

---

## Cahier 3

# Chapitre 2

Logement et pauvreté

***D**'autres instances et organismes ont publié d'importants travaux consacrés à ce problème majeur. Citons notamment le ministère de l'Équipement, des transports et du logement, le Haut comité au logement des personnes défavorisées, la Cnaf ou les caisses d'allocations familiales, la Fédération des associations d'insertion par le logement. Diverses études ont été également réalisées au niveau local ou régional. Vous en trouverez une brève synthèse dans le deuxième texte qui vous est présenté ici par Albert Mollet, membre de l'Observatoire pour le collège associatif. Sur ce thème abondamment couvert, l'Observatoire a seulement cherché cette année à approfondir les résultats d'une enquête qu'il a réalisée sur les difficultés d'accès aux droits et analysée pour son premier rapport. Cette exploitation complémentaire sur l'aspect « Logement » a été effectuée par Marie Avenel. Quelles sont les caractéristiques des personnes interrogées « au guichet » ? Quels sont les facteurs qui influencent l'opinion des bénéficiaires d'aides au logement, mais aussi des non-bénéficiaires ? Quelle est d'ailleurs leur opinion respective sur les aides ? Quelles améliorations pourraient être apportées au fonctionnement des organismes, d'après les personnes en difficulté ?*

---

## Les personnes en difficulté interrogées au guichet et les aides au logement

Marie Avenel  
Drees

**A**u cours de l'été 2000, la société TMO a réalisé pour le compte de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale une enquête auprès de 2 000 personnes âgées de 16 à 64 ans rencontrant des difficultés sociales et professionnelles (annexe 1). La façon dont l'accès aux droits fondamentaux pour tous, dans l'ensemble des domaines de la vie sociale (emploi, santé, logement, justice, loisirs...), est concrètement ressentie par les personnes concernées, a servi de toile de fond à la réalisation de cette enquête. Celle-ci avait deux principaux objectifs. Il s'agissait d'une part, de recueillir l'opinion des personnes en difficulté vis-à-vis des aides et des prestations qu'elles recevaient (ou auxquelles elles pouvaient prétendre) et d'autre part, de recueillir leur opinion sur le fonctionnement général des organismes chargés de les informer et/ou de leur délivrer ces aides.

Une première exploitation de l'enquête<sup>1</sup> a fait ressortir de fortes attentes au niveau de l'accès à l'emploi, dans un contexte de relative insatisfaction sur les aides reçues dans ce domaine. En revanche, les aides ou prestations liées à la santé recueillaient une plus grande satisfaction, grâce notamment à la mise en place de la Couverture maladie universelle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000. Les réponses à propos du logement font apparaître des opinions contrastées. À titre d'exemple, le droit au logement figurait dans des proportions équivalentes parmi les droits les mieux respectés et les moins bien respectés dans l'opinion des personnes interrogées.

Dès lors, une seconde exploitation de l'enquête s'imposait afin d'essayer de comprendre le sentiment ambivalent exprimé vis-à-vis du droit et des aides au logement. Pour cela, les personnes ayant déclaré bénéficiaire, au moment de l'enquête, d'aides au logement (31 % de l'échantillon) ont été distinguées des non-bénéficiaires (annexe 2). L'étude des caractéristiques de ces deux populations et de leurs opinions respectives vis-à-vis des aides et des administrations a permis d'en savoir plus. Quels facteurs pourraient influencer sur le sentiment d'avoir des droits ? Sur les aides en général et sur les aides au logement en particulier ? Des éléments importants se dégagent également sur le fonctionnement général des organismes et sur les améliorations susceptibles d'être apportées au système.

---

<sup>1</sup> Hayet Zeggar, Enquête sur les personnes en difficulté face aux prestations et aux administrations, *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2000*, La documentation française, 2000.

Rappelons enfin que l'enquête a été réalisée avant la mise en œuvre de la réforme des aides au logement dans le secteur locatif (Apl, Alf et Als) dont les mesures avaient été annoncées lors de la Conférence de la famille de juin 2000. Cette réforme a permis d'unifier les barèmes des loyers, des plafonds ainsi que des règles régissant le calcul du montant de l'aide entre l'Apl et les allocations logement (Alf et Als), réduisant ainsi les inégalités entre les deux types de bénéficiaires.

**94 % des bénéficiaires d'aides au logement vivent en logement stable contre 50 % pour les non-bénéficiaires**

Sur les 2 000 personnes interrogées, 625 déclarent bénéficier d'aides au logement au moment de l'enquête. Ces personnes perçoivent soit l'Aide personnalisée au logement (Apl), l'Allocation de logement sociale (Als) ou l'Allocation de logement familiale (Alf)<sup>2</sup>, soit des aides relevant du Fonds de solidarité pour le logement (Fsl). Ces dernières aides peuvent être ou non financières. Parmi les personnes ayant déclaré bénéficier d'aides au logement, certaines déclarent également cumuler les deux types d'aides (une allocation logement et une aide du Fsl) [annexe 2]. Dans l'enquête, les bénéficiaires d'aides au logement, qui touchent en majorité une allocation logement (Apl, Als ou Alf), se distinguent avant tout du reste de l'échantillon par leur situation vis-à-vis du type de logement occupé au moment de l'enquête (tableau 1). Sur les 625 bénéficiaires, une très large majorité vit en logement stable (587 personnes) alors que la moitié des 1 375 personnes non-bénéficiaires sont en situation d'hébergement ou vivent dans un logement temporaire et précaire. Ces deux dernières situations ne peuvent, normalement, pas ouvrir droit à une allocation logement (excepté pour les personnes logées temporairement dans des foyers conventionnés). En effet, pour bénéficier d'une allocation logement, trois conditions doivent être remplies. Les personnes doivent disposer de revenus modestes, payer un loyer ou des mensualités de remboursement et disposer d'un logement qui répond à un minimum de normes de salubrité et de confort. Enfin, précisons que certaines personnes ayant déclaré ne pas percevoir d'aides au logement, peuvent dans les faits être bénéficiaires sans le savoir. En effet, les locataires d'un logement conventionné ou les accédants à la propriété peuvent bénéficier de l'Apl qui est directement versée aux bailleurs ou aux organismes de crédit et qui n'est alors pas nécessairement « visible » par les bénéficiaires.

