillet 2011).

²⁵ France Poulain, « Le camping aujourd'hui en France, entre loisir et précarité ». Éditions de la DDEA de l'Oise, septembre 2009, 172 p.

²⁶ Clément David et Paul Lacoste, « Habiter dans un camping. Pratiques et abus en France », *Cité Gouvernance Territoires*, 2012.

²⁷ La domiciliation doit alors se produire ailleurs, auprès d'un CCAS, d'une association, de la famille, d'amis...

il peut se révéler particulièrement pénalisant lorsqu'il se prolonge. Amortisseur de la crise du logement, il rend par ailleurs « invisibles » toutes ces personnes sans logement personnel, renvoyant leur prise en charge vers la sphère privée. C'est pourquoi, les personnes hébergées chez un tiers sont reconnues prioritaires dans le cadre du Dallo.

D'après l'enquête Logement de 2013, 490 000 personnes sont hébergées de façon contrainte chez un tiers ou de la famille, soit une augmentation de près de 20 % par rapport à 2002. S'appuyant sur les critères retenus par l'Insee²⁸, cette exploitation tient compte de plusieurs catégories de personnes hébergées faute de pouvoir se loger de manière indépendante. On peut distinguer ainsi un « noyau dur » de 69 000 personnes (hors étudiants) âgées de 17 à 59 ans et sans lien de parenté direct avec leur hébergeant. À celles-ci s'ajoutent les personnes non-étudiantes âgées de plus de 25 ans qui ont dû revenir au domicile parental après avoir occupé un logement indépendant et pour d'autres raisons que la fin des études : 338 000 personnes sont dans cette situation en 2013, contre 282 000 en 2002 (soit une hausse de 20 %). Il convient enfin d'y ajouter les personnes âgées de plus de 60 ans hébergées chez des personnes avec lesquelles elles n'ont pas de lien de parenté direct : leur nombre a augmenté de 66 % entre 2002 et 2013 (de 50 000 à 83 000 personnes).

Tableau 5 : Personnes hébergées chez un tiers ou de la famille

	2002	2013	Variation 2002-2013
« Noyau dur » des hébergés contraints de moins de 59 ans sans lien de parenté direct avec l'occupant	79 000	69 000	- 13 %
Personnes de plus de 25 ans revenues vivre au domicile parental faute de logement (hors étudiants)	282 000	338 000	+ 20 %
Personnes âgées de plus de 60 ans	50 000	83 000	+ 66 %
Total	411 000	490 000	+ 19 %

Source : enquêtes nationales Logement.

En 2002, les données correspondent à celles communiquées par l'Insee en 2011²⁹ ; pour 2013, elles correspondent à une exploitation Fondation Abbé Pierre sur la base des mêmes critères que ceux utilisés par l'Insee.

En décembre 2015, la Fondation Abbé Pierre a porté un coup de projecteur sur la situation des jeunes hébergés chez leurs parents³⁰. Cette réalité est massive en France (4,5 millions de majeurs sont dans ce cas en 2013), et correspond dans bien des cas à une solution naturelle et confortable pour de jeunes adultes, le temps de

²⁸ Insee première n° 1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », Pierrette Briant, Nathalie Donzeau, janvier 2011.

²⁹ Insee première n° 1330, op.cit.

³⁰ Fondation Abbé Pierre, « La face cachée des Tanguy. Les jeunes en hébergement contraint chez leurs parents », décembre 2015.

terminer leurs études ou d'entrer de plain-pied dans la vie active. Les résultats de l'enquête Logement indiquent toutefois qu'au-delà des plus jeunes, bon nombre de personnes entre 25 et 34 ans (841 000 personnes) et même de plus de 35 ans (479 000 personnes) sont concernées alors que leur démarrage dans la vie active a déjà largement commencé³¹. Après un épisode de logement indépendant, ces situations peuvent être vécues comme un retour en arrière, d'autant plus douloureux que les circonstances sont délicates : rupture familiale, perte d'emploi, problèmes financiers, de santé, de logement (insalubrité, logement trop petit, mal situé, expulsion...) : en 2013, **plus de 450 000 personnes étaient revenues au domicile parental** pour ces raisons (elles représentent 20 % des 18-24 ans, mais 61 % des 25-34 ans et même 86 % des 35 ans et plus).

³¹ On ne compte plus que 11 % d'étudiants parmi les 25-34 ans (contre 59 % chez les 18-24 ans), et 35 % ont déjà fait l'expérience d'un logement autonome (contre 15 % chez les 18-24 ans). Un tiers des jeunes hébergés ont un emploi (55 % parmi les 25-34 ans), y compris en CDI pour une bonne partie d'entre eux, sans que leurs ressources ne permettent toujours d'accéder à un logement indépendant.

Tableau de bord

2^e DIMENSION. Les difficultés d'accès au logement

D'après un sondage réalisé en 2014, **plus de 7 Français sur 10 estiment qu'il est difficile de trouver un logement**, le prix du logement demeurant la principale préoccupation³². Les difficultés sont particulièrement aiguës pour les ménages les plus modestes, les isolés, les jeunes en difficulté d'insertion, les femmes seules avec enfant(s) disposant de faibles ressources... mais elles le sont aussi pour de nombreux ménages mieux insérés socialement. **Le marché du logement fonctionne en effet aujourd'hui comme une « centrifugeuse »** qui sélectionne les « candidats » les plus solvables, et refoule les autres vers les réponses apportées par la puissance publique. Notamment vers un parc Hlm qui n'est pas calibré pour répondre à l'ensemble des besoins.

LA DEMANDE HLM TOUJOURS EN HAUSSE

D'après l'enquête Logement de 2013³³, plus d'**1,4 million de ménages (soit 5 % des ménages) ont désormais une demande Hlm** en attente, soit une augmentation de 18 % par rapport à 2006 (et de 37 % par rapport à 2001). Il convient de noter parmi les demandeurs en attente, la part de plus en plus importante des ménages qui sont déjà logés dans le parc Hlm mais souhaiteraient accéder à un autre logement social plus adapté à leurs besoins (en taille, prix, localisation...) : ces demandes de mutation ont progressé de façon significative depuis 2006 (+ 30 %) et représentent désormais plus de la moitié (50,4 %) de l'ensemble des demandes.

Tableau 6 : Évolution de la demande Hlm

	2001		2006		2013	
	Nombre de ménages (en milliers)	%	Nombre de ménages (en milliers)	%	Nombre de ménages (en milliers)	%
Ensemble des demandeurs	1 042,8	4,3 %	1 207,7	4,6 %	1 406	5 %
Dont demandeurs logés à l'extérieur du parc social	546,1	52,4 %	662,6	54,9 %	697,2	49,6 %
Dont demandeurs déjà logés dans le parc social (demande de mutation)	496,7	47,6 %	545,1	45,1 %	708,8	50,4 %
Demandeurs depuis plus d'un an	nc*	nc*	553	45,8 %	687,8	48,9 %

Source : Insee, enquêtes Logement. France métropolitaine, résidences principales. Ménages comportant au moins une personne ayant fait ou renouvelé une demande de logement Hlm.

* La question posée n'est pas comparable avec les enquêtes suivantes.

³² Sondage Ipsos pour Nexity, « Les Français et le logement : légère décrispation dans un contexte toujours tendu », octobre 2014.

³³ Insee première n° 1546, « Les conditions de logement fin 2013 », avril 2015.

Le Système national d'enregistrement (SNE)³⁴ permet également d'appréhender l'évolution de la demande de logement social. D'après cette source administrative, **1 884 897 demandes de logement social étaient actives au 1^{er} mars 2016** (soit environ 23 000 de plus qu'au 1^{er} juillet 2015), plus d'un tiers d'entre elles (33 %) provenant de ménages déjà logés dans le parc Hlm, soit 626 600 ménages. Environ 480 000 ménages auraient vu leur demande aboutir en 2015, soit à peine un quart des demandeurs³⁵.

Environ un quart de ces demandes ont été formulées il y a deux ans ou plus. Au 1^{er} mars 2016, l'ancienneté des demandes actives était en moyenne de 20 mois (19 mois hors mutations), avec des variations importantes selon les territoires : de 9 mois dans l'Ariège ou la Haute-Marne par exemple, à 31 mois en Ile-de-France et même 40 mois à Paris.

AUX MARGES DE LA LOCATION « CLASSIQUE » : MEUBLÉS, COLOCATIONS, SOUS-LOCATIONS, HÔTELS...

Dans un contexte de sélectivité accrue des marchés de l'habitat (notamment dans les zones tendues) et de précarité de plus en plus diffuse, **les personnes aux ressources modestes peuvent avoir recours à des solutions** de logement très diversifiées mais **au statut** souvent **précaire** : sous-locations, colocations³⁶, locations saisonnières ou de meublés... Ces réponses qui se sont largement développées dans le paysage de la location, correspondent à autant d'« arrangements » individuels, plus ou moins subis. Souvent présentées comme une preuve de résilience des ménages face à la crise et impliquant parfois des « solidarités » nouvelles entre populations, elles peuvent toutefois avoir des conséquences délicates au quotidien, exiger le renoncement provisoire à certains projets (conjugaux ou familiaux), l'acceptation d'une occupation précaire... ce qui conduit des chercheurs à y voir les manifestations d'une certaine « **vulnérabilité résidentielle** »³⁷. De nombreux jeunes aux faibles ressources y ont recours, notamment en l'absence d'un soutien familial qui permettrait de se loger dans le parc locatif « classique ». D'après une publication de la CNAF³⁸, les ménages de moins de 30 ans représentent 38 % des ménages logés gratuitement, en sous-location, en meublés ou en hôtels.

³⁴ La loi du 25 mars 2009 (art 117) a renforcé les acquis du Numéro unique afin de simplifier les démarches du demandeur et d'améliorer le suivi statistique. La nouvelle application informatique (mise en place en mars 2011) et un infocentre doivent désormais permettre de fournir des informations détaillées sur la demande de logement social, du niveau national au niveau communal.

³⁵ Système national d'enregistrement, ministère du Logement.

³⁶ D'après le recensement de la population de 2009, 2,5 millions de personnes vivent en colocation en France. Cité in Fijalkow Y., « Crises et mal-logement : réflexions sur la notion de 'vulnérabilité résidentielle' », *Politiques sociales et familiales*, n° 114, 2013.

³⁷ Voir notamment les articles de Y. Fijalkow, « Crises et mal-logement : réflexions sur la notion de 'vulnérabilité résidentielle' », in *Politiques sociales et familiales*, n° 114, 2013, et de Bouillon F., Deboulet A., Dietrich-Ragon P., Fijalkow Y., Roudil N., « Les vulnérabilités résidentielles en questions », *Métropolitiques*, 17 juin 2015.

³⁸ Nadia Kesteman, « Le logement des jeunes : synthèse des études statistiques récentes », *Politiques sociales et familiales*, n° 99, 2010.

La location meublée en est un exemple. Plus souple qu'une location classique (avec une durée de bail plus courte³⁹, un préavis de départ réduit...), elle apparaît comme une solution satisfaisante pour de nombreuses personnes en situation de mobilité (notamment les étudiants qui représentent un quart des locataires de meublés)... mais elle peut aussi constituer une solution « par défaut » pour des ménages disposant de faibles ressources ou de garanties insuffisantes aux yeux des bailleurs dans un marché tendu. D'après l'enquête Logement 2013, **599 000 ménages sont locataires d'un meublé**, principalement des personnes seules (à 76 %) et jeunes (64 % ont moins de 30 ans). L'enquête Logement de 2006 indiquait toutefois qu'ils étaient plus souvent confrontés à une offre de moindre qualité (10 % de logements indécents, contre 6 % en moyenne) ou au surpeuplement (9 % au lieu de 2 %) et exposés à des taux d'effort supérieurs à la moyenne⁴⁰. **De nombreuses dérives et pratiques abusives ont par ailleurs été mises en évidence dans le parc des meublés**, traduisant une certaine précarité et vulnérabilité des locataires vis-à-vis de leur bailleur : logements déclarés « meublés » alors qu'ils ne présentent pas le minimum des équipements nécessaires à la vie courante⁴¹, clauses abusives dans les contrats de location⁴².

