

Le logement, un des chemins de la précarité

Denise BAUER, Patrick DUBECHOT, Michel LEGROS

Une récente enquête du Crédoc (voir « Consommation et modes de vie » n° 46) a montré que près de 40 % des ménages considèrent, actuellement, que leurs dépenses de logement représentent une lourde charge ; pour les 325 000 ménages bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion, cette dépense tend à devenir un gouffre où s'épuisent ressources et efforts.

En matière de logement social, les hivers froids et les étés chauds rappellent l'urgence des réponses à trouver. 1954, 1981, 1984, les mêmes événements se répètent et montrent la détresse des personnes sans abri ou mal logées.

L'opinion publique émue s'indigne, favorisant la mise en place d'un plan, dont les effets sont souvent conjoncturels. Or les difficultés que rencontrent les plus démunis pour se loger résultent pour une large part d'une tension sur l'ensemble du marché du logement.

Ainsi lorsque dans le fichier préfectoral d'un département de l'est parisien, le nombre de mal logés s'élève à 30 000, celui des prioritaires à 4 000, pour un total de 600 000 logements dont 183 000 HLM, l'ordre de grandeur des manques apparaît nettement.

Des études du Crédoc réalisées dans trois départements de l'est parisien révèlent la diversité et la gravité des problèmes liés au logement pour les personnes à faible ressource.

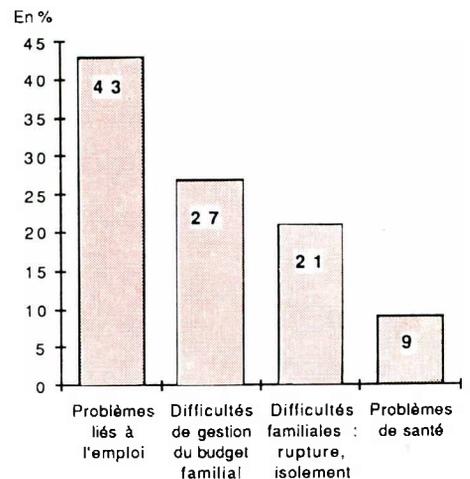
Entre marginalité et intégration : le logement

Avec le travail, le logement est une base de l'intégration sociale qui ne remplit pas cette fonction pour un nombre important de ménages. La libre disposition d'un logement implique souvent à l'entrée le versement d'une forte somme. Les normes fixées par les gestionnaires tendent à exclure les plus faibles revenus, et l'exigence d'un travail stable, justifié par des bulletins de salaire, interdit aussi la candidature des laissés pour compte du marché du travail. Le coût d'occupation d'un logement, et l'existence d'une forte corrélation entre sa « qualité » (localisation et voisinage, confort et espace) et le loyer qui en est demandé, font que difficultés de logement et précarité financière vont souvent de pair. De plus, dans les communes de la banlieue parisienne, la proximité de la capitale augmente excessivement le niveau des loyers.

L'étude du CREDOC sur les bénéficiaires « pauvres » de l'allocation-logement montre qu'entre 25 et 33 % d'entre eux doivent consacrer au moins 40 % de leurs ressources à se loger.

Endettement excessif, précarité, et même absence de toit sont les manifestations les plus visibles de leurs problèmes.

Origines principales des difficultés liées au logement (selon les C.C.A.S. *)



* Centres Communaux d'Action Sociale de Seine-et-Marne
Source CREDOC

La perte du logement par l'endettement

Les ménages les plus concernés par les problèmes de dettes de loyer sont les ménages avec enfants et en difficulté professionnelle.

Il faut distinguer, en tenant compte des avis des bailleurs et des travailleurs sociaux, les ménages en difficulté passagère, les ménages en difficulté chronique et enfin les « mauvais

payeurs ». Dans le premier cas, il s'agit de réaliser un montage financier avec les organismes locaux pour obtenir un prêt, de faire des démarches pour obtenir des allocations ou, ultime solution (notamment pour les familles monoparentales), de proposer un accueil en Centre d'Hébergement d'urgence. Les ménages en difficulté chronique forment souvent un « noyau dur » pour lequel toutes les solutions ont été épuisées. Enfin, pour les « mauvais payeurs », c'est-à-dire ceux qui auraient les moyens de payer, mais qui ne paient jamais, le recours est fréquemment l'expulsion.