**Bénéficiaires et non-bénéficiaires d'aides au logement : des profils différents**

***Les bénéficiaires, une population plus féminine et un peu plus âgée***

Dans l'enquête<sup>3</sup>, deux personnes sur trois qui déclarent percevoir une aide au logement sont des femmes, contre une sur deux parmi les non-bénéficiaires (48 %). La plus forte représentation des femmes parmi les bénéficiaires d'aides renvoie en partie à

<sup>2</sup> Aides et allocations versées par les caisses d'allocations familiales (Caf) et la Mutualité sociale agricole (Msa).

<sup>3</sup> Rappelons que l'enquête a été effectuée aux guichets des organismes.

leurs meilleures conditions de logement observées dans l'ensemble de l'échantillon. En effet, 77 % des femmes sont en logement stable contre 49 % des hommes. Les bénéficiaires d'aides au logement sont en moyenne plus âgés que le reste de l'échantillon. Les personnes de moins de 25 ans représentent 25 % des non-bénéficiaires contre 15 % des bénéficiaires. Ces derniers ont en moyenne 36,5 ans, contre 33 pour les non-bénéficiaires. La différence d'âge entre les bénéficiaires et le reste de l'échantillon explique, en partie, les écarts observés concernant leur situation familiale.

*Tableau 1*

**Distribution des bénéficiaires et des non-bénéficiaires d'aides au logement interrogés**

	<b>Bénéficiaires d'aides au logement</b>	<b>Non-bénéficiaires d'aides au logement</b>	<b>Total</b>
<b>Effectifs</b>	625 (100 %)	1 375 (100 %)	2 000 (100 %)
<b>Logement</b>			
Propriétaires/locataires	587 (94 %)	682 (50 %)	1 269 (63 %)
Propriétaires	10	59	69
Locataires dont :	577	622	1 199
– en Hlm	254	339	593
– en appartement ou maison du parc privé	302	255	557
– d'une chambre meublée chez un particulier	21	29	50
<b>Hébergés</b>	<b>13 (2 %)</b>	<b>453 (33 %)</b>	<b>466 (23 %)</b>
Par la famille	2	286	290
Par des amis ou des proches	11	167	178
<b>Logement temporaire/précaire</b>	<b>25 (4 %)</b>	<b>240 (17 %)</b>	<b>265 (13 %)</b>
Dans un foyer	9	33	42
Location d'une chambre d'hôtel	4	26	30
Dans une caravane	1	6	7
Centre d'hébergement	9	112	121
Dans un squat	0	24	24
Dans un habitat de fortune	1	35	36
Autre	1	4	5

***Les bénéficiaires d'aides vivent ou ont davantage vécu en couple...***

Les bénéficiaires étant en moyenne plus âgés, on observe une plus forte proportion de personnes connaissant ou ayant vécu une vie de couple cohabitante. Les bénéficiaires d'aides au logement sont, comparés au reste de l'échantillon, plus souvent des personnes mariées, vivant en couple, divorcées, séparées ou veuves. 36 % sont célibataires au moment de l'enquête contre la moitié des non-bénéficiaires.

De même, étant en moyenne plus âgées, les personnes interrogées bénéficiaires d'aides au logement sont proportionnellement plus souvent à la tête d'une famille. Du point de vue de la personne interrogée, 28,2 % des bénéficiaires vivent en couple avec des enfants <sup>4</sup> et 24,6 % élèvent seuls au moins un enfant mineur (familles monoparentales). Ces chiffres sont respectivement de 18,1 % et de 17,1 % pour les non-bénéficiaires d'aides au logement.

***... mais vivent plus souvent sans aucune autre personne dans leur logement***

La plus forte proportion de personnes sans conjoint et sans charge de famille (personnes dites « seules ») parmi les non-bénéficiaires n'est cependant pas le signe d'un plus grand isolement. Au contraire, ce sont les bénéficiaires d'aides au logement qui sont les plus touchés par ce phénomène. Parmi les personnes « seules » qui bénéficient d'aides au logement, 90 % d'entre elles vivent effectivement sans aucune autre personne dans leur logement, contre 66 % pour les non-bénéficiaires. Ces derniers étant en moyenne plus jeunes, ils sont plus souvent hébergés chez des parents, amis ou proches et partagent plus souvent leur logement avec au moins une autre personne. La proportion de personnes vivant en isolement complet est finalement un peu plus importante parmi les bénéficiaires d'aides au logement : 36 % contre 33 % pour les non-bénéficiaires.

***Les deux populations ont un faible niveau de formation***

La majorité des personnes en difficulté sociale interrogées, qu'elles soient ou non bénéficiaires d'aides au logement, ont quitté le système scolaire relativement tôt, le plus souvent en classe de collège ou au niveau du Cap/Bep, pour la moitié d'entre elles. Un bénéficiaire sur cinq n'a jamais été à l'école ou est sorti du système éducatif au niveau de l'école primaire, et 45 % déclarent n'avoir aucun diplôme ou uniquement le certificat d'études. Ces chiffres sont respectivement de 15 % et 42 % pour les non-bénéficiaires. Le faible niveau de qualification constaté dans les deux populations s'accompagne de difficultés de lecture et de calcul. Les personnes cumulant des difficultés de lecture et de calcul représentent 22 % des bénéficiaires d'aides au logement et 19 % des non-bénéficiaires. Pour l'ensemble des bénéficiaires d'aide au logement, le plus faible niveau de formation observé et les plus grandes difficultés de lecture et de calcul qui y sont associées peuvent s'expliquer par une plus présence plus forte d'étrangers pour qui le français peut ne pas être la langue maternelle. En effet, 25 % des bénéficiaires d'aides au logement sont de nationalité étrangère, contre 18 % pour les non-bénéficiaires. Le faible capital scolaire des bénéficiaires comme des non-bénéficiaires d'aides au logement contribue à rendre difficile leur insertion sur le marché du travail.