Si l'on sait que la sous-location se développe de façon largement souterraine, l'enquête Logement permet d'estimer qu'elle concerne a minima 40 000 ménages (89 000 personnes) en 2013 : ouvriers et employés sont surreprésentés (52 %) par rapport aux cadres et professions intermédiaires ou supérieurs (28 %)⁴³.

Cette réalité a été en partie prise en compte par la loi « Alur » du 24 mars 2014 qui vient encadrer et corriger certaines pratiques lorsque ce type d'habitat constitue la résidence principale des personnes (application d'une partie des dispositions de la location vide aux meublés, encadrement minimal de la colocation, contrats types...).

³⁹ Bail d'une durée de 1 an, au lieu de 3 ans (de 9 mois pour les étudiants).

⁴⁰ Ce qui s'explique à la fois par leurs plus faibles ressources (près de 40 % de locataires modestes) et par des niveaux de loyer plus élevés (liés à la fourniture de meubles).

⁴¹ La loi Alur prévoit une définition légale du meublé et que ce logement soit « équipé d'un mobilier en nombre et en qualité suffisants pour permettre au locataire d'y dormir, manger et vivre convenablement au regard des exigences de la vie courante ». La loi liste notamment un mobilier minimum (lit, table, chaises, cuisine équipée), et la nécessité de réaliser un inventaire détaillé du mobilier à l'entrée et à la sortie de la location.

⁴² Dérives lors de la rédaction de l'état des lieux, du dépôt de garantie, interdiction faite au locataire de recevoir ou d'héberger des proches, obligation de réaliser des réparations qui incombent normalement au propriétaire, contrainte faite au locataire de payer des taxes et impôts à la place du propriétaire... Placée auprès du ministre chargé de la Consommation, la Commission des clauses abusives (CCA) a examiné plus de 150 contrats de location de meublés, parmi lesquels elle a détecté 43 clauses abusives.

⁴³ Exploitation Fondation Abbé Pierre de l'enquête Logement 2013, la sous-location renvoyant ici aux logements loués vides ou meublés.

Outre ces modes de location atypiques, le recours à **des chambres d'hôtel** ou « garnis » est relativement fréquent lors de parcours résidentiels accidentés. D'après une exploitation de l'enquête Logement 2013 par la Fondation Abbé Pierre, **498 000 personnes déclaraient avoir recouru à ces chambres** (payées par leurs soins et hors tourisme) à un moment de leur vie où elles étaient sans logement personnel. L'ENL indique que 25 000 personnes y résidaient de façon habituelle en 2013⁴⁴.

DISCRIMINATIONS : DES PRATIQUES DIFFICILES À APPRÉHENDER

Dans un contexte de forte tension du marché, les difficultés d'accès au logement peuvent être aggravées par des **pratiques discriminantes de la part de bailleurs, agences immobilières, organismes Hlm ou élus locaux**. À cet égard, le rapport d'activité 2014 du Défenseur des droits fait état de 2 780 réclamations reçues depuis 2005 (57 % relevant de discriminations dans l'accès au parc privé et 43 % au parc social⁴⁵). En 2015, 349 nouvelles réclamations concernant les discriminations dans l'accès au logement ont été reçues par le Défenseur des droits, dont 199 concernent le logement social. 7,2 % des réclamations portant sur des pratiques discriminantes sont relatives au logement : 3,1 % concernent l'accès au parc privé, et 4,1 % l'accès au parc social. Bien qu'en progression depuis 2005, le nombre de saisines relatives au logement reste faible, et ne traduit pas, loin s'en faut, la réalité d'un phénomène qui peine encore à être mis en lumière.

Dans une enquête réalisée en 2012 par l'IFOP pour le compte du Défenseur des droits⁴⁶, 27 % des sondés estiment avoir été victimes de discrimination ou d'une inégalité de traitement lors de la recherche d'un logement à louer (dans le parc social ou privé) et cette proportion atteint 35 % chez les habitants des ZUS. Les principaux motifs de discriminations perçues renvoient à la question des ressources, de l'âge, de l'origine étrangère ou du lieu de résidence précédent. Pour les personnes qui disent en avoir été victimes, la discrimination s'est manifestée au travers de refus de candidature (42 %), de demandes de garanties supplémentaires (40 %) ou d'une absence de réponse au dossier (29 %).

⁴⁴ L'enquête Logement de 2006 décrit une population pauvre (43,5 % appartenant au 1^{er} décile des niveaux de vie, 72 % au 1^{er} quartile), à dominante ouvrière (41 %) ou sans activité professionnelle (22,5 % sans les étudiants). Ces ménages sont très majoritairement composés de personnes seules (90 %), en moyenne plus âgées que l'ensemble de la population (39 % ont entre 40 et 49 ans) et qui supportent des taux d'effort très élevés (55 %).

⁴⁵ L'origine est le critère le plus cité, avec 43 % des réclamations dans le logement, suivi du handicap ou de l'état de santé, cité pour 21,1 % d'entre elles, puis par la situation familiale citée pour 5,7 % d'entre elles, l'âge motivant quant à lui 3,5 % de ces réclamations.

⁴⁶ IFOP, « Discriminations dans l'accès à un logement locatif : perceptions et expériences des habitants pour la France entière et dans les quartiers en zones urbaines sensibles », novembre 2012. Enquête réalisée début octobre 2012 sur un échantillon de 1 000 personnes âgées de 18 ans et plus, et un autre échantillon de 502 personnes de 18 ans et plus habitant en ZUS.

Tableau 7 : Discriminations perçues lors de la recherche d'une location

	France entière	Habitants des ZUS
Personnes déclarant avoir été victimes d'une discrimination	27 %	35 %
Raisons mentionnées comme étant à l'origine de ces discriminations :		
- ressources (contrat de travail précaire, ressources non salariées...)	50 %	52 %
- âge (jeune, personne âgée)	37 %	28 %
- origine étrangère	11 %	35 %
- lieu de résidence précédent	6 %	11 %

Source : IFOP pour Défenseur des droits, 2012.

Au cours des dernières années, le parc locatif social a fait l'objet d'études plus approfondies. Une étude de l'Insee en 2000⁴⁷ avait ainsi montré que **les ménages d'origine étrangère hors Union Européenne mettent plus de temps à obtenir un logement social que les ménages européens** (28 % des demandeurs d'origine étrangère attendent plus de 3 ans, soit 2 fois plus que l'ensemble de la population). Une autre étude, publiée par l'Insee en 2013⁴⁸, confirme que les durées avant l'accès à un logement social sont plus longues pour les ménages « non-européens » que pour les autres, à conditions sociales égales, même si elle ne prend pas en compte le critère pourtant crucial de la localisation des demandes. Le Lab'URBA⁴⁹ a publié en 2015 une étude mettant en lumière une phase invisible de discrimination en amont du processus d'attribution. Certains agents en charge des attributions trient les dossiers à présenter en commission d'attribution par volonté de s'adapter aux stratégies des bailleurs, qui eux-mêmes peuvent avoir tendance à limiter, au sein de leur parc, la présence de certains publics (familles monoparentales, familles nombreuses, ménages prioritaires).

Pour mieux évaluer la discrimination dans le parc locatif privé, certaines villes ou départements ont également impulsé des études fondées sur la méthode du « testing »⁵⁰. L'association « 60 Millions de consommateurs » a elle aussi réalisé une enquête en 2014, en s'appuyant sur un protocole de test élaboré avec le

⁴⁷ Insee Première n° 730, *Le logement des immigrés en 1996, août 2000*.

⁴⁸ L. Bonnal, R. Bouhmadi, P. Favard « Inégalités d'accès au logement social : peut-on parler de discrimination ? », Insee, *Économie et statistique*, Avril 2014, n° 464-465-466. Étude réalisée à partir de l'enquête Logement (Insee, 2006).

⁴⁹ Lab'URBA – Université Paris Est, « Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux à La Camy, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole », *Rapport final juin 2015. Appel à projets de recherche commun ACSE – PUCA – DDD*, « Accès au logement social : délai d'attente et profils des demandeurs de logement ».

⁵⁰ La HALDE a participé à un testing sur le parc locatif privé de Villeurbanne, commandité et piloté par la Ville en 2010, en collaboration avec la FNAIM (« Testing sur le parc locatif privé de Villeurbanne. Résultats », *ISM-CORUM*, juin 2011), et le Conseil départemental de l'Essonne a initié une étude similaire en 2013 sur son territoire (« Testing sur le parc locatif privé du département de l'Essonne. Synthèse », *ISM-CORUM*, octobre 2013).

Défenseur des droits⁵¹, mettant en scène 5 candidats fictifs à la location (à revenus et situation professionnelle identiques). Tandis que la candidate référente a obtenu un rendez-vous pour une visite dans 100 % des cas, les quatre autres postulants ont été écartés du programme des visites une fois sur quatre⁵². **Parmi les motifs de discrimination, l'origine étrangère, l'âge et la composition familiale** sont arrivés en tête, le candidat à l'accent étranger essuyant 33 % de refus, la personne âgée 24 % et la mère célibataire 30 %. En outre, des pièces justificatives et conditions supplémentaires leur sont imposées dès la première visite.

Ces différentes études ont conduit à une prise en compte de nouveaux motifs de discrimination dans le domaine du logement (âge, grossesse, caractéristiques génétiques), comme pour l'accès à l'emploi par exemple, ainsi qu'à **la reconnaissance du lieu de résidence puis de la précarité sociale comme nouveaux critères de discrimination.**

LES HABITATIONS MOBILES, ENTRE CHOIX ET CONTRAINTE

Caravanes, péniches, mobil-homes, roulotte, camping-cars, camions aménagés... D'après l'Insee et les dernières données du recensement de la population, les habitations mobiles constituaient en France une solution de logement pour 87 000 personnes en 2006. Si l'itinérance est un choix pleinement assumé pour certains, d'autres y recourent de façon contrainte à défaut de pouvoir accéder à un logement adapté à leurs besoins. L'enquête Logement de 2013 indique que **plus de 280 000 personnes ont recouru à diverses formes d'habitation mobile** (hors tourisme)⁵³ à un moment de leur vie, alors qu'elles étaient sans logement. S'il est difficile de mesurer le caractère choisi ou subi de ce mode d'habitation, les conditions de vie y sont aussi très variables selon les statuts d'occupation et lieux d'installation des personnes qui y recourent.

Il en va de même pour **les Gens du voyage** qui présentent **une grande variété de situations du point de vue de l'habitat** : ménages en mobilité volontaire ou subie, durées de mobilité variables (et non linéaires dans le temps pour un même ménage⁵⁴), statuts d'occupation divers (propriétaires occupants, locataires, hébergés, occupants sans droit ni titre) et lieux de vie très variés (des tissus urbains et pavillonnaires aux espaces naturels en passant par toutes sortes d'espaces industriels). Comme l'indique l'association FNASAT- Gens du voyage,

⁵¹ « Le vrai visage de la discrimination au logement », *60 Millions de consommateurs*, 19 février 2014. Les candidats à la location ont répondu à 150 annonces immobilières dans 8 grandes villes, dont Paris.

⁵² Le protocole prévoit qu'une candidate référente (Anne, 28 ans) passe le premier appel afin de repérer les annonces disponibles, avant que les 4 autres candidats n'appellent successivement pour les 150 annonces sélectionnées : Yvette, 71 ans et veuve ; Babacar (ou Yvonne), 31 ans avec un accent étranger ; François, 25 ans et sous curatelle ; Christelle, 38 ans et mère célibataire.

⁵³ Exploitation Fondation Abbé Pierre.

⁵⁴ Elle peut varier d'une année à l'autre et au cours de son parcours résidentiel en fonction de sa situation économique, de raisons familiales ou de santé.

cette population est définie comme ayant nécessairement un mode de vie itinérant, alors que la caractéristique centrale des Gens du voyage n'est pas tant la mobilité que la conservation de la caravane comme mode d'habiter. S'ils ne sauraient être considérés à ce titre comme mal-logés⁵⁵, **une partie d'entre eux souffrent toutefois de conditions de vie très dégradées.**

Sous l'effet d'importantes défaillances des collectivités locales, la réponse aux besoins en habitat des Gens du voyage reste très insuffisante (aires d'accueil, terrains familiaux, habitat adapté). Passant de terrain en terrain pour trouver un espace disponible, certains finissent par s'arrêter dans les seuls interstices urbains laissés libres au stationnement spontané : abords d'autoroute, proximité d'une voie de chemin de fer, d'une déchetterie, etc. Ce chiffre ne reflète pas l'ampleur des difficultés liées à l'habitat de cette population. L'évaluation des besoins est loin d'être systématique dans le cadre des schémas départementaux et très rarement poussée à un niveau fin dans les territoires (permettant de répondre aux besoins d'ancrage et d'habitat notamment)⁵⁶. D'après la FNASAT-Gens du Voyage, ces besoins insatisfaits concerneraient 206 600 personnes⁵⁷. Ce chiffre est le produit d'un travail d'analyse et d'agrégation de données quantitatives issues des documents officiels et institutionnels disponibles à l'échelle de 86 départements.