Hormis ces cas particuliers, l'expulsion relève à double titre de la situation de précarité : difficultés financières et ébranlement de la structure familiale d'abord, puis précarité des conditions de logement. L'expulsion est l'ultime mesure prise à la suite d'impayés de loyers, de l'arrêt des remboursements de prêts, du congé du propriétaire ou d'une réquisition. Une des conséquences en cas d'absence de solution de relogement ou d'hébergement des parents avec les enfants, est l'éclatement de la famille par le placement des enfants dans les Foyers de l'Enfance.

Par ailleurs, les travailleurs sociaux ont à aider des familles endettées dans l'accession qui ne présentent pas les caractéristiques des ménages les plus démunis. Une politique favorisant l'accès à la propriété a permis à ces ménages disposant d'un revenu à peine supérieur au SMIC d'acheter leur rêve : une maison individuelle. Il n'est pas rare de rencontrer des ménages qui ont acheté parce qu'ils ne trouvaient pas à se loger ni dans le parc locatif privé, ni dans le parc locatif social. Enfin, il peut arriver que certains ménages endettés dans le logement social parviennent à devenir accédants sans avoir épongé leurs dettes.

Les exclus du logement social

En règle générale, personne n'est capable d'évaluer avec précision le nombre de ménages en situation d'habitat précaire ou sans abri, sur son territoire. Le dispositif RMI a sans aucun doute permis de mieux apprécier l'importance du problème dans certains départements. Mais une fraction des exclus du logement « échappe » aux diverses instances de contrôle, aux dispositifs d'aide mis en place et même aux associations caritatives.

Des ménages particulièrement exposés

Les familles monoparentales présentent moins de solvabilité. Si la majorité des chefs de ces ménages sont actifs, la plupart ont une situation professionnelle précaire. Parmi les bénéficiaires de la Caisse d'Allocations Familiales, en Seine-et-Marne et Seine Saint-Denis, 30 % des familles monoparentales sont pauvres. La difficulté pour ces familles réside surtout dans l'accès au parc locatif social où les loyers sont pourtant moins élevés et où il est plus aisé de percevoir une allocation-logement.

Les familles nombreuses - Le troisième enfant est souvent responsable de déménagement ou fait apparaître une forme de surpeuplement. Dans la proche banlieue parisienne, les grands logements se trouvent essentiellement situés dans un habitat social déjà surchargé. Les familles nombreuses représentent 20 % des ménages bénéficiaires de prestations familiales. Elles sont près de deux fois plus nombreuses (38 %) dans la population des allocataires pauvres. Les prestations qu'elles reçoivent sont prépondérantes dans leurs ressources. Les plus démunies se reportent sur le parc locatif privé ancien, généralement moins coûteux, mais aussi moins confortable, voire insalubre.

Les personnes seules - Leurs difficultés relèvent pour les plus jeunes d'une insertion sociale et économique incertaine. Pour les plus âgées, il s'agit souvent de femmes dont les pensions ou retraites sont insuffisantes. Les personnes seules constituent la clientèle privilégiée du logement collectif et des hôtels meublés. Elles constituent 52 à 56 % des bénéficiaires du RMI, et sont alors hébergées en majorité par des amis ou parents. Les exigences posées par les bailleurs en termes de ressources sont plus lourdes de conséquences pour les isolés et font que ces personnes s'orientent parfois sur des logements anciens et offrant peu de confort : salle de bains incomplète, WC sur le palier etc. Les plus marginalisées sont sans domicile fixe.

La population d'origine étrangère - Il faut distinguer les familles des individus seuls, qui se logent fréquemment dans des hôtels meublés ou en logement-foyer. Plus grandes et plus jeunes, faisant fréquemment cohabiter les générations, les familles étrangères devraient plutôt rechercher de grands logements. Mais l'habitat collectif social moins coûteux peut se révéler inadapté à leur mode de vie. Les bailleurs rechignent à accueillir ces familles, ou essaient de les cantonner dans certains immeubles. Cette population pose le double problème de l'accès au logement social et de l'intégration par ou pour le logement. Elle se tourne vers un habitat ancien, transitoirement favorable à son accueil : loyers plus faibles, souplesse des rapports avec les bailleurs et plus grande liberté d'usage. Dans la région parisienne, selon les départements, les chefs de ménage de nationalité étrangère composent entre 30 et 45 % des allocataires pauvres de la C.A.F.