<sup>4</sup> Il s'agit uniquement d'enfants mineurs.

### ***Bénéficiaires et non-bénéficiaires déclarent en majorité être en difficulté d'emploi et pour cette raison, en situation précaire***

Parmi les personnes âgées de 25 à 49 ans, l'absence d'emploi domine aussi bien chez les bénéficiaires que chez les non bénéficiaires. Les premiers étant cependant moins souvent à la recherche d'un emploi, puisqu'ils sont 63 % à déclarer être au chômage au moment de l'enquête, contre 71 % des non-bénéficiaires. Les bénéficiaires d'aides au logement sont par ailleurs plus souvent inactifs : 19 % contre 16 % pour les non-bénéficiaires.

Les difficultés liées à l'emploi constituent la principale cause de précarité dans les deux populations. Les situations de précarité ont souvent des origines complexes et imbriquées. Les bénéficiaires comme les non-bénéficiaires évoquent plusieurs causes « responsables » de leur situation. Les premiers sont d'ailleurs proportionnellement plus nombreux à en citer plusieurs (66 % contre 60 %). Cependant les problèmes d'emploi et de formation initiale apparaissent, pour les deux populations, comme les premiers facteurs à l'origine de leur situation de précarité (64 % de citations pour les bénéficiaires et 66 % pour les non-bénéficiaires) devant les difficultés familiales. Ces dernières sont un peu plus souvent citées par la population de bénéficiaires (43 % de citations, contre 36 % de citations pour les non-bénéficiaires d'aides au logement).

### ***Les bénéficiaires sont davantage couverts par la protection sociale***

La première exploitation de l'enquête en 2000, avait mis en évidence une corrélation entre l'âge et le bénéfice de prestations. Parmi les personnes interrogées, les plus jeunes étaient en effet proportionnellement moins souvent bénéficiaires d'une aide que les plus âgées. Il est dès lors peu surprenant de constater que les bénéficiaires d'aides au logement, en moyenne plus âgés, perçoivent davantage d'aides. Seuls 16 %<sup>5</sup> d'entre eux (ou leur conjoint) ne bénéficient que d'une aide au logement sans aucune autre aide publique. Cette proportion est deux fois supérieure parmi les non-bénéficiaires : 30 % ne bénéficient au moment de l'enquête que d'une seule prestation, le plus souvent de la Cmu. Les non-bénéficiaires sont par ailleurs 26 % à ne bénéficier d'aucune allocation ou prestation (graphique 1).

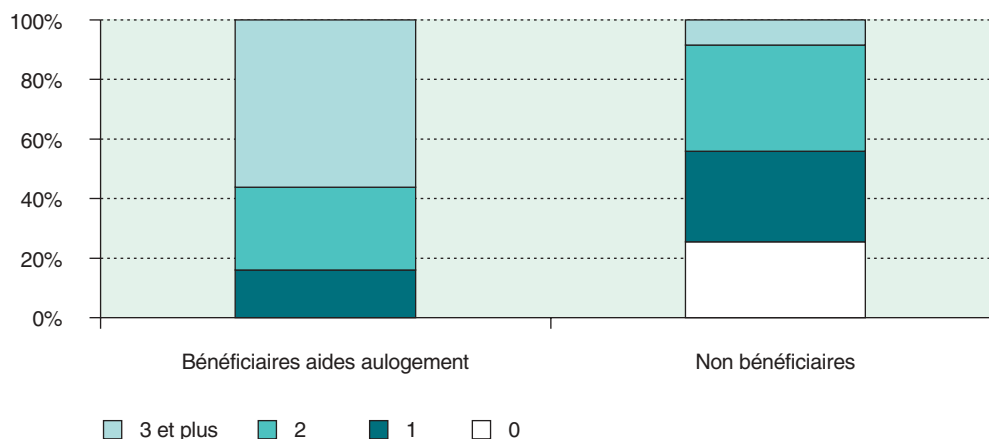
Les non-bénéficiaires d'aides au logement étant globalement moins souvent bénéficiaires d'allocations, ils sont plus nombreux à avoir formulé une demande d'aides : 52 % contre 37 % pour les bénéficiaires. En particulier, 17 % des non-bénéficiaires ont fait au moins une demande d'aide au logement.

À âge égal la proportion de personnes bénéficiaires de minima sociaux est équivalente dans les deux populations. La plus faible proportion de bénéficiaires de minima sociaux<sup>6</sup> parmi les personnes ayant déclaré ne pas percevoir une aide au logement (53 % contre 60 % des bénéficiaires d'aides au logement) s'explique par un effet d'âge. En

<sup>5</sup> Y compris les personnes ayant déclaré cumuler une allocation logement avec une aide relevant du Fsl.

<sup>6</sup> Rmi, Api, Aah, Ass ou Al.

Graphique 1

**Nombre d'aides perçues au moment de l'enquête (hors aides d'urgence)**

moyenne plus jeunes, les non-bénéficiaires d'aides au logement ne peuvent, par exemple, prétendre au Rmi qui s'adresse aux personnes âgées d'au moins 25 ans (sauf en cas de charge familiale). Ainsi, à âge égal, en ne retenant que les personnes âgées de 25 ans et plus, la proportion de personnes bénéficiaires de minima sociaux est équivalente dans les deux populations : 66 % des non-bénéficiaires d'aides au logement comme des bénéficiaires touchent au moins un minimum social.