Par ailleurs, l'habitat existant des Gens du voyage sur les territoires — dès lors que les personnes y ont accédé par leurs propres moyens — n'est que rarement pris en compte par les politiques locales, entraînant presque systématiquement une précarité pour le maintien dans les lieux. Le rapport de l'Observatoire de l'habitat en Essonne a montré par exemple que de nombreuses familles vivent sur des terrains dont 37 % ne bénéficient pas d'un accès à l'eau potable et 20 % ne sont pas raccordés à l'électricité. Une enquête nationale de l'ANGVC⁵⁸ a dénoncé en 2012 l'ins-

⁵⁵ L'appellation « Gens du voyage » renvoie à une catégorie administrative liée au mode d'habitat, sans connotation ethnique ou communautariste ; néanmoins ce terme juridique est presque systématiquement utilisé pour désigner des populations hétérogènes (Tsiganes, Manouches, Gitans, Yéniches, Roms...) pour lesquelles des similitudes peuvent être constatées dans leurs modes de vie. Il convient d'insister sur le fait que tous les Gens du voyage ne sont pas tsiganes, et inversement.

⁵⁶ Les prescriptions des schémas départementaux d'accueil pour les Gens du voyage ont souvent été construites à partir de méthodes d'évaluation inadaptées : comptabilisation des personnes vivant en résidence mobile de manière permanente dans les départements, sans évaluation de l'attractivité du territoire, de la périodicité et du volume des passages dans la région. Sachant par ailleurs que l'offre en aires d'accueil ne répond pas aux besoins des ménages ancrés qui, sur certains territoires, expriment majoritairement des demandes d'accès à un lieu de vie privé et familial avec statut d'occupation.

⁵⁷ FNASAT-Gens du voyage, « Ancrage et besoins en habitat des occupants permanents de résidence mobile », juin 2016.

⁵⁸ Association nationale des Gens du voyage catholiques (ANGVC), enquête nationale 2012 sur la prise en compte d'un mode d'habitat par les collectivités, « Une discrimination ignorée, habitat mobile et collectivités, sur la base d'un échantillon de 1630 collectivités ». Un certain nombre de carences ont pu être constatées du côté des services de l'État concernant l'information délivrée aux collectivités à travers les « porter-à-connaissance » et l'insuffisance des contrôles de légalité des documents d'urbanisme.

tauration d'un véritable « régime d'exclusion » à l'encontre des Gens du voyage, à travers des interdictions d'installation de résidences mobiles (95 % des documents d'urbanisme en France n'autorisent pas l'habitat-caravane). Deux ans plus tard, l'enquête nationale de l'ANGVC réitère ce constat, en relevant un manque d'intérêt persistant des élus locaux vis-à-vis de ces publics. Des refus de scolarité d'enfants du voyage sont également fréquemment constatés.

Même lorsqu'ils accèdent à des places en aires d'accueil, les Gens du voyage y sont parfois exposés à des conditions d'habitat très dégradées : suroccupation, défauts d'entretien des équipements sanitaires, voire insalubrité, implantation des aires près de zones de grande pollution (usines chimiques, fabrique de béton, silo à grain), règlements très contraignants⁵⁹... Alors que les communes ont l'obligation de produire des aires d'accueil, **31 % des places prévues ne sont toujours pas réalisées à l'heure actuelle**, exposant de ce fait plus de 12 000⁶⁰ familles à l'errance ou la précarité.

LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE, RÉVÉLATEUR DE SITUATIONS PASSÉES ENTRE LES MAILLES DU FILET

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la loi sur le Droit au logement opposable (Dalo) permet à six catégories de ménages non logés ou mal logés de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département. Depuis cette date, **le nombre de recours déposé en vue d'obtenir un logement est de 499 000**. En 2015, 85 872 recours "logement" ont été déposés, un chiffre stable (- 0,2 %) par rapport à 2014.

À travers le suivi des motifs de recours apparaissent de nombreuses situations de mal-logement auxquelles aucune réponse n'a été apportée en amont. Parmi elles, on recense une grande part de ménages confrontés à l'absence de domicile personnel (39 % des ménages reconnus prioritaires en 2015) ou hébergés dans une structure d'hébergement ou un logement de transition (22 %). Le Dalo met également en lumière les situations de demandeurs confrontés à de mauvaises conditions d'habitat dans des logements impropres à l'habitation, indécents, suroccupés, insalubres ou dangereux (20 %) ou qui sont sous la menace d'une expulsion sans solution de relogement (12 %). Parmi les situations les plus représentées, figurent enfin celles des demandeurs de logement Hlm qui n'ont pas reçu de proposition au-delà de délais d'attente « anormalement longs » (21 %).

Par ailleurs, le Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo dénonce depuis plusieurs années une certaine **stigmatisation des ménages reconnus**

⁵⁹ Heures de visite, accès aux sanitaires...

⁶⁰ 26 873 places en aires d'accueil disponibles fin 2015, sur 38 844 prévues au niveau national (d'après l'étude relative à l'habitat adapté des Gens du voyage, rapport commandé par la DIHAL au laboratoire d'études et de recherche sur l'intervention sociale, publiée en mai 2016).

prioritaires par certains acteurs du logement et communes, avec le soupçon que ces ménages puissent être parfois défavorisés dans les attributions de logements sociaux en commissions d'attribution (CAL). Une enquête réalisée par le Crédoc et FORS⁶¹ a mis en lumière une ambivalence des représentations des « ménages Dalo » par les acteurs du logement. Tantôt considérés comme des ménages « posant problème » — en témoignent les discours stigmatisants de nombreux bailleurs, qui insistent sur leur fragilité supposée —, leur accès au parc social s'en trouve restreint (importance des refus en commissions d'attribution, voire absence de positionnement par « auto-censure » des réservataires), tantôt considérés comme des ménages « lambda » par les acteurs, ce qui peut conduire à délégitimer leur caractère prioritaire pour l'accès au parc social. Ces représentations et préjugés partagés par de nombreux acteurs nourrissent des inégalités de traitement aux trois étapes-clés de la procédure : la reconnaissance du statut prioritaire et urgent, l'instruction des dossiers par les bailleurs et la gestion des refus de proposition de logement par les demandeurs.

⁶¹ FORS-Crédoc, 2015. « La mise en œuvre du Droit au logement opposable (Dalo) à l'épreuve des représentations et des préjugés ».

Tableau de bord

3^e DIMENSION. Les mauvaises conditions d'habitat

La part des ménages qui estiment que leurs conditions actuelles de logement sont satisfaisantes ou très satisfaisantes n'a cessé d'augmenter au cours des dernières décennies, s'établissant à 77 % en 2013 contre 52 % en 1973. À l'inverse, la part des ménages estimant que leurs conditions de logement sont insuffisantes ou très insuffisantes a régressé (de 15 % à 6 %)⁶². **Si le parc de logements s'est incontestablement amélioré depuis les années 1950, le mal-logement lié à de mauvaises conditions d'habitat est loin d'avoir disparu.** Mauvaise qualité des logements, insalubrité et indécence, copropriétés dégradées, « passoires thermiques »... : des millions de ménages sont aujourd'hui encore confrontés à des formes très graves de mal-logement.

DE L'INCONFORT SANITAIRE À LA MAUVAISE QUALITÉ DES LOGEMENTS

Le confort sanitaire des logements s'est très nettement amélioré. Alors qu'en 1984, 15 % du parc ne disposait pas de l'eau courante, d'une installation sanitaire (baignoire ou douche) ou de WC intérieurs, ce n'est le cas que dans moins de 1 % du parc en 2013. **Le nombre de logements privés de confort sanitaire est passé de 354 000 à 204 000 entre 2006 et 2013** ; parmi eux, 173 000 sont dépourvus de WC intérieurs et 117 000 de baignoire ou de douche⁶³. Des tendances d'ampleur significative sont également constatées à propos des logements sans coin cuisine (- 19 %, touchant 135 000 personnes en 2013) ou sans chauffage (- 55 %, touchant 388 000 personnes en 2013).

**Tableau 8 : Évolution du confort sanitaire des logements
(en milliers de logements)**

	1984	1988	1992	1996	2002	2006	2013
Logements sans confort sanitaire ⁽¹⁾	3 050	2 039	1 369	934	612	354	204
Logements avec eau, WC et installations sanitaires, sans chauffage central	3 089	3 267	3 092	3 576	1 698	1 438	1 989
Logements « tout confort » ⁽²⁾	14 226	15 950	17 670	18 776	22 215	24 571	25 865
Ensemble des résidences principales	20 365	21 256	22 131	23 286	24 525	26 363	28 058

Source : Insee - enquêtes Logement.

⁽¹⁾ Sont qualifiés de logements « sans confort sanitaire », les logements n'ayant ni eau courante, ni WC intérieurs, ni installations sanitaires.

⁶² Insee première n° 1546, « Les conditions de logement fin 2013 », avril 2015.

⁶³ Ibid.

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

Au-delà de l'inconfort sanitaire, on peut estimer que **2 090 000 personnes vivent dans des logements privés de confort**, dans la mesure où ils ne disposent pas du confort sanitaire de base (eau courante, eau chaude, WC intérieurs, douche ou baignoire), n'ont pas de chauffage central ou de coin cuisine, ou parce que leur façade est très dégradée, avec des fissures profondes. Ces différents critères constituent un manque de confort certain et sont bien souvent par ailleurs des indices laissant supposer que d'autres problèmes de confort affectent ces logements, souvent petits, anciens et dégradés : humidité, moisissures, mauvaise isolation, installation électrique dangereuse, infiltrations d'eau...

À cet égard, de fortes inégalités apparaissent en fonction des niveaux de vie, les ménages les plus pauvres (premier décile) étant touchés par l'inconfort dans des proportions bien supérieures aux plus aisés (dernier décile) : ils sont ainsi 8,8 fois plus nombreux à vivre dans des logements qui ne disposent pas de tous les éléments du confort de base (eau courante, installation sanitaire, WC intérieurs, chauffage) et 7,9 fois plus nombreux à subir une installation électrique défectueuse.

Au-delà de l'inconfort sanitaire de base, **plusieurs millions de personnes vivent dans des logements connaissant un ou plusieurs défauts graves, avec des conséquences potentielles sur leur santé ou leur sécurité**. 1,4 % des ménages décrivent un « mauvais état général » de leur immeuble ou maison. 1,5 % n'ont pas de prise de terre. 2,6 % des ménages souffrent de bruits « très fréquents » au cours de la nuit. 4,3 % ont une « installation électrique dégradée ». 4,9 % ont connu un problème d'évacuation d'eau au cours des trois derniers mois. 8,6 % ont subi des infiltrations d'eau au cours des douze derniers mois. 19,7 % ont des fenêtres laissant anormalement passer l'air, 20,6 % ont des problèmes d'isolation thermique des murs ou du toit et 20,7 % ont identifié des signes d'humidité sur certains murs du logement⁶⁴.

L'HABITAT INDIGNE ET SES CONSÉQUENCES SANITAIRES

⁶³ Enquête nationale Logement 2013.