Répartition des bénéficiaires du RMI par type de logement et selon la composition de la famille (France)

En %

Type de logement	Hommes seuls sans enfant	Femmes seules sans enfant	Couples sans enfant	Femmes seules avec enfant(s)	Couples avec enfant(s)	Ensemble
Propriétaire ou accédant à la propriété	6,4	10,7	27,4	6,7	14,4	9,4
Locataire ou sous-locataire	18,5	36,5	47,2	78,0	68,8	44,5
Logé ou hébergé gratuitement	53,9	44,3	17,6	11,9	6,7	33,9
Hébergement d'urgence précaire, sans abris	19,9	5,0	6,5	1,5	8,0	10,2
Non déclaré	1,3	6,5	1,3	1,9	2,1	2,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source SESI

**Les bénéficiaires d'une aide au logement
ayant des revenus inférieurs au seuil de pauvreté
selon la part de loyer dans les ressources et le type de logement
(Seine et Marne et Seine Saint-Denis)**

En %

Part du loyer dans les ressources	Location HLM	Autre Location	Accession	Foyer	ENSEMBLE
Inférieure à 20 %	52,2	35,2	12,1	0,5	42,4
De 20 à 40 %	30,3	32,9	33,5	12,3	30,9
Supérieure à 40 %	17,5	31,9	54,4	87,2	26,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source CREDOC

Déjà fragiles en période d'emploi favorable, beaucoup de ces personnes cumulant des difficultés perdent un jour leur logement et prennent les chemins de l'habitat précaire : logements insalubres, cités d'urgence ou de transit, hébergement chez des tiers ou à l'hôtel, voire en caravane.

Le problème de l'habitat insalubre se rencontre dans la plupart des communes urbanisées ayant un centre ville ancien. Or, les réhabilitations de ces vieux quartiers conduisent généralement à un déplacement des habitants les plus pauvres qui ont leurs racines dans ce quartier ou qui ont trouvé là un refuge provisoire. Dans des zones plus rurales, certains ménages logent dans de vieilles maisons insalubres, corps de fermes inexploitées. Il est difficile pour eux de rompre avec leur passé. Ils acceptent donc mal d'être relogés en habitat collectif.

Les cités d'urgence ou de transit ont connu, dans la région parisienne, des sorts très disparates. Certaines ont été réhabilitées par l'organisme propriétaire. Mais dans la majorité des cas, une réhabilitation recouvre une stratégie de changement de la population accueillie. Les familles sont alors relogées dans les communes avoisinantes, dans le département, voire dans un autre département.

L'hébergement, qu'il soit dans la famille ou chez des amis, est une situation vécue comme provisoire. Il concerne surtout les jeunes adultes et les familles monoparentales. Les situations de surpeuplement apparaissent fréquemment liées à l'hébergement de tiers. En fait, la mise en place du RMI a révélé l'ampleur du phénomène dans la mesure où, parmi les hébergés, beaucoup ne faisaient pas appel aux services sociaux. Les problèmes de surpeuplement sont de plus en plus souvent évoqués à propos des familles africaines. C'est notamment un des critères utilisés par les bailleurs pour leur refuser l'accès au logement.

Les hôtels meublés ou garnis, en grand nombre dans les centres anciens, assuraient traditionnellement une fonction d'hébergement social. Même s'ils offraient des conditions de vie parfois discutables, leur disparition

laisse subsister les besoins des occupants et ne fait que reporter le problème vers d'autres conditions d'hébergement souvent encore moins satisfaisantes (garnis clandestins, habitat insalubre, squatt...). Hébergées chez des tiers et en situation de surpeuplement, expulsées ou en foyer, ces familles pourraient rejoindre les « sans domicile fixe » si leur situation se dégradait un tant soit peu.