***Les bénéficiaires ont davantage eu recours aux aides d'urgence***

Durant l'année précédant l'enquête, la moitié des bénéficiaires d'aides au logement déclare avoir demandé et obtenu au moins une aide d'urgence, contre 44 % pour les non-bénéficiaires (colis ou bons alimentaires, vestiaires, aides pour les démarches administratives, domiciliation d'adresse, aide pour les vacances). Les bénéficiaires d'aides au logement utilisent plus souvent les institutions, les services et les administrations publics pour faire face à leurs situations de précarité et déclarent finalement avoir moins recours au réseau familial pour obtenir des aides financières. Ils sont 15 % à déclarer en recevoir contre 20 % pour les non-bénéficiaires.

***Ils ont un niveau de vie plus élevé***

Les bénéficiaires d'aides au logement étant davantage en emploi et davantage couverts par le système de protection sociale, leur niveau de vie est, par conséquent, plus élevé que celui des non-bénéficiaires <sup>7</sup>. En s'appuyant sur les seules personnes pour qui il a été possible de calculer le revenu par unité de consommation, 68 % des bénéficiaires

<sup>7</sup> Le revenu ayant servi au calcul du revenu par unité de consommation (Ruc) comprend les revenus d'activité, les revenus sociaux et les transferts familiaux le cas échéant.

---

d'aides au logement, interrogés dans le cadre de l'enquête, vivent sous le seuil de pauvreté, c'est-à-dire dans un foyer dont les revenus sont inférieurs à 3 650 francs par mois par unité de consommation (seuil de pauvreté fixé à 50 % du niveau de vie médian). Le niveau de vie des non-bénéficiaires ainsi interrogés est moins élevé. En effet, 83 % vivent sous le seuil de pauvreté. Précisons que 7 % des personnes déclarent ne disposer d'aucun revenu.

### ***Ils habitent moins souvent dans le parc social***

Sur le seul champ des locataires, les bénéficiaires d'aides au logement habitent moins souvent dans le parc social que les non-bénéficiaires : 44 % habitent une Hlm contre 54 % des non-bénéficiaires d'aides au logement locataires. Ces derniers déclarent, un peu plus souvent que les bénéficiaires, éprouver des difficultés pour payer les factures d'eau, d'électricité et de téléphone (37 % contre 33 % des locataires bénéficiaires d'aides au logement). Ils déclarent également avoir des dettes ou des crédits à rembourser<sup>8</sup> (43 % contre 40 % des bénéficiaires d'aides au logement locataires).

Par ailleurs, les bénéficiaires d'aides au logement sont proportionnellement moins nombreux à vouloir changer de logement. En effet, 44 % des bénéficiaires déclarent vouloir changer de logement au moment de l'enquête, contre 51 % pour les non-bénéficiaires. Ce dernier résultat s'explique par une plus forte proportion, parmi les non-bénéficiaires, de personnes qui ne disposent pas de logement autonome. Elles sont hébergées ou vivent dans un logement temporaire ou précaire (proportion quasi inexistante parmi les bénéficiaires d'aides au logement).

### **Bénéficiaires et non bénéficiaires d'aides : des opinions proches sur les droits et les aides, sauf pour le logement**

Le fait de bénéficier ou non d'une aide au logement n'est pas discriminant sur le sentiment d'avoir des droits en général. En revanche, il influence les opinions exprimées vis-à-vis du droit au logement et de son respect. Parmi les personnes ayant répondu avoir le sentiment d'avoir des droits (75 % dans les deux populations), une personne bénéficiaire d'aide au logement sur trois a cité spontanément le droit au logement, contre une personne sur cinq pour le reste de l'échantillon.

### ***Les bénéficiaires d'aides au logement ont davantage le sentiment que le droit au logement est bien respecté...***

Les bénéficiaires, comme les non-bénéficiaires, pensent majoritairement que le droit à la santé est bien respecté (respectivement 71 % et 69 % de citations) et, à l'inverse, que les droits à l'emploi et à la formation ne le sont pas (75 % et 73 % de citations). Le jugement porté sur le respect du droit au logement distingue en revanche les deux populations. Davantage de bénéficiaires d'aides au logement (un tiers contre 15 % pour les

---

<sup>8</sup> En dehors de l'électricité, du gaz et du téléphone.

non-bénéficiaires) pensent que le droit au logement est bien respecté. Ceci peut, en partie, s'expliquer par le fait qu'ils touchent une aide mais aussi par leurs caractéristiques : 94 % habitent dans un logement stable et sont aussi mieux couverts par le système de protection sociale. Il n'en reste pas moins que plus d'un quart des bénéficiaires, presque autant en proportion que les non-bénéficiaires (29 %), pense que son droit au logement n'est pas bien respecté.

***... et ils sont moins nombreux à avoir le sentiment de ne pas percevoir toutes les aides auxquelles ils ont droit***

Le sentiment de ne pas recevoir toutes les aides auxquelles ils pensent avoir droit domine aussi bien chez les bénéficiaires que chez les non-bénéficiaires. Ce sentiment est toutefois un peu plus fortement ressenti chez les seconds : 57 % contre 52 %<sup>9</sup>. Ceci peut s'expliquer par le fait que les bénéficiaires perçoivent un plus grand nombre de prestations que les non-bénéficiaires, qui, pour certains, ne sont que « demandeurs » au moment de l'enquête. Les deux principales raisons évoquées par les personnes interrogées sont les mêmes dans les deux populations avec néanmoins des intensités différentes. Le fait que le dossier soit en attente explique, dans la majorité des cas, le non-bénéfice des aides : 37 % pour les non-bénéficiaires et 28 % pour les bénéficiaires. L'écart important s'explique sans doute du fait que les non-bénéficiaires sont plus souvent « demandeurs » que bénéficiaires. En revanche, la seconde réponse évoquée (« n'est pas sûr d'y avoir droit ») recueille la même fréquence de réponses dans les deux populations (respectivement 26 % et 27 %).