⁶⁴ *L'habitat indigne recouvre un ensemble de situations d'habitat qui sont un déni du droit du logement et portent atteinte à la dignité humaine. La notion d'habitat indigne englobe notamment : les logements, immeubles et locaux insalubres et impropres à l'habitation, les logements et immeubles où le plomb est accessible, les immeubles menaçant ruine... La loi MOLLE de 2009 en donne une définition : « Constituent un habitat indigne les locaux utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé. » Sur le plan du droit, le traitement de ces situations relève des pouvoirs de police administrative exercés par les maires et les préfets, dans le cadre de procédures spécifiques. Il convient de préciser que ni les logements vétustes et inconfortables ni même les logements non « décents » au sens de la loi SRU du 13/12/2000 et de son décret d'application du 30/01/2002 n'entrent dans le concept d'habitat indigne.*

Si l'habitat indigne⁶⁵ constitue un phénomène massif en France, renvoyant à des situations très diverses, son ampleur reste mal appréhendée aujourd'hui au niveau national. Depuis plusieurs années, **une estimation a établi à 600 000 le nombre de logements indignes⁶⁶**, à partir des données sur le Parc privé potentiellement indigne (PPPI)⁶⁷ exploitées par les acteurs locaux. Au niveau des territoires, une meilleure connaissance du phénomène et des populations concernées devrait être favorisée par la création des observatoires de l'habitat indigne (obligatoire dans le cadre des PDALHPD⁶⁸) et le déploiement du système d'information ORTHI (outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne) qui recense les situations de logements indignes (insalubrité, péril...) et les habitats non décents identifiés par les services intervenants dans ce domaine (services sociaux, CAF)⁶⁹.

L'habitat indigne correspond à tout habitat dont l'état de dégradation induit des risques importants pour la sécurité et la santé de ses habitants : il s'agit à la fois de locaux ou installations impropres à l'habitation (caves, garages, cabanes, habitats de fortune,...) et de logements très dégradés, en état d'insalubrité ou de péril. À côté de cette catégorie, les logements dits « non décents » (souvent moins dégradés que les logements indignes) peuvent néanmoins présenter également des risques pour la santé et la sécurité de leurs occupants.

De nombreuses personnes résident encore aujourd'hui dans des logements qui offrent de mauvaises conditions de vie (logements trop petits, sans chauffage, sans lumière, très dégradés...), entraînant des risques réels pour leur sécurité et leur

⁶⁶ Cette estimation nationale apparaît très approximative, sachant que les fichiers source sur lesquels elle repose (le cadastre notamment) présentent des biais importants, et que le PPPI n'a pas pour objectif un décompte national mais plutôt le repérage des zones géographiques potentiellement plus concernées que d'autres par l'habitat indigne. Le ministère du Logement a publié en 2014 une autre estimation portant sur 420 000 logements indignes, laquelle serait très largement sous-estimée selon les acteurs spécialistes de l'habitat indigne.

⁶⁷ Il renvoie notamment aux catégories cadastrales 7 et 8 ainsi qu'à une partie de la catégorie 6 croisées avec les revenus des ménages qui se situent sous le seuil de pauvreté (au sens de Filocom). Les locaux d'habitation et locaux à usage professionnel ordinaires sont classés en 8 catégories, qui servent à calculer la valeur locative et le montant de l'impôt. La catégorie 8 regroupe les locaux indignes, vétustes et ne présentant pas les équipements nécessaires à l'habitation. Les locaux des catégories 6 et 7 présentent une meilleure qualité architecturale, mais une superficie trop petite et/ou une absence de locaux d'hygiène.

⁶⁸ La loi du 23 juin 2011 rend obligatoire la mise en place, par le PDALPD, d'un observatoire nominatif chargé du repérage des logements indignes et des locaux impropres à l'habitation, et des logements considérés comme non décents à la suite d'un contrôle des organismes payeurs des aides personnelles au logement de ces logements et locaux, et prévoit les actions de résorption correspondantes.

⁶⁹ La base ORTHI recense des données relatives aux logements concernés et aux actions entreprises : type d'action de repérage et de traitement (procédures d'insalubrité, non décence, péril, sécurité des équipements communs, sécurité des établissements recevant du public, traitement préventif des logements dans des opérations programmées ou sur grille insalubrité), date de début de l'action, caractéristiques de l'action (réalisation ou non de travaux d'office, nécessité ou non d'hébergement, nécessité ou non de relogement, démolition ou non). ORTHI est déployé depuis février 2013 sur l'ensemble du territoire et répertorie environ 25 000 logements début juillet 2015.

santé (risques de chute, d'électrocution, d'incendie, d'intoxication au monoxyde de carbone...). De nombreuses pathologies trouvent leur origine dans l'habitat dégradé et insalubre, souvent liées à la présence d'humidité et aux moisissures dans le logement : pathologies allergiques (rhinite, conjonctivite, sinusite allergique, asthme, bronchite asthmatiforme...), inflammation de la peau et des muqueuses, maux de tête et de gorge et infections pulmonaires chez les sujets immunodéprimés. Pour un enfant, l'existence d'humidité et/ou de moisissures à la maison augmente de 1,5 à 3,5 fois le risque de présenter des symptômes d'affections respiratoires. Les effets d'un habitat indigne ou non-décent sur le bien-être et l'état psychique des ménages ne doivent également pas être sous-estimés et sont de plus en plus identifiés par les professionnels de santé : anxiété et dépression, dévalorisation sociale et dégradation de l'image de soi, stress, troubles du comportement...

Parmi les maladies les mieux identifiées figure le saturnisme, qui fait l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics depuis les années 1990. Il s'agit d'une intoxication par le plomb contenu dans les peintures au plomb (massivement utilisées jusqu'en 1948) qui touche principalement les enfants. Elle entraîne chez eux des troubles du système nerveux (retard de croissance, retard intellectuel, troubles du langage, troubles du comportement), ainsi que des maladies rénales et des retards psychomoteurs. Sachant qu'il n'existe pas de traitement du saturnisme ni des troubles irréversibles qu'il entraîne. Dans un article publié en 2013⁷⁰, des chercheurs de l'INVS (Institut de veille sanitaire) estimaient à 5 333 le nombre d'enfants entre 1 et 6 ans touchés par cette maladie, dont 4 361 en France métropolitaine. Si ces chiffres sont en nette diminution, le fléau n'a pas encore disparu et reste très préoccupant dans certaines régions. Notons que des études de l'Institut national de veille sanitaire (INVS) ont pointé un recul des dépistages (7 468 enfants dépistés en 2007, contre 9 033 en 2005) ainsi que des carences dans le suivi des enfants intoxiqués (absence de plombémie de contrôle pour un quart des cas de saturnisme identifiés en 2005).

FOYERS DE TRAVAILLEURS MIGRANTS : DES CONDITIONS D'HABITAT ENCORE TROP SOUVENT RUDIMENTAIRES

Construits pour l'essentiel entre 1968 et 1975, les Foyers de travailleurs migrants (FTM) visaient initialement à répondre aux **besoins d'hébergement temporaire de travailleurs étrangers** ; ils se sont pérennisés depuis et ont vu leur population se diversifier⁷¹. En 2014, 140 000 personnes (dont 30 000 résidents de nationalité française) vivent officiellement dans 700 foyers, 45 % des lits étant situés en Ile-de-France.

⁷⁰ Etchevers A., Bretin P., Le Tertre A., Lecoffre C. (InVS), « Imprégnation des enfants par le plomb en France en 2008-2009 », 2013.

⁷¹ La plupart des résidents sont restés en France et ont vieilli dans leur foyer, n'ayant pas voulu ou pu bénéficier d'un regroupement familial. La population des FTM s'est par ailleurs diversifiée avec l'arrivée d'autres migrants, l'accueil d'un nombre croissant de personnes de nationalité française, plus jeunes et plus précaires, et l'ouverture à un public féminin.

Au fil du temps, les conditions d'accueil en FTM sont apparues de plus en plus inadaptées aux besoins de leurs occupants (vieillesse du bâti et des équipements, surpopulation⁷², sous-dimensionnement des sanitaires et des cuisines...) donnant lieu à des pratiques dangereuses (cuisines illégales, branchement illicite de nombreux appareils électroménagers dans les chambres...). Ce processus de dégradation a justifié le lancement d'un « plan de traitement » en 1997, visant à la fois à rénover les foyers vétustes (mise aux normes, production de logements meublés individuels et autonomes avec kitchenette et sanitaires...) et à les transformer en résidences sociales. Fin 2016, **200 FTM (représentant près de 40 000 places)⁷³ sont toujours en attente de traitement**, exposant leurs résidents à des conditions de vétusté parfois dramatiques.

LE DÉVELOPPEMENT INQUIÉTANT DES COPROPRIÉTÉS EN DIFFICULTÉ

Accédants à la propriété surendettés, propriétaires captifs d'un bien invendable, locataires de propriétaires indécidés, voire de marchands de sommeil, primo-arrivants devenus copropriétaires dans des immeubles très dégradés : **de nombreux ménages sont aujourd'hui en situation de grande fragilité dans des copropriétés en difficulté** qui se referment parfois comme des pièges sur leurs occupants. Alors qu'un quart des ménages en France vivent dans un logement en copropriété⁷⁴, certains se retrouvent confrontés à de graves difficultés techniques, financières et sociales qui peuvent se cumuler⁷⁵.

Dans le cadre de l'enquête Logement, l'Insee interroge les propriétaires occupants sur le fonctionnement de leur copropriété. En 2013, près de **518 000 d'entre eux ont déclaré être confrontés à un très mauvais fonctionnement de leur copropriété**, à un défaut d'entretien ou à des impayés nombreux et importants dans leur copropriété (contre 489 000 en 2006 en France métropolitaine, soit une hausse de 8 %), soit au total plus de **1 123 000 personnes concernées**. Ces chiffres élevés ne concernent toutefois que les propriétaires occupants, et constituent donc une estimation basse de la population concernée, sachant que les observations de terrain montrent une surreprésentation des locataires dans les copropriétés en difficulté.\$

⁷² On estime que la population des foyers est deux à trois fois supérieure à leurs capacités d'accueil. Les personnes titulaires d'un contrat de location en FTM sont autorisées à héberger un ou plusieurs tiers, pour une durée maximum de trois mois pour un même tiers hébergé, sous réserve d'en informer le gestionnaire.

⁷³ Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI).

⁷⁴ Filocom, 2007.

⁷⁵ Fondation Abbé Pierre, rapport sur l'État du mal-logement en France, 2014.

Tableau 9 : Propriétaires occupants dans des copropriétés en difficulté

	2006	2013
Très mauvais fonctionnement*	194 000	173 000
Impayés nombreux et importants	141 000	153 000
Mauvais entretien des copropriétés	220 000	257 000
Nombre de ménages concernés par l'un des trois problèmes	489 000	518 000

Source : enquête nationale Logement, exploitation Fondation Abbé Pierre, France métropolitaine.
*La copropriété fonctionne très mal, les prestations correspondant au fonctionnement courant ne sont pas assurées.

Un outil statistique réalisé par le CETE Nord Picardie pour le compte de l'ANAH et de la DGALN a été récemment mis en place à partir des données Filocom⁷⁶. Il classe les copropriétés en quatre groupes selon leur degré de fragilité et en fonction de plusieurs critères : revenus des occupants, suroccupation, vacance, état du bâti... En 2011, 100 900 copropriétés (soit 1,13 million de logements) appartiennent à la catégorie D, celle des copropriétés les plus fragiles. D'après les premières données établies en 2009⁷⁷, on constatait une surreprésentation de copropriétés de petite taille (42 % ayant moins de 20 lots) et une forte ancienneté du bâti (plus de la moitié ayant été construites avant 1949). 65 % d'entre elles étaient concentrées dans quatre régions : **Languedoc-Roussillon** (8 %), **Rhône-Alpes** (10 %), **Provence-Alpes-Côte-d'Azur** (22 %) et **Ile-de-France** (24 %).