D'autres exclus du logement trouvent refuge en habitat de fortune (entrepôt, immeuble abandonné, cave, baraquement...) ou en caravane : il s'agit fréquemment de familles expulsées avec un ou plusieurs enfants. L'augmentation ces dernières années dans la grande couronne de la région parisienne de formes d'habitat dit précaire (en caravanes sédentaires par exemple) est un signe alarmant d'évolution.

Le logement en caravane est difficilement quantifiable. Il se situe en périphérie des villes ou le long des voies de communication. Il faut distinguer les familles qui font « le choix » de ce type d'habitat parce qu'elles sont mobiles (gens du voyage, travailleurs sur les chantiers) de celles qui n'ont pas trouvé à se loger et pour lesquelles la caravane est la seule solution possible.

Des procédures à bout de souffle

Dans chaque département des solutions sont avancées par les collectivités locales et les différents bailleurs. Les manques se comptabilisent en dizaines de milliers, les propositions de relogements par centaines seulement. La faiblesse des solutions en

matière d'hébergement n'aurait qu'une importance limitée si, au sortir des logements adaptés ou des centres d'hébergement, les familles trouvaient à se loger dans des conditions acceptables pour elles, ce qui est rarement le cas.

Les mécanismes traditionnels en échec

Faute de logements adaptés à la population, les bailleurs ont une forte tendance à adapter les populations à leur offre de logements disponibles. Les procédures d'attribution s'appuient sur deux critères : le niveau de ressources et la non-appartenance à un « groupe à risque ».

L'insuffisante mobilisation des contingents préfectoraux ne permet pas d'imposer la prise en charge des personnes les plus démunies aux organismes gestionnaires déjà largement en difficulté avec une frange de leurs propres locataires. Demeure aussi l'idée que tous ne peuvent pas directement accéder au logement HLM et qu'il faudrait un temps d'apprentissage, de transition entre l'absence de logement et le logement véritable. Au nom de cette idée, on a successivement inventé les cités d'urgence, les cités de transition, les programmes sociaux de relogement, les programmes à loyer réduit. Construction pauvre pour les plus pauvres, cette démarche avait un alibi social et ne pouvait fonctionner que si un accompagnement social réalisait une véritable pédagogie du logement.

Encore fallait-il pour rendre efficace cette méthode assurer le passage d'un type de logement à l'autre. Sinon le logement adapté ne pouvait déboucher sur rien d'autre qu'une dégradation régulière.

DÉFINITION DE LA PAUVRETÉ

Dans les études réalisées par le CREDOC au sujet du logement des plus démunis, pour définir la pauvreté, le critère du revenu a été utilisé : ici, le seuil de pauvreté relative de 50 % du revenu moyen par unité de consommation. Le système des unités de consommation permet de tenir compte de la taille de la famille dans l'évaluation du niveau de vie. Il affecte un poids à chacun des individus, selon sa part présumée dans la consommation du ménage : on affecte ainsi une pondération de 1 au chef de famille, 0,7 à tout autre membre du foyer âgé d'au moins 15 ans et 0,5 aux plus jeunes. Pour l'année 1988, le niveau français de revenu moyen disponible était de 5 400 Francs mensuels par unité de consommation. Le seuil de 50 % du revenu moyen correspondait donc à 2 700 Francs par U.C. et par mois.

Prestations et actions sociales : une efficacité amoindrie

L'existence des allocations-logement vise à améliorer l'accès au logement des plus démunis : deux ménages « pauvres » sur trois, parmi les bénéficiaires d'une prestation de la Caisse d'Allocations Familiales, perçoivent une allocation-logement.

Ces allocataires sont souvent des étrangers, des inactifs, des personnes seules, des familles monoparentales, des adultes de moins de 40 ans et des personnes disposant de revenus inférieurs à 60 % du SMIC. Ainsi les personnes les plus démunies sont en conséquence bien prises en charge.

Cela est vrai, sauf pour les personnes dont les revenus sont très bas. Dans le Val-de-Marne, par exemple, 34 % des foyers ayant moins de 40 % du SMIC par unité de consommation ne bénéficient pas de prestations. Ce sont surtout des familles avec enfants.