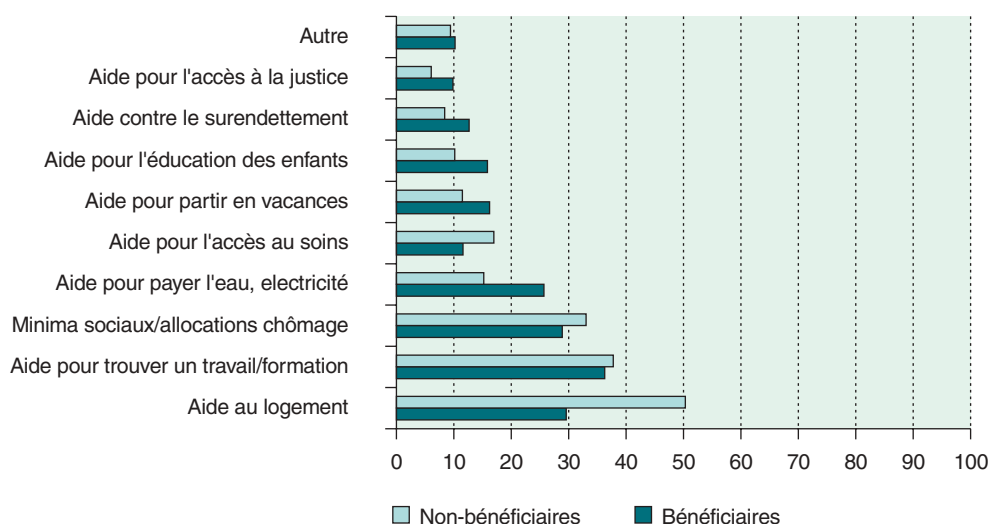
***Tous ressentent des manques dans les aides au logement***

Parmi les bénéficiaires et les non-bénéficiaires qui pensent ne pas percevoir toutes les aides auxquelles ils pensent avoir droit, la moitié des non-bénéficiaires pensent qu'ils devraient bénéficier d'aides au logement contre 30 % des bénéficiaires. Le fait que 30 % des bénéficiaires pensent qu'ils devraient avoir droit à des aides au logement mérite d'être examiné plus précisément.

<sup>9</sup> Proportions calculées sur la base des répondants. Les taux de non-réponse à cette question ont dépassé 10 % dans les deux populations.

Graphique 2

**Aides auxquelles les personnes interrogées pensent avoir droit**  
(multi-réponses)



Champ: personnes déclarant ne pas percevoir toutes les aides auxquelles elles pensent avoir droit.

Comparé à l'ensemble des bénéficiaires qui ont déclaré avoir le sentiment ne pas percevoir toutes les aides auxquelles ils pensent avoir droit, l'étude des caractéristiques de ces 30 % montre qu'ils éprouvent une plus grande difficulté à assumer les charges de leur logement, malgré le bénéfice de l'aide. Ils cumulent en effet plus souvent une Allocation logement (Apl, Alf ou Als) avec une aide relevant du Fsl, ils sont plus endettés et bénéficient plus souvent d'une aide de la commission de surendettement. Ils sont aussi plus nombreux à déclarer vouloir changer de logement et à avoir fait une demande d'aide au logement, en plus de celle qu'ils ont déjà (graphique 3).

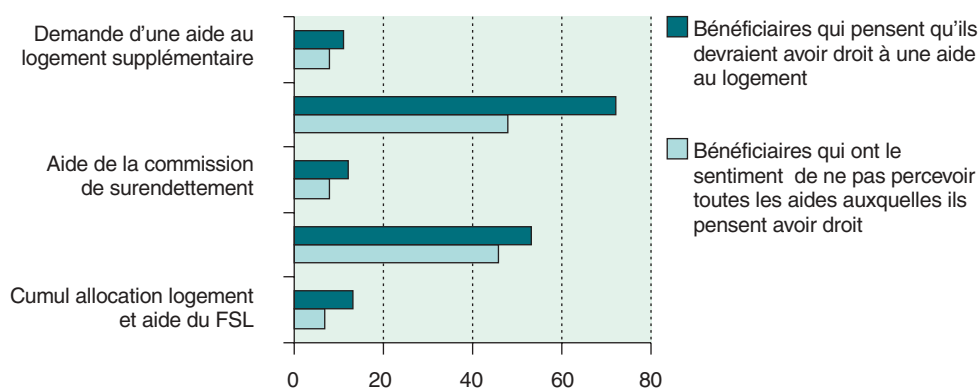
L'hypothèse qu'on peut alors avancer est que ces personnes jugent le montant de l'aide insuffisant ou l'aide inappropriée. Le fait de citer les aides au logement parmi les prestations auxquelles elles pensent avoir droit traduit en effet un sentiment d'insatisfaction vis-à-vis du montant de l'aide perçue (ou de l'aide en général). Celle-ci qui ne leur permet pas, en l'espèce, de faire face entièrement à leurs charges de logement (comme par exemple le loyer) ou d'améliorer leurs conditions de logement.

**Sept personnes sur dix ne savent pas bien comment fonctionnent les aides**

La proportion de personnes déclarant ne pas bien savoir comment fonctionnent les aides en général est importante dans les deux populations bénéficiaires et non – bénéficiaires. Les aides pour trouver un travail ou une formation ainsi que les aides au logement sont aux yeux des personnes interrogées, les deux types d'aides sur lesquelles elles

souhaiteraient avoir davantage de renseignements. Les bénéficiaires sont en effet 31 % à déclarer avoir besoin de renseignements sur les aides au logement, alors qu'ils en bénéficient déjà. Le jugement porté sur la qualité de l'information reste toutefois étroitement lié au fait de bénéficier ou non de l'aide en question. L'opinion des personnes interrogées est particulièrement contrastée en ce qui concerne les aides au logement. Les bénéficiaires la jugent à 46 % « bonne », alors que seuls 14 % des non-bénéficiaires partagent le jugement. Malgré des différences d'opinions entre bénéficiaires et non-bénéficiaires au sujet de la « lisibilité » intrinsèque des aides, les deux populations s'accordent sur les points où l'effort doit être apporté en priorité, c'est-à-dire, principalement sur les conditions d'accès aux différentes prestations.