12 MILLIONS DE PERSONNES EN « PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE », UN MÉNAGE SUR CINQ

Des revenus faibles ou précaires — conjugués à une mauvaise qualité thermique des logements et à la hausse des coûts de l'énergie — ont conduit à **l'explosion du phénomène de « précarité énergétique »**⁷⁸. D'après l'enquête Logement de 2013, 3,6 millions de ménages (6,6 millions de personnes) sont dans une situation de taux d'effort énergétique excessif (TEE) dans la mesure où ils consacrent plus de 10 % de leurs revenus aux dépenses d'énergie (contre un taux d'effort énergétique médian de 4,3 %). Par ailleurs, d'après l'enquête Logement 2013, **4 767 000 ménages déclarent avoir souffert du froid dans leur logement** (soit 18,8 % des ménages, sachant que cette proportion atteint 27,3 % chez les ménages modestes). Les raisons avancées sont la plupart du temps liées à leur situation financière, durement

⁷⁶ *Élaboré par le CETE Nord-Picardie sous l'impulsion de la DGALN et de l'ANAH.*

⁷⁷ *Étude sur les copropriétés présentant des facteurs de fragilité, réalisée par le CETE Nord-Picardie pour le compte de la DGALN et de l'ANAH, en partenariat avec le CGDD (décembre 2012). L'étude porte en 2009 sur 514 659 copropriétés. Hors résidences secondaires, elles comprennent 7 035 164 logements.*

⁷⁸ *La loi du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, reconnaît la précarité énergétique comme une difficulté à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction des besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat.*

impactée par la montée du prix des énergies et la crise économique (1 070 000 ménages : + 44 % par rapport à 2006), à la mauvaise isolation de leur logement (2 107 000 ménages) ou à la faible performance de leur chauffage (1 267 000 ménages). Le pourcentage des ménages déclarant avoir eu froid au cours de l'année est en hausse très marquée depuis des années. Alors que seuls 10,9 % des ménages s'en plaignaient en 1996, ce taux est monté à 14,8 % en 2002 puis 18,8 % en 2013. Le nombre de ménages déclarant avoir eu froid au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité (mauvaise isolation, installation de chauffage insuffisante ou privation financière) est passé de 2 682 000 (soit 6 134 000 personnes) en 2006 à 3 388 000 (soit 7 697 000 personnes) en 2013, **soit une hausse de 25 % du nombre de personnes affectées.**

En combinant au taux d'effort énergétique des indicateurs permettant de prendre en compte le comportement de restriction et le ressenti de l'inconfort par les ménages, l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) a estimé à 5,6 millions le nombre des ménages en situation de précarité énergétique (soit 12 millions de personnes), c'est-à-dire 20,4 % des ménages en 2013⁷⁹. Le Médiateur de l'énergie souligne que les familles monoparentales bénéficiaires des minima sociaux, les personnes âgées avec de petites retraites, ou encore les ménages surendettés comptent parmi les principales victimes.

Tableau 10 : Personnes concernées par la précarité énergétique

	Ménages consacrant plus de 10 % de leur revenu aux dépenses énergétiques (ENL 2013)	Ménages dont le taux d'effort énergétique est supérieur à 10 % et qui appartiennent aux 3 premiers déciles de la population (ENL 2013)	Ménages ayant eu froid et habitant leur logement depuis plus d'un an (ENL 2013)	Ménages ayant eu froid et appartenant aux 3 premiers déciles de revenu par UC (ENL 2013)
Nombre de ménages concernés	3 631 000	2 835 000	4 767 000	1 920 000
Nombre d'individus concernés	6 610 000	5 500 000	11 026 000	4 792 000
Part des ménages concernés	14 %	34,7 %	18,8 %	27,3 %

Sources : ONPE, Les chiffres-clés de la précarité énergétique, édition n° 2, novembre 2016. ENL 2013, calculs FAP.

⁷⁹ L'ONPE a mené une réflexion approfondie sur les méthodes pour caractériser et mesurer le phénomène de la précarité énergétique. L'estimation de 5,6 millions de ménages (étudiants, DOM et personnes mobiles exclus) est obtenue en additionnant les populations en précarité énergétique (liée au logement) suivant les 3 indicateurs : taux d'effort énergétique supérieur à 10 % réduit aux 3 premiers déciles, BRDE/m² et BRDE/UC (bas revenus dépenses élevées par m² ou par unité de consommation) et Froid réduit aux 3 premiers déciles et à 3 motifs liés à la précarité (en retranchant les doubles comptes). Selon l'ONPE, cette méthode permet d'obtenir une « enveloppe » des ménages en précarité dans ses différentes formes.

Un certain nombre d'autres indicateurs confirment l'ampleur des difficultés des ménages liées à la précarité énergétique. Dans son rapport annuel, le Médiateur de l'énergie indique que 36 % des Français ont restreint leur chauffage au cours de l'hiver 2014-2015 pour éviter des factures trop élevées. Le nombre de foyers bénéficiaires des tarifs sociaux de l'énergie est passé de 1,6 million fin 2013 à 3,1 millions fin 2015, alors que le nombre de ménages éligibles est estimé à plus de 4 millions — sachant par ailleurs que les tarifs sociaux ne compensent pas la hausse des prix de l'énergie et des dépenses courantes des ménages en la matière : entre 2011 et 2014, la facture annuelle moyenne d'énergie domestique est passée de 1 500 à 1 800 euros, ce qui correspond à une hausse de 33 % pour les personnes se chauffant à l'électricité et de 35 % pour les clients avec un autre mode de chauffage⁸⁰. Le Médiateur de l'Énergie souligne également que les ménages qui se chauffent à d'autres énergies (fioul, bois, chauffage urbain, GPL), qui représentent 28 % des résidences principales, sont exclus des tarifs sociaux, et qu'une part significative des ménages en situation de précarité énergétique se chauffent au fioul.

La précarité énergétique a également un impact sur la santé des ménages. Une étude initiée par la Fondation Abbé Pierre en 2013 a montré que **les personnes en situation de précarité énergétique étaient plus souvent et plus fortement confrontées à des problèmes de santé physique ou psychologique**, recouvrant aussi bien des pathologies aiguës (rhumes, angines, gripes, diarrhées/gastroentérites...) que chroniques (bronchites, arthrose, anxiété, dépression, maux de tête, pathologies cardiovasculaires et respiratoires...) : 22 % développent des bronchites chroniques (contre 10 % chez les personnes non exposées), 48 % des migraines (contre 32 % chez les non-exposés), 41 % de l'anxiété voire de la dépression (contre 29 % chez les non-exposés)⁸¹. **La précarité énergétique conduit en outre de nombreux ménages à utiliser des chauffages inadaptés**, avec un risque d'intoxication au monoxyde de carbone, éventuellement accentué par l'absence d'aération. Dans ces conditions, on observe plus fréquemment un phénomène de condensation et l'apparition de moisissures, avec des impacts sanitaires multiples. Enfin, l'humidité du logement accroît le risque d'intoxication au plomb contenu dans les peintures.

Selon une étude du Crédoc, les ménages les plus vulnérables au renchérissement du coût des énergies sont ceux qui cumulent un habitat de mauvaise qualité thermique et un éloignement des services et commerces, particulièrement dans les zones péri-urbaines ou rurales. L'Insee recense ainsi 5,9 millions de ménages en situation de « vulnérabilité énergétique », c'est-à-dire contraints de consacrer une part importante de leurs revenus, équivalente au double de la médiane des taux d'effort en France, au chauffage de leur logement ou à leurs déplacements⁸².

⁸⁰ D'après un calcul réalisé par le Médiateur de l'énergie dans son rapport d'activité 2014.

⁸¹ Étude initiée par la Fondation Abbé Pierre, réalisée par le CREAI - ORS 34 dans l'Hérault et le Douaisis et publiée en novembre 2013 (sur la base de 362 logements et 750 personnes enquêtées, réparties en deux groupes : un groupe exposé et un autre non exposé à la précarité énergétique).

⁸² « Vulnérabilité énergétique : loin des pôles urbains, chauffage et carburant pèsent fortement dans le budget », *Insee Première* n° 1530, janvier 2015.

Tableau 11 : Part des ménages en « vulnérabilité énergétique » selon les types de territoires

	Pour le logement	Pour les déplacements	Personnes cumulant vulnérabilité de logement et déplacements
Grands pôles	10,7 %	4,3 %	1,2 %
Couronnes des grands pôles	16,9 %	18,8 %	3,9 %
Pôles moyens et petits	18,5 %	6,9 %	1,4 %
Couronnes des pôles moyens et petits	23,8 %	16,2 %	4,3 %
Multipolarisé	23,9 %	23 %	6 %
Hors aire urbaine	28,6 %	30,6 %	9,5 %
Ensemble	14,6 %	10,2 %	2,6 %

Champ : France métropolitaine.

Sources : Insee, recensement de la population (RP), enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS) et revenus disponibles localisés (RDL) de 2008 ; SOeS ; ANAH.

LA PERSISTANCE DU SURPEUPLEMENT ET SES CONSÉQUENCES

Au-delà de la qualité du logement, de son confort et de sa décence, **le mal-logement renvoie également aux problèmes de suroccupation**. Pour les familles en suroccupation et notamment pour les enfants, les conséquences au quotidien peuvent être très lourdes et pénalisantes : bruit, stress, promiscuité, manque d'intimité, difficultés à faire ses devoirs...

D'après l'enquête logement de 2013⁸³, **2 664 000 ménages vivent en situation de surpeuplement**. En excluant les étudiants, ce sont 8,5 % des ménages qui sont concernés. Le surpeuplement concerne tout particulièrement les jeunes et les ménages de l'unité urbaine de Paris. Le surpeuplement « accentué » (lorsqu'il manque deux pièces ou plus au logement) concerne plus de 218 000 ménages en 2013 (soit 934 000 personnes). Les situations de « surpeuplement modéré » (lorsqu'il manque une pièce au logement) concernent 2 446 000 ménages (soit 7 655 000 personnes).

Entre 2006 et 2013, **le nombre de ménages en surpeuplement accentué a crû de 17 % pour atteindre 218 000**, tandis que celui des ménages en surpeuplement modéré (hors ménages d'une seule personne) est passé de 1 694 000 à 1 789 000 (+ 6 %). Ces augmentations n'ont rien d'anodin : il s'agit d'un changement de tendance historique inédit. Jusqu'ici, les tendances démographiques et résidentielles de fond conduisaient des ménages de plus en plus petits à vivre dans des logements de plus en plus grands.

⁸³ Insee première n° 1546, avril 2015, op.cit.

Le surpeuplement accentué touche particulièrement les ménages à bas revenus et ceux dont la personne de référence est ouvrier ou employé plutôt que les catégories socioprofessionnelles supérieures. Une étude publiée par la DREES en février 2014⁸⁴ indique par ailleurs que les bénéficiaires des minima sociaux sont particulièrement touchés : fin 2012, un allocataire sur cinq vit dans un logement surpeuplé, soit trois fois plus que dans la population générale.

Tableau 12 : Surpeuplement des logements

	Nombre de logements (en milliers)					Nombre de personnes (en milliers)				
	1992	1996	2002	2006	2013	1992	1996	2002	2006	2013
Surpeuplement accentué ⁽¹⁾	290	210	218	183	218	1 411	1 027	1 037	797	934
Surpeuplement modéré ⁽²⁾	2 121*	2 211*	2 370	2 170	2 446	4 830*	4 958*	7 933	6 865	7 656
Total résidences principales	22 131	23 286	24 525	26 283	28 060	56 103	57 785	58 592	59 620	63 216

Source : Insee, enquêtes nationales Logement.

NB : La mesure du surpeuplement (norme Insee) est basée sur la comparaison du nombre effectif de pièces composant le logement et d'un nombre normatif de pièces dites « nécessaires » au ménage calculé en fonction de sa taille, de l'âge et de la situation familiale de ses membres. On compte une pièce pour le ménage, une pièce pour chaque couple composant le ménage, une pièce pour chaque adulte ne vivant pas en couple (19 ans et plus), une pièce pour deux jeunes enfants (moins de 7 ans) et une pièce par grand enfant ou pour deux grands enfants s'ils sont du même sexe.

⁽¹⁾ S'il manque deux pièces ou plus au logement, on parle de surpeuplement accentué.

⁽²⁾ S'il manque une pièce au logement, on parle de surpeuplement modéré. NB : Pour les logements d'une pièce, la mesure du surpeuplement modéré fait intervenir la surface (18 m² minimum par personne).

* Les définitions du surpeuplement utilisées par l'Insee avant 2002 ne tenaient pas compte de la surface des logements. Elles considéraient que tous les logements d'une seule pièce étaient surpeuplés (surpeuplement modéré s'il n'y habitait qu'une seule personne) et ne tenaient pas compte d'une surface minimale par personne. Les données de 1992 et 1996 pour le surpeuplement modéré ne sont donc pas comparables à celles de 2002 et 2006.

⁸⁴ DREES « Les conditions de logement des bénéficiaires de minima sociaux en 2012 : difficultés d'accès, surpeuplement et contraintes financières », *Études et résultats* n° 872, février 2014.