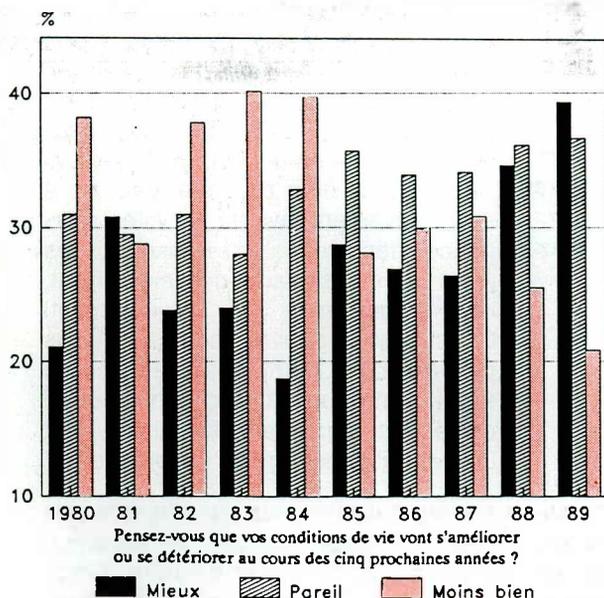
A côté du système d'allocations-logement, différentes mesures apportent une garantie financière ou une aide en cas de difficultés momentanées. Outre le caractère toujours quantitativement limité de ces interventions, il arrive que les plus démunis ne soient pas toujours servis en premier, et en matière de logement, l'incidence du RMI reste encore faible.

Pour en savoir plus

Ces études sur le logement des plus démunis répondent à des demandes des Directions Départementales de l'Équipement du Val-de-Marne, de Seine-Saint-Denis et Seine-et-Marne. Les résultats détaillés pour le Val-de-Marne ont été publiés dans : « Le logement des plus démunis : Essai d'évaluation de la pauvreté-précarité dans le Val-de-Marne » par G. DE LA GORCE - Les Rapports du CREDOC n° 39, juillet 88. Prix : 158,25 F TTC. Les études ont été réalisées à partir d'informations statistiques issues de la C.N.A.F., des C.A.F. des différents départements, de l'INSEE, de l'A.N.P.E., de la D.G.I. D'autre part, des entretiens ont eu lieu avec les intervenants au sujet du logement et les partenaires sociaux de chaque département étudié : du directeur de l'unité de la C.A.F. concerné à l'assistante sociale de terrain, en passant par les associations caritatives et les organismes gestionnaires de HLM. On trouvera une présentation générale de statistiques sur le logement concernant l'ensemble de la population dans « les opinions sur le logement » par Robert ROCHEFORT - Consommation et modes de vie n° 46, février 1990.

INEDIT

Un optimisme record sur les conditions de vie à venir



Les anticipations des Français sur leurs conditions de vie indiquent, à la fin 1989, une plus grande confiance dans l'avenir. Le net regain d'optimisme observé en 1988, dont l'amorce du mouvement remonte à 1985, après une période de fort pessimisme (entre 1981 et 1984), se renforce encore en 1989 : 39 % de la population anticipent une amélioration de leurs conditions de vie pour les cinq ans à venir, score le plus élevé enregistré au cours de la dernière décennie. Ils étaient 26 % en 1978, 31 % en 1981, 29 % en 1985 et 35 % il y a un an. Les anticipations de détérioration, faites par 40 % de la population il y a cinq ou six ans, se sont largement atténuées depuis, ne traduisant que 21 % des avis en 1989. Toutefois, ce bel optimisme ne contredit pas un contrat plus sévère que l'évolution passée de « son niveau de vie personnel » (34 % pensent qu'il va moins bien depuis dix ans) et plus encore de celui de l'ensemble des Français (48 % partagent ce même sentiment).

Crédoc - Enquête conditions de vie

Consommation et modes de vie - Publication du Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie (CREDOC) - Directeur de la publication : Robert Rochefort - Rédacteur en chef : Yvon Rendu - Réalisation : Brigitte Ezvan - 142 rue du Chevaleret. 75013 Paris - Tél. : (1) 40.77.85.00 Diffusion par abonnement uniquement - 150 F par an - Environ 10 numéros.