**Comparaison entre les caractéristiques des bénéficiaires d'aides au logement qui ont le sentiment ne pas percevoir toutes les aides auxquelles ils pensent avoir droit et des 30 % d'entre eux qui ont cité une aide au logement (en %)**



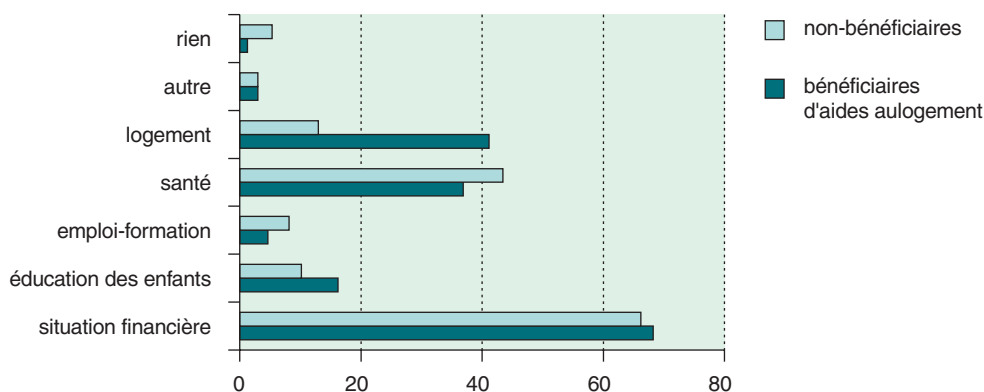
Les conditions mêmes de l'enquête (encadré 1) expliquent que la majorité des personnes interrogées déclarent s'être déplacées au guichet pour obtenir ces renseignements. Les bénéficiaires sont cependant plus nombreux à déclarer prendre contact directement avec les organismes et les acteurs publics pour obtenir les renseignements souhaités. Ils indiquent avoir davantage recours à une assistante sociale et utiliser plus souvent le téléphone, alors que les non-bénéficiaires sollicitent davantage leur entourage familial ou amical ainsi que le milieu associatif pour s'informer.

***Pour 41 % des bénéficiaires, les aides ont eu des effets positifs sur le logement***

Les personnes interrogées qui déclarent percevoir au moins une aide sont en majorité plutôt satisfaites des solutions qui leur ont été proposées jusqu'à présent par les organismes sociaux (aides, prestations). Mieux couverts par le système de protection

sociale, les bénéficiaires d'aides au logement le sont un peu plus que les non-bénéficiaires. 14 % déclarent être tout à fait satisfaits et 52 % « plutôt », contre respectivement 11 % et 48 % pour les non-bénéficiaires. L'impact des aides, quelles qu'elles soient, sur l'amélioration de la situation des personnes interrogées est différemment ressenti par les deux populations. 70 % des bénéficiaires d'aides au logement déclarent que les aides perçues ont contribué à améliorer d'une manière générale leur situation contre 58 % pour les non-bénéficiaires. En les interrogeant plus particulièrement sur les domaines où ces aides ont eu le plus d'impact, bénéficiaires et non-bénéficiaires déclarent, avant tout, que ces aides leur ont permis d'améliorer leur situation financière (graphique 4). Le logement est cité spontanément par 41 % des bénéficiaires d'aides au logement et même par 13 % des non-bénéficiaires.

#### Les domaines où les aides ont été jugées bénéfiques



Champ : Personnes interrogées (ou conjoints) bénéficiaires d'au moins une aide (hors aides d'urgence).

#### **Les bénéficiaires sont plus confiants dans l'avenir mais éprouvent davantage un sentiment de dépendance vis-à-vis des aides**

Au-delà de l'aspect financier, le bénéfice d'une aide ou d'une prestation a également un impact positif sur « le moral et le bien-être » des personnes en difficulté. Elles leur permettent d'être plus confiants (la moitié des citations) et de s'ouvrir davantage vers l'extérieur. Grâce au bénéfice des aides, les personnes interrogées pensent avoir plus souvent le sentiment qu'ils vont pouvoir « s'en sortir ». Les bénéficiaires d'aides au logement sont un peu plus optimistes, puisqu'ils sont 62 % à le penser contre 58 % pour les non-bénéficiaires. Cependant, le bénéfice des aides peut malgré tout procurer un sentiment de dépendance : les bénéficiaires d'aides au logement sont, à ce titre, proportionnellement plus nombreux à éprouver ce sentiment (18 % contre 12 % pour les non-bénéficiaires).

*Encadré 1*

**Les opinions des bénéficiaires d'aides au logement et des non bénéficiaires <sup>10</sup> vis-à-vis des organismes**

Le sentiment d'être traité comme un numéro par les administrations est ressenti avec une même intensité dans les deux populations : 55 % des bénéficiaires d'aides au logement ont ce sentiment et 56 % des non-bénéficiaires. Pourtant, les trois quarts des bénéficiaires comme des non-bénéficiaires déclarent que, d'une manière générale, ils se sentent mieux accueillis qu'ils ne le pensaient. Les deux principales raisons qui expliquent ce sentiment sont, d'une part, les compétences des interlocuteurs administratifs en termes de pédagogie et d'explication et, d'autre part, leur faculté d'attention et d'écoute. Ils sont, d'ailleurs, plus de 70 % à penser que les services et les personnes qui se sont occupés d'eux dans les administrations ont été attentifs à leurs problèmes et efficaces (54 % dans les deux populations).