Tableau de bord

4^e DIMENSION. Les difficultés pour se maintenir dans son logement

Perte d'emploi, diminution des ressources, séparation conjugale, rupture familiale... face aux aléas de la vie, des milliers de personnes sont fragilisées et se retrouvent en difficulté pour se maintenir dans leur logement. De l'impayé au surendettement, ces situations peuvent conduire dans les cas les plus graves à l'expulsion du domicile. Sur une période récente, ces difficultés ont pris une ampleur considérable sous l'effet de la flambée des coûts du logement et d'une plus grande fragilité des ressources (liées notamment aux effets de la crise économique).

L'EFFORT FINANCIER EXCESSIF POUR SE LOGER

D'après l'enquête Logement de 2013, les ménages consacrent en moyenne 17,5 % de leurs revenus aux dépenses de logement après déduction des aides, soit un taux d'effort en légère hausse depuis 1992 (+ 0,9 point). Mais ces chiffres masquent d'importantes disparités selon les niveaux de vie et les ménages les plus modestes paient toujours le plus lourd tribut : 31,8 % de taux d'effort en moyenne chez les ménages modestes (3 premiers déciles) et même 55,9 % chez les plus pauvres (1^{er} décile), contre 12,5 % chez les ménages aisés (3 derniers déciles).

Mêmes disparités suivant les statuts d'occupation : alors que **le taux d'effort moyen est de 7 % chez les propriétaires libérés** de toute charge de remboursement⁸⁵, **il passe à 25 % pour les accédants à la propriété et à 30 % chez les locataires du secteur libre** (qui ont subi la plus forte augmentation de taux d'effort : + 7 points en deux décennies). Bien qu'ils bénéficient de loyers modérés, les locataires du secteur social ne sont pas épargnés : en 2013, ils consacrent 24 % de leurs revenus aux dépenses de logement, contre 19 % en 1992.

Tableau 13 : Taux d'effort net selon le statut d'occupation

	1992	2002	2006	2013	Variation 1992-2013
Locataires secteur social	19,2 %	20,5 %	22,5 %	23,9 %	+ 4,7 points
Locataires secteur libre	23,0 %	24,2 %	27,4 %	30,0 %	+ 7 points
Accédants à la propriété	22,3 %	22,3 %	24,3 %	25,1 %	+ 2,8 points
Ensemble des ménages	16,6 %	16,1 %	16,8 %	17,5 %	+ 0,9 point

Source : Insee, ENL 1992 à 2013.

⁸⁵ Sachant que la part des propriétaires non accédants est passée de 30 % à 38 % des ménages entre 1992 et 2013.

L'effort financier en matière de logement constitue pour la Fondation Abbé Pierre un indicateur de mal-logement, dans la mesure où ses répercussions sur la capacité à assumer d'autres charges peuvent être considérables. Les situations d'« effort financier excessif » sont appréhendées ici à travers non seulement les taux d'effort des ménages, mais aussi leur niveau de vie après avoir assumé les dépenses de logement. Est considéré ici en effort financier excessif tout ménage qui consacre plus de 35 % de ses revenus aux dépenses de logement⁸⁶, et dont le niveau de vie résiduel est inférieur à 65 % du seuil de pauvreté⁸⁷. En 2013, plus de 2,7 millions de ménages sont dans cette situation (soit 5,7 millions de personnes concernées). Leur nombre a augmenté de 26 % depuis 2006 (et même de 32 % en ce qui concerne les 30 % de ménages les plus pauvres), alors que celui du total des ménages n'a augmenté que de 6 %.

Tableau 14 : Évolution de l'effort financier excessif lié au logement

	2006	2013	Variation 2006-2013
Ménages en effort financier excessif	2 156 000	2 713 000	+ 26 %
- dont déciles 1-3	1 835 000	2 417 000	+ 32 %
- dont décile 1	1 339 000	1 619 000	+ 21 %
Ensemble des ménages	26 363 000	28 060 000	+ 6 %

Source : enquêtes nationales Logement, exploitation Fondation Abbé Pierre.

Certaines catégories de population sont particulièrement concernées, notamment les chômeurs (ils représentent 14 % des ménages en effort financier excessif, contre 5 % de l'ensemble des ménages) ou les étudiants (15 % contre 2 % de l'ensemble des ménages) qui sont majoritairement des personnes vivant seules et plutôt jeunes. En termes de localisation, les ménages en effort financier excessif vivent davantage dans les zones tendues (zones Abis et A), et les anciennes ZUS qui — bien que fortement dotées en logements sociaux — ne protègent pas de telles situations pour des habitants aux revenus plus faibles que la moyenne.

Cette situation s'explique notamment par **une hausse importante des dépenses de logement**. Elles sont passées de 18,5 % à 20,1 % de la consommation effective des ménages entre 2004 et 2014, soit **plus du double de ce que l'on observait il y a cinquante ans**⁸⁸. L'Insee indique que l'essentiel des dépenses

⁸⁶ Le taux d'effort pris en compte ici correspond à la charge financière annuelle nette après déduction des aides à la personne (loyers ou charges de remboursement d'emprunt, charges quittancées et de copropriété, dépenses d'eau, d'électricité et de combustible) rapportée au revenu total annuel du ménage (avant impôts et incluant l'ensemble des transferts sociaux hors aides au logement).

⁸⁷ Soit 880 euros par mois en 2006 (résiduel à 572 euros) et 1 000 euros par mois en 2013 (résiduel à 650 euros).

⁸⁸ Insee, ERFS 2005 et 2011, SRCV 2005, Budget de famille 2011, SOeS Comptes du logement.

pré-engagées des ménages correspond à leurs dépenses pour se loger, se chauffer et éclairer leur logement (78,4 % en 2014, contre 77,3 % en 2010)⁸⁹.

Entre 2005 et 2011, les dépenses de logement supportées par les ménages ont augmenté de 17 %, tandis que les revenus évoluaient plus lentement, notamment chez les locataires : ceux du parc privé ont ainsi vu leurs dépenses de logement augmenter de 18,4 % sur la période, contre 7,5 % pour leur revenu (avant impôt) ; pour ceux du parc social, l'écart apparaît plus fort encore, avec une progression de la dépense nette de logement de 16,2 %, contre une augmentation du revenu de seulement 4,8 %⁹⁰.

Comme l'illustre une étude réalisée par le Crédoc en 2016⁹¹, le logement est pratiquement toujours le premier poste de dépense des ménages. Ainsi, 54 % des ménages modestes considèrent que leurs dépenses de logement constituent une lourde ou très lourde charge. 70 % des ménages modestes déclarent faire des restrictions dans leur budget, notamment sur l'alimentation, l'habillement et les loisirs.

LA HAUSSE INQUIÉTANTE DES MÉNAGES EN IMPAYÉS

Alors que les impayés de loyer ou de charges des locataires avaient connu des hausses spectaculaires entre 2002 et 2006 (+ 66 %), ils sont depuis, d'après l'ENL 2013, en léger progrès (+ 2 %), se stabilisant toutefois à un niveau élevé avec 493 000 ménages locataires concernés en 2013. Cette situation s'explique par une diminution des situations d'impayés dans le parc privé (- 6 %), alors qu'elles ont continué de progresser dans le parc social (+ 5 %). Il est à noter que la situation est assez différente pour les ménages vivant en Île-de-France, dont les impayés ont augmenté de 23 % et les difficultés de paiement de 12 %. Là aussi, ce sont les locataires Hlm qui sont les plus touchés.

Tableau 15 : Évolution des impayés locatifs (1996-2013)

	1996	2002	2006	2013
Total (tous statuts locatifs)	325 000	289 000	481 000	493 000
Dont secteur locatif social	218 000	187 000	294 000	298 000
% par rapport au parc locatif social	5,3 %	4,4 %	6,4 %	6,5 %
Dont secteur locatif privé	107 000	102 000	186 000	171 000
% par rapport au parc locatif privé	2,1 %	1,8 %	3,4 %	2,9 %

Source : Insee, enquêtes nationales Logement.

⁸⁹ Les dépenses pré-engagées (ou contraintes) sont définies par l'Insee comme « les dépenses qui sont réalisées dans le cadre d'un contrat difficilement renégociable à court terme ». Elles représentaient 29 % du revenu disponible brut des ménages en 2014. Insee Première n° 1554, « La consommation des ménages est encore convalescente en 2014 », juin 2015 (pour les données 2014) et « Évolution des dépenses contraintes et de la "relation client" sectorielle », DGCCRF éco n° 2, janvier 2012 (pour les données 2010).

⁹⁰ Insee, ERFS 2005 et 2011, SRCV 2005, Budget de famille 2011, SOeS, Comptes du logement.

⁹¹ Crédoc, « Les modes de vie des ménages vivant avec moins que le budget de référence », juin 2016.

Au moment de l'enquête, **1 933 000 ménages déclarent avoir rencontré des difficultés pour payer leurs loyers ou leurs charges au cours des deux années précédentes**. Les bailleurs sociaux sont également témoins de ces difficultés au sein de leur parc : fin 2013, 882 000 locataires avaient un retard de paiement, dont 285 000 avaient un retard de paiement de plus de trois mois (soit 7,1 % des ménages) et 57 000 un retard de plus de 12 mois (soit 1,4 % des ménages)⁹².

D'après une enquête publiée par l'Anil en novembre 2014⁹³, **la grande majorité des situations d'impayés locatifs (58 %) découlent d'une baisse de ressources**, elle-même engendrée par un événement imprévu : perte d'un emploi (31 %), problème de santé (10 %), séparation (6 %). Pour 7 % des ménages, cette dette serait liée à une situation de surendettement. Suite à cette baisse de ressources, un locataire sur quatre déclare avoir contracté d'autres dettes pour faire face aux dépenses courantes et au paiement du loyer. La grande majorité de ces locataires (près de 7 sur 10) disposent de revenus très modestes, sous le seuil de pauvreté (977 euros par mois et par UC), et près d'un sur deux consacre plus de 40 % de son revenu au paiement du loyer. La moitié des ménages enquêtés déclare être sans emploi et les personnes seules et familles monoparentales sont largement surreprésentées (chacune à près de 40 % des consultations).

Par ailleurs, un nombre non négligeable de propriétaires ou accédants ont connu des accidents de paiement en 2013 : **782 000 ménages ont eu des difficultés pour rembourser leurs emprunts ou payer leurs charges de copropriété** dans les deux années qui ont précédé l'enquête (soit une augmentation de 41 % par rapport à 2006). Parmi eux, 82 000 ménages étaient même en situation d'impayés (en hausse de 17 % par rapport à 2006).

Tableau 16 : Impayés de remboursement d'emprunt ou de charges chez les propriétaires

	2006	2013	Variation 2006-2013
Difficultés de remboursement dans les 2 années précédant l'enquête	555 000	782 000	+ 41 %
Dont situation d'impayés au moment de l'enquête	71 000	82 000	+ 17 %

Sources : enquêtes Logement France métropolitaine, exploitation Fondation Abbé Pierre.

⁹² Enquête « impayés et prévention des expulsions » menée par l'USH et les Fédérations d'organismes Hlm, à laquelle ont répondu 388 organismes, soit 74 % du parc locatif Hlm.

⁹³ Enquête menée d'avril à septembre 2013, en face-à-face par l'ensemble des ADIL, auprès d'un échantillon de 4 388 bailleurs et locataires en situation d'impayé. Sur une période de six mois, le questionnaire proposé aux consultants a permis d'interroger 1 269 bailleurs privés (personnes physiques) et 3 119 locataires, dont 2 063 locataires du parc privé et 1 056 locataires du parc Hlm. ANIL, « Bailleurs et locataires face à l'impayé », novembre 2014.

L'EXPULSION LOCATIVE : CONSÉQUENCE EXTRÊME DE LA FRAGILITÉ DES MÉNAGES

Première étape d'une procédure qui peut aller jusqu'à l'expulsion du domicile, les contentieux locatifs liés aux impayés poursuivent leur mouvement de hausse continu et régulier : **168 775 ménages ont été assignés en justice en 2015, dont plus de 159 800 ménages pour impayés de loyers en 2015** (+ 48 % par rapport à 2001), et 132 200 décisions d'expulsion ont été prononcées, dont plus de 126 900 pour impayés locatifs⁹⁴ : ces dernières ont augmenté de 57 % depuis 2001.