Dans l'ensemble, les bénéficiaires d'aides sont légèrement plus nombreux à avoir le sentiment que l'on s'occupe bien d'eux. Ils sont 66 % à le penser, contre 62 % pour les non-bénéficiaires. Concernant leurs attentes vis-à-vis des administrations, les bénéficiaires comme les non-bénéficiaires souhaitent avant tout que les démarches pour obtenir les aides soient simplifiées (32 % de citations chez les bénéficiaires et 29 % pour les non-bénéficiaires). Si les bénéficiaires et les non-bénéficiaires pensent, dans des proportions équivalentes, que des efforts supplémentaires devraient être accordés aux dispositifs d'accès à l'emploi (68 % de citations dans les deux populations), les non-bénéficiaires sont proportionnellement plus nombreux que les bénéficiaires à penser que les dispositifs ou les moyens permettant l'accès au logement devraient bénéficier d'efforts supplémentaires (respectivement 67 % et 58 % de citations). Enfin, si les personnes interrogées devaient choisir entre deux options, la majorité des non-bénéficiaires comme des bénéficiaires préféreraient que les aides soient plus régulières et moins importantes, plutôt que d'être plus importantes mais délivrées sur une plus courte période (65 % des bénéficiaires et 71 % des non-bénéficiaires).

<sup>10</sup> Rappelons que les personnes ont été interrogées au guichet des organismes.

## **Annexe 1**

### **Méthodologie de l'enquête : approche des personnes en difficulté**

Ainsi que de leur diversité, l'enquête a été réalisée dans onze départements<sup>11</sup> au sein des locaux de différents organismes susceptibles d'accueillir un public en difficultés sociales et professionnelles (Anpe, Ccas, Caf, Pmi,...). Dans le cadre de l'enquête, les critères retenus pour définir et approcher ces personnes étaient d'une part, être (ou le conjoint le cas échéant) bénéficiaire ou demandeur au moment de l'enquête d'au moins un minimum social (Rmi, Api, Ass/Al, Aah), d'une aide au logement (Apl, Alf, Als, Fsl), d'une aide pour accéder aux soins (Cmu, carte permettant l'accès aux soins gratuitement), d'une aide du Fonds d'aide aux jeunes (Faj), du programme Trajectoire d'accès à l'emploi (Trace) ou d'une aide relevant de l'Aide Sociale à l'Enfance (Ase), ou encore d'une aide de la commission de surendettement. D'autre part, au-delà de ces aides, les personnes ayant demandé ou bénéficié, au cours de l'année précédant l'enquête, d'aides ponctuelles ayant un caractère d'urgence (colis ou bons alimentaires, vêtements, domiciliation d'adresse, aides pour les démarches administratives et pour les vacances) faisaient également partie du public visé par l'enquête<sup>12</sup>.

Lors de la première exploitation de l'enquête, les limites d'une telle approche étaient déjà soulignées. D'une part, le fait d'interroger les personnes au guichet ne permettait pas de rencontrer les populations les plus en difficultés et les plus éloignées de la vie sociale et professionnelle. D'autre part, les personnes ayant l'habitude de se déplacer aux différents guichets avaient plus de chances d'être interrogées.

## **Annexe 2**

### **Les aides au logement dans l'enquête**

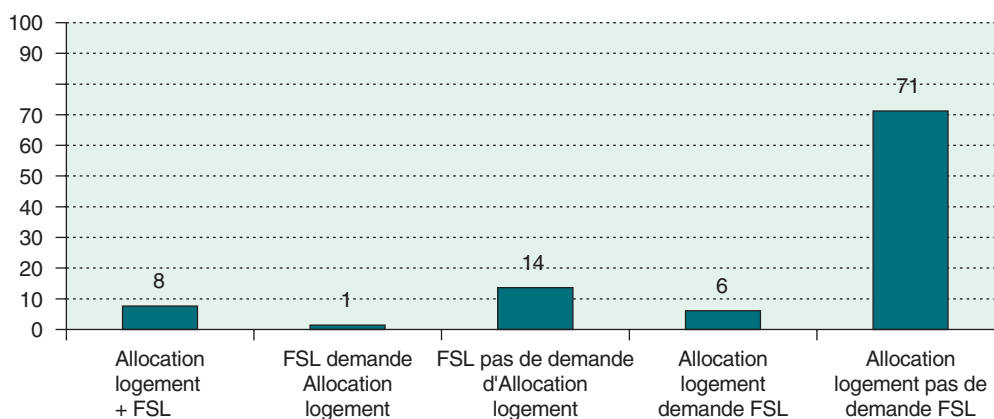
Le terme d'aides au logement est traditionnellement assimilé aux aides versées par les Caisses d'allocations familiales (Caf) et par la Mutualité sociale agricole (Msa) : l'Aide personnalisée au logement (Apl), d'une part, et les allocations au logement, d'autre part, comprenant l'Allocation de logement sociale (Als) et l'Allocation de logement familiale (Alf). Or d'autres aides comme celles relevant du Fonds de solidarité pour le logement (Fsl) peuvent être désignées comme telles. Les aides versées par les Caf et la Msa s'adressent aux personnes locataires ou propriétaires qui payent un loyer ou des mensualités de remboursement et qui disposent de revenus modestes. En revanche, les aides relevant du Fsl s'adressent davantage à un public fragilisé et en situation

<sup>11</sup> Charente, Nièvre, Meuse (départements à caractère rural), Val-de-Marne, Nord, Yvelines, Bouches-du-Rhône, (départements à caractère urbain), Hérault, Loiret, Drôme (départements à caractère semi-urbain) et Paris.