Du commandement de quitter les lieux à l'expulsion du domicile avec concours de la force publique, les données indiquent **une hausse régulière entre 2001 et 2015**, traduisant un durcissement très net : les autorisations d'accorder le concours de la force publique ont doublé et les expulsions effectives avec intervention des forces de l'ordre ont augmenté de 127 % en 14 ans, pour atteindre 14 363 expulsions (en hausse de 24 % simplement entre 2014 et 2015).

Notons toutefois que **le nombre de ménages expulsés et contraints de quitter leur logement est beaucoup plus important que ce qu'indiquent les données** relatives aux seules expulsions *manu militari*. En effet, bon nombre de ménages quittent leur domicile sous la contrainte de la procédure ou la pression du propriétaire ou de l'huissier (à l'étape du commandement de quitter les lieux, de la demande du concours de la force publique...), mais les trajectoires résidentielles de ces ménages restent aujourd'hui largement méconnues d'un point de vue statistique. Nombre d'entre eux restent aussi dans leur logement tout en étant « sans droit ni titre » et donc expulsables à tout moment : des dizaines de milliers de ménages se retrouvent ainsi dans des situations de grande fragilité.

⁹⁴ Par manque d'information et d'accompagnement, de nombreux ménages ne se présentent pas au tribunal à cette étape, ce qui joue généralement en leur défaveur lors de l'audience (refus d'échéanciers, etc.). Le taux de présence ou de représentation à l'audience est de moins de 40 %.

Tableau 17 : Évolution du contentieux lié à l'expulsion locative

	2001	2005	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire ⁽¹⁾	125 706	140 587	147 484	155 874	155 004	155 277	159 953	175 298	168 775
Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance ⁽¹⁾	107 639	128 782	137 047	145 384	145 828	146 224	150 847	166 146	159 812
Décisions de justice prononçant l'expulsion ⁽¹⁾	nd	nd	110 434	115 205	118 711	120 183	125 923	132 016	132 196
Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance ⁽¹⁾	81 080	99 768	105 150	109 160	113 669	115 086	120 533	126 441	126 946
Nombre de commandements de quitter les lieux ⁽²⁾	47 473	53 976	58 904	58 739	55 957	49 685	51 096	59 357	67 406
Nombre de demandes de concours de la force publique ⁽²⁾	36 400	40 476	41 054	42 917	41 466	38 691	41 333	43 930	49 783
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique ⁽²⁾	16 844	23 054	25 652	26 502	27 998	24 225	22 822	28 375	33 461
Nombre d'interventions effectives de la force publique ⁽²⁾	6 337	10 182	11 294	11 670	12 759	11 487	10 132	11 604	14 363

⁽¹⁾ Source : ministère de la Justice. Les données relatives aux décisions de justice ne sont disponibles que depuis 2007 pour l'ensemble des motifs pouvant conduire à l'expulsion (impayé de loyer et défaut d'assurance, mais aussi validation de congé, troubles de jouissance et de voisinage, etc.).

⁽²⁾ Source : ministère de l'Intérieur. France métropolitaine de 2001 à 2002, France entière à partir de 2003.

Tableau de bord

5^e DIMENSION. Les blocages des parcours résidentiels

Alors que les difficultés d'accès au logement sont de plus en plus aiguës pour les ménages, **la mobilité résidentielle est également de plus en plus contrainte**, avec des effets collatéraux importants dans d'autres domaines (renoncement à un nouvel emploi⁹⁵, une formation, blocage dans les parcours de vie : installation en couple, décohabitation...). La situation est particulièrement difficile pour les ménages disposant de revenus modestes. **Comme si à la panne de l'ascenseur social se superposait celle de l'ascenseur résidentiel**. Les difficultés de mobilité correspondent désormais à une nouvelle ligne de fracture entre ceux qui peuvent choisir leur logement et leur lieu d'habitation et ceux qui ne le peuvent pas et sont assignés à vivre dans des formes d'habitat dévalorisées et des quartiers dégradés. Ce clivage est déterminant aujourd'hui dans un contexte d'urbanisme de plus en plus affinitaire, où ceux qui en ont les moyens paient (parfois très cher) leur entrée sur un marché convoité, se mettant ainsi à distance de ceux qu'ils ne veulent pas côtoyer.

BLOCAGES DE LA MOBILITÉ RÉSIDENTIELLE

La mobilité résidentielle a connu une forte inflexion au cours des années 2000. Les enquêtes Logement 2002-2013 montrent en effet que la part des ménages ayant emménagé dans un nouveau logement n'a cessé de diminuer, passant de 32,5 % à 26,8 % au cours de la période. Alors qu'elle était en légère hausse chez les accédants à la propriété entre 2002 et 2006, elle a baissé fortement depuis, conformément aux évolutions du marché. Sur la même période, **la mobilité résidentielle des locataires a connu une baisse continue**, dans le parc privé (- 5 points entre 2002 et 2013) et plus encore dans le parc social (- 11 points) traduisant des difficultés d'accès aux Hlm qui se sont particulièrement amplifiées au cours de la décennie.

Tableau 18 : Mobilité résidentielle selon les statuts d'occupation (2002-2013)

	Taux d'emménagements récents (au cours des 4 années précédant l'enquête)		
	ENL 2002	ENL 2006	ENL 2013
Ensemble des emménagés récents	32,5 %	30,8 %	26,8 %
Propriétaires non accédants	6,2 %	6,3 %	4,4 %
Accédants à la propriété	37,2 %	39,3 %	31 %
Locataires secteur social	41,3 %	35,5 %	30 %
Locataires secteur libre	60,8 %	58,5 %	56 %

Source : enquête Logement de l'Insee, exploitation Fondation Abbé Pierre.

⁹⁵ Selon une étude du Crédoc de 2011, 2 millions de personnes ont refusé un emploi au cours des 5 dernières années parce que cela les aurait obligées à déménager en occasionnant un surcoût financier.

Si l'on examine par ailleurs les taux de mobilité au sein des parcs locatifs, **le parc locatif privé apparaît bien plus dynamique avec 31,5 % de mobilité en 2015⁹⁶**, contre moins de 10 % dans le parc Hlm. Les territoires les plus tendus (classés en zones A et B1) sont marqués par une mobilité plus faible : dans le parc social, elle varierait de 12,2 % en zone C à 7,2 % en zone A en 2015, selon le Projet annuel de performance 2016.

Tableau 19 : Mobilité résidentielle selon les statuts d'occupation

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (P)
Parc locatif privé	28,1 %	29,7 %	27,1 %	28,1 %	27,3 %	26,8 %	27 %	29,5 %	31,5 %
Parc Hlm	12,1 %	9,8 %	10,3 %	10 %	9,9 %	9,6 %	9,5 %	9,7	nc

Sources : Clameur, USH, RPLS à partir de 2011.

La baisse de la rotation au sein du parc social se traduit par une diminution de l'offre Hlm libérée pour de nouvelles attributions. Entre les enquêtes Logement 2002 et 2013, ce sont en effet 272 000 nouveaux ménages de moins qui ont pu entrer dans le parc Hlm par période quadriennale. Cette baisse de capacité d'accueil du parc social ne peut s'expliquer ni par le tassement de la demande Hlm (passée de 1,042 million à 1,406 million sur la période), ni par un rétrécissement du parc (passé de 4,231 millions d'unités à 4,605 millions⁹⁷), ni par une plus forte mobilité interne des locataires Hlm.

C'est en réalité **la chute des sorties du parc social** — et notamment la panne de la primo-accession particulièrement accentuée pour les locataires du parc social — qui explique la rétractation de l'offre Hlm disponible pour de nouveaux ménages. En effet, si le nombre de ménages sortants du parc social a reculé de 26 % entre 2002 et 2013, cette diminution s'explique à 97 % par la chute des sorties du parc Hlm vers l'accession à la propriété. Le recul de la primo-accession pour les ménages modestes est un fait particulièrement marquant dans la période actuelle, sachant qu'en 2013, pour la première fois depuis longtemps, on quitte davantage le parc social pour rester locataire que pour devenir propriétaire.

⁹⁶ Clameur, août 2016. Clameur (*Connaître les Loyers et Analyser les Marchés sur les Espaces Urbains et Ruraux*) observe et analyse les tendances du marché locatif privé dans 2 509 villes, regroupements de communes et pays de plus de 10 000 habitants, le nombre de relocations et de locations nouvelles susceptibles d'intervenir chaque année sur ces marchés rendant envisageable leur observation directe. À l'échelle de la France, Clameur couvre 24,4 % du marché locatif privé.

⁹⁷ Ces totaux incluent les logements locatifs loués vide en secteur Hlm et hors secteur social non Hlm.

Tableau 20 : Destinations résidentielles des ménages sortant du parc Hlm (2002-2013)

	2002	2006	2013
Accession à la propriété	296 700	262 652	165 383
Parc locatif privé	189 406	199 935	204 123
Autres statuts	28 700	26 796	18 981
Ensemble	514 806	489 383	388 487

LES PARCOURS RÉSIDENTIELS À L'ORIGINE DE FORTES INÉGALITÉS

Le décrochage entre les statuts d'occupation se poursuit et les résultats de l'enquête Logement de 2013 traduisent un accroissement des écarts de revenus entre les statuts d'occupation. Entre 2002 et 2013, le rapport entre les revenus moyens des accédants et ceux des locataires Hlm par exemple s'est accentué, passant de 1,9 à 2,1 (de 1,6 à 1,8 si on considère les locataires du secteur libre). La capacité des ménages de passer d'un secteur à l'autre reste donc faible.

Les inégalités de destins résidentiels se sont fortement accrues au cours des deux dernières décennies : les ménages les plus modestes sont plus souvent locataires aujourd'hui qu'il y a quinze ans, et cette tendance s'est renforcée au cours des cinq dernières années (67 % de ménages modestes sont locataires en 2010 contre 61 % en 2006), et les plus riches sont plus souvent propriétaires (81 % en 2010 contre 72 % en 1996)⁹⁸. Le tableau suivant montre par ailleurs que les ménages les plus pauvres (1^{er} décile) ont vu les portes de l'accession à la propriété se refermer : ils étaient 14 % à avoir pu devenir propriétaires entre 1988 et 1992, et ne sont plus que 7 % dans ce cas entre 2009 et 2013. Sachant que ceux d'entre eux qui y parviennent aujourd'hui le font dans des conditions de plus en plus difficiles : des niveaux d'endettement d'autant plus lourds, sur des périodes plus longues⁹⁹.

Tableau 21 : Destinations résidentielles des ménages les plus pauvres

	1988-1992	1993-1996	1999-2002	2003-2006	2009-2013
Propriétaires	14 %	9 %	9 %	9 %	7 %
Locataires du parc Hlm	31 %	31 %	32 %	30 %	29 %
Locataires du parc privé	38 %	44 %	43 %	44 %	48 %
Autres	17 %	16 %	16 %	17 %	16 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Insee, enquêtes nationales Logement. Exploitation Fondation Abbé Pierre.

⁹⁸ Insee première, « La part du logement dans le budget des ménages », n° 1395, mars 2012.

⁹⁹ D'après une enquête de l'ONPES, en 2010, le coût relatif des acquisitions représente 7,9 années pour les ménages pauvres (contre 5,2 années pour les ménages moyens et aisés). Le taux d'apport personnel est de 19 % pour les ménages pauvres et modestes contre 23 % pour les plus aisés, ce qui conduit les premiers à des crédits d'une durée plus longue (de l'ordre de deux années supplémentaires depuis 2002). Lettre de l'ONPES n°3, « L'accession à la propriété des ménages pauvres et modestes », mai 2012.

Le patrimoine acquis par les ménages (dans lequel figurent les biens immobiliers) contribue également à renforcer les inégalités¹⁰⁰ entre ceux qui ont pu choisir le lieu d'acquisition de leur bien et les ménages pauvres qui ont été contraints de s'éloigner toujours plus des centres-villes¹⁰¹, s'installant davantage dans les petites communes ou en milieu rural au prix de trajets domicile-travail longs et coûteux. L'enquête Patrimoine 2015 de l'Insee montre que les inégalités de patrimoine sont fortes : **les 10 % les plus riches possèdent 47 % du patrimoine** (contre 46 % en 2004)... alors que **les 50 % les moins riches n'en détiennent que 8 %** (sachant que le patrimoine immobilier représente environ les deux tiers du patrimoine total des ménages).