<sup>12</sup> Seules les personnes interrogées dans les Chrs, Associations caritatives, CAS, Centre social de quartier, centre de Pmi faisaient d'emblée partie du champ de l'étude.

d'urgence. Le Fsl vise en effet à maintenir ou à permettre aux personnes en grande difficulté d'accéder à un logement. Ces aides peuvent être financières ou se concrétiser par un accompagnement social (aide dans les recherches d'appartements, par exemple). Si le questionnaire de l'enquête ne permet pas d'isoler les personnes percevant l'Apl, l'Als ou l'Alf, il permet, en revanche, de distinguer les personnes bénéficiaires de l'une de ces trois allocations de celles ayant recours au Fsl. Il ressort ainsi que la majorité, sept personnes sur dix, déclare au moment de l'enquête bénéficier d'une aide au logement versée par les Caf, sans avoir fait une demande pour bénéficier d'une aide relevant du Fsl. Par ailleurs, 8 % déclarent cumuler les deux types d'aides au moment de l'enquête (graphique1).

#### Répartition des bénéficiaires d'aides au logement selon le type d'aides perçues (en %)



Source : Enquête TMO, juin-juillet 2000.

Bien que de nature différente, ces deux catégories d'aides ne seront pas distinguées dans la suite du texte en raison notamment des effectifs trop faibles des bénéficiaires du Fsl. Ainsi, le terme générique d'aide au logement a été retenu désignant simultanément les bénéficiaires d'allocations logement versées par les Caf et ceux relevant du Fsl, soit 31 % de l'échantillon. Néanmoins nous revenons parfois sur cette distinction entre les deux types d'aides, pour expliquer certains résultats.

---

## Les difficultés liées au logement

Albert Mollet,  
*membre de l'Observatoire*

L'Observatoire n'a pas engagé d'études sur le logement, mais a eu communication de plusieurs rapports récents sur le sujet qui sont ici succinctement présentés.

### « La lutte contre les exclusions, le besoin d'un nouvel élan »

C'est le titre du 7<sup>e</sup> rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, remis en novembre 2001, au Président de la République.

Il examine deux axes majeurs de la loi contre les exclusions : la réforme des attributions et la prévention des expulsions.

Il a également traité deux sujets préoccupants : les difficultés de logement des ménages immigrés ou étrangers d'une part <sup>13</sup>, le coût du logement et, en particulier des charges locatives, d'autre part.

### ■ La réforme des attributions : quelques traits

Après un rappel historique des constats sur le problème des attributions, et des avis précédents du Haut Comité, le rapport présente les mesures décidées par la loi contre les exclusions du 29 juillet 1998 et leur mise en œuvre.

- *La création d'un règlement départemental d'attributions* : rappelons qu'un accord collectif départemental définit pour chaque organisme Hlm un engagement annuel d'attributions pour les personnes défavorisées et les délais d'attente anormaux. Dans la pratique, les organismes Hlm ont tendance à ne prendre en considération que les cas les plus difficiles ou à ne programmer que des prêts locatifs aidés (Pla) d'intégration.

- *La définition de bassins d'habitat* : elle se met en place en province, mais apparaît difficile en Ile-de-France.

- *Les conférences intercommunales* doivent définir les orientations prioritaires d'attributions pour chaque organisme et les besoins de création d'offres adaptées. Elles doivent aussi adopter une charte intercommunale. Le retard considérable pris dans la mise en place de ces chartes met en cause la crédibilité de la réforme.

---

<sup>13</sup> Voir Cahier consacré aux étrangers.

En Ile-de-France, une conférence régionale de logement social est prévue, mais sa création a connu beaucoup de retard. Par ailleurs, elle n'a pas encore engagé de démarche de coopération entre les départements.

- *Le numéro départemental unique d'enregistrement des demandes de logement social* : il est effectif dans l'ensemble des départements depuis fin juin 2001. Par contre, la mise en place des commissions de médiation connaît un retard important. Par ailleurs, trop peu de préfets utilisent leur contingent de réservation (25 %) au profit des personnes défavorisées.

L'obstacle majeur dans le domaine des attributions réside, dans un tiers des départements, dans la définition du public visé. Cette définition est restrictive et les objectifs quantifiés sont très faibles.

### ***La prévention des expulsions***<sup>14</sup>

On assiste à l'augmentation inquiétante de décisions de justice prononçant l'expulsion, du nombre de décisions accordant le concours de la force publique et du nombre d'interventions effectives entre 1999 et 2000. Le rapport constate quatre dysfonctionnements importants. Il s'agit de la non-délivrance des commandements à payer par les huissiers au domicile, de la méconnaissance par les bailleurs privés des dispositifs ; l'augmentation des saisines par la Section départementale d'aide au logement (Sdapl) et l'insuffisance des services sociaux dans les dossiers présentés aux juges sont également dénoncées.

En revanche, les bailleurs sociaux ont amélioré leur gestion, notamment par la création d'agents pour la gestion des impayés et la mise en place de plans d'apurement avec les ménages concernés.

Parmi les recommandations, le Haut Comité prône le renforcement des moyens de la Sdapl et la saisie systématique du Fonds de solidarité logement (Fsl). Il préconise également le développement de l'enquête sociale liée à l'assignation, ainsi que l'obligation d'une offre d'hébergement avant l'octroi du concours de la force publique.

### ***Les charges locatives et le coût du logement***

L'augmentation des charges de logement est due, à la fois, à l'augmentation des loyers (tension des marchés, faible production de logements vacants) et à l'accroissement des charges et dépenses d'énergie : coût de l'énergie en hausse, augmentation des normes de confort, développement des prestations de services.

L'augmentation des dépenses consacrées au loyer s'élève ainsi de 42 % dans le parc Hlm et de 49 % dans les autres parcs entre 1990 et 1995.

<sup>14</sup> L'Uniopss a coordonné plusieurs études