Les inégalités sociales en termes de parcours résidentiels se traduisent également spatialement. Si **les ménages les plus aisés** peuvent devenir propriétaires, ils **ont également les moyens de choisir le territoire où ils souhaitent vivre**. Sur des territoires particulièrement tendus, la flambée immobilière des années 2000 a renforcé les obstacles à la réalisation des parcours résidentiels des ménages et contraint les plus modestes à partir vivre dans les confins de l'espace périurbain. Une étude réalisée à l'échelle de l'Île-de-France¹⁰² montre que, dans deux déménagements sur trois, les ménages ouvriers partent vers les franges de l'aire urbaine, sachant que leur présence est aussi importante dans la partie périurbaine de la Marne, de l'Aisne, de l'Eure et du Loiret, départements limitrophes de l'Île-de-France.

LES QUARTIERS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LE RISQUE D'« ASSIGNATION À RÉSIDENCE »

L'aspiration à la mobilité est particulièrement forte chez les ménages résidant en Zones urbaines sensibles (ZUS)¹⁰³. En 2013, 41 % de ces ménages ont déclaré vouloir changer de logement, contre 22 % parmi les ménages hors ZUS. De fait, les ménages en ZUS sont trois fois plus nombreux à considérer que leurs conditions de logement actuelles sont insuffisantes (15 % contre 5 % des ménages en France).

¹⁰⁰ « Entre 2010 et 2015, les inégalités de patrimoine se réduisent légèrement », *Insee première* n° 1621, novembre 2016.

¹⁰¹ *L'étude de l'ONPES (op.cit.)* montre que, entre 2000 et 2010, les marchés les plus convoités (marchés urbains dont Paris) se sont progressivement fermés aux ménages pauvres ou modestes : en 2010, ils sont 0,2 % à acheter leur logement à Paris et 6,4 % dans l'agglomération parisienne, alors que c'est le cas à Paris pour 3,6 % des ménages moyens et aisés, et en agglomération parisienne pour 20,8 % d'entre eux.

¹⁰² C. Julliard, « Répondre à l'enjeu de mobilité résidentielle : l'autre pari du Grand Paris » - *l'Observateur de l'immobilier du Crédit foncier ODI* n° 85, mai 2013.

¹⁰³ *Les ZUS ont été définies par la loi comme des territoires « caractérisés par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi ».* En 2014, elles comptaient 4,4 millions de personnes, soit 7 % de la population française métropolitaine. 23,2 % des logements sociaux étaient situés en ZUS (France entière). *CGDD*, « Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2014 », *Chiffres & statistiques* n° 586, décembre 2014.

Mais **les perspectives résidentielles des ménages modestes en ZUS sont très limitées**, et seules les personnes disposant de ressources significatives semblent autorisées à poursuivre ailleurs leur parcours. Même dans le cadre du PNRU (Programme national de rénovation urbaine), la mobilité vers d'autres territoires est restée relativement limitée : d'après une enquête de l'ANRU en 2015¹⁰⁴, 47 % des ménages relogés sont relogés sur site, 13 % hors site en ZUS, 29 % relogés hors ZUS dans la commune, 7 % hors ZUS dans l'agglomération et 4 % hors de l'agglomération. De fait, l'essentiel de l'offre en logements accessibles pour les ménages les plus modestes se situe sur ces territoires. Le parc Hlm y est particulièrement présent (d'après l'enquête Logement de 2013, les ZUS comptent 64 % de ménages locataires du parc social, contre 17 % en moyenne sur l'ensemble du territoire), avec des niveaux de loyer plus faibles que dans les autres territoires (5,07 euros/m² en ZUS, contre 5,67 euros/m² sur le reste du territoire¹⁰⁵). En l'absence de construction d'une offre réellement accessible dans l'ensemble des territoires, **les quartiers d'habitat populaire se sont spécialisés dans l'accueil d'une population très fragile et sont devenus de véritables « territoires de relégation »** pour les ménages modestes. Le sentiment d'« assignation à résidence » qui en découle constitue pour la Fondation Abbé Pierre une forme particulière de mal-logement.

Les rapports successifs de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS devenu en 2015 l'Observatoire national de la politique de la ville) font apparaître **la grande fragilité des habitants dans ces territoires très ségrégués : 38,4 % de la population vivait sous le seuil de pauvreté en 2012**¹⁰⁶ (soit 3,1 fois plus que sur le reste du territoire), un tiers des allocataires des ZUS percevaient le RSA en 2013 (contre 18,4 % sur l'ensemble du territoire métropolitain) et le taux de couverture de la CMUC y était de 21,7 % (contre 7,2 % pour l'ensemble du territoire)¹⁰⁷. Le rapport 2012 de l'Onzus indiquait par ailleurs que **les nouveaux arrivants dans le parc Hlm des ZUS avaient des revenus inférieurs de 26 % à ceux des locataires en place** (contre 18 % dans le parc Hlm hors ZUS). Les inégalités se sont même creusées au fil des années, notamment parce que les ZUS ont été plus fortement frappées par la crise économique :

¹⁰⁴ Anru, « Enquête au 30 juin 2015 sur le relogement, l'insertion, la Gup, la sûreté et la sécurité », mars 2016.

¹⁰⁵ Union sociale pour l'habitat, d'après RPLS 2014, données du parc Hlm au 1^{er} janvier 2014.

¹⁰⁶ Insee Première n° 1328, « La population en zones urbaines sensibles » décembre 2010.

¹⁰⁷ De son côté, l'Insee pointe à partir des données du Recensement de la population en 2006, une surreprésentation dans les ZUS des familles nombreuses de 5 personnes ou plus (12,7 % des ménages, soit deux fois plus que dans leurs unités urbaines) et des familles monoparentales (25,7 % en ZUS contre 15,8 % dans leurs unités urbaines), ainsi que des étrangers (17,5 % des habitants de ZUS, contre 8,2 % dans leurs agglomérations) et des Français par acquisition (part deux fois plus importante). Il indique également un creusement des inégalités en termes de formation depuis 1999 (la moitié des habitants de ZUS n'a aucun diplôme supérieur au brevet des collèges, contre un tiers dans le reste du territoire ; la part de diplômés universitaires est deux fois plus faible en ZUS).

le taux d'emploi des 15-64 ans a fortement reculé entre 2007 et 2012 (de 52,1 % à 45,9 %) tandis qu'il restait stable dans les agglomérations englobantes (de 63,7 % à 64 %)¹⁰⁸. Même pour les plus diplômés, les chances d'être en emploi en ZUS sont plus faibles en 2012 qu'en 2007.

D'après l'enquête Conditions de vie et aspirations du Crédoc¹⁰⁹, près des **deux tiers des personnes qui disent vivre ou travailler dans un quartier « sensible » ont l'impression que leurs conditions de vie se sont beaucoup dégradées** ces dernières années. La part de ces personnes qui déclare occuper un emploi précaire est supérieure au reste de la population : 15 % des habitants des quartiers « sensibles » seraient employés en CDD ou en intérim, soit près du double de la population française¹¹⁰. Elles sont également plus nombreuses à s'imposer des restrictions sur plusieurs postes de budget : 31 % sur les soins médicaux (contre 18 % pour l'ensemble de la population), 42 % sur l'alimentation (contre 33 %), 61 % sur l'équipement ménager (contre 48 %) et 72 % sur les vacances et les loisirs (contre 61 %).

Une nouvelle géographie prioritaire a été définie en 2014, resserrée autour de 1 514 nouveaux « quartiers prioritaires » (QPV)¹¹¹, sur la base d'un critère unique de revenus. Les nouveaux quartiers de la Politique de la Ville concentrent des populations plus fragiles encore sur le plan social et économique que celles des 3 021 anciens quartiers (717 ZUS et 2 304 CUCS)¹¹². La part des ménages à « faibles revenus »¹¹³ est de 31,4 % dans les nouveaux quartiers prioritaires, contre 26,1 % dans les anciennes ZUS et 8,1 % pour la France métropolitaine dans son ensemble. Par ailleurs, les quartiers prioritaires rassemblent près de 1,4 million de foyers allocataires des Caf, soit

¹⁰⁸ Onzus, *Rapport 2014*.

¹⁰⁹ *Crédoc*, « Évolution du regard sur les quartiers sensibles et les discriminations entre 2009 et 2014 », *Collection des rapports n° 322, avril 2015*. *L'enquête « Conditions de vie et aspirations » a été réalisée entre décembre 2013 et janvier 2014 auprès d'un échantillon représentatif de 2 003 personnes âgées de 18 ans et plus, sélectionnées selon la méthode des quotas.*

¹¹⁰ *Les données sont tirées de l'enquête « Conditions de vie et aspirations » du Crédoc (début 2014).*

¹¹¹ *Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015, la nouvelle géographie prioritaire définie par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 compte désormais 1 296 quartiers prioritaires (QPV) en métropole abritant 4,8 millions de personnes (selon le rapport annuel 2015 de l'Observatoire national de la Politique de la Ville), comptant plus de 1 000 habitants et situés dans des agglomérations de plus de 10 000 habitants, et 218 quartiers situés dans les départements d'outre-mer et en Polynésie française, où réside près d'un quart de la population (soit 700 communes représentant 390 agglomérations).*

¹¹² *L'Insee estime que 86 % des 717 ZUS métropolitaines restent pour tout ou partie dans l'actuelle géographie prioritaire, sachant que les contours de ces quartiers ne sont pas nécessairement identiques dans l'ancienne et la nouvelle géographie prioritaire. Dans son rapport 2015, l'ONPV indique que 85 % des nouveaux quartiers étaient inscrits dans l'ancienne géographie prioritaire, au sens où ils ont une intersection géographique avec une ZUS et/ou un quartier CUCS.*

¹¹³ *Ménages touchant moins de 5 829 euros par an et par unité de consommation. Darriau V., Henry M., Oswald N., « Politique de la Ville en France métropolitaine : une nouvelle géographie recentrée sur 1 300 quartiers prioritaires », *France, portrait social – Insee Références, novembre 2014.**

les deux tiers des habitants en Politique de la Ville (68 %, contre 45 % à l'échelle métropolitaine). Selon l'Insee, plus du quart de la population y perçoit au moins une allocation chômage (9 points de plus que la moyenne). Le taux de chômage des 15-64 ans atteint 26,7 % contre à peine 10 % dans le reste des agglomérations environnantes. On compte 15,3 % de familles monoparentales en QPV contre 7,7 % à l'échelle de la France métropolitaine.

Tableau 22 : Évolution des quartiers prioritaires de la Politique de la ville

	Nouveaux quartiers prioritaires	Ancienne géographie prioritaire (ZUS)	France métropolitaine
Part des familles monoparentales avec au moins un enfant de moins de 14 ans	7 %	6,1 %	3,4 %
Part des ménages locataires en Hlm	64,4 %	58,1 %	13,8 %
Superficie par personne dans le logement (médiane en m ²)	28,7 m ²	30,5 m ²	39 m ²
Part des ménages recevant au moins une allocation chômage	25,7 %	23,9 %	16,7 %
Part des ménages « à faibles revenus » *	31,4 %	26,1 %	8,1 %

Source : Insee.

* Ménages dont les ressources sont inférieures à 5 829 euros par an et par unité de consommation.

La structure et la répartition du parc social et les attributions Hlm renforcent la ségrégation. Dans les territoires de forte tension sur le marché locatif, dans lesquels les ménages les plus pauvres ont du mal à se loger, la part des attributions aux ménages modestes du premier quartile, en dehors des QPV, est très en dessous des 25 % visés par le projet de loi "Égalité et citoyenneté": 11 % en Ile-de-France et 14 % en Provence-Alpes-Côte-d'Azur, où ils sont renvoyés vers les QPV, qui les accueillent un peu mieux, à hauteur de 18 % en Île-de-France et 29 % en PACA¹¹⁴.

¹¹⁴ DHUP, étude effectuée à partir du système national d'enregistrement, Étude d'impact projet de loi "Égalité et citoyenneté", 13 avril 2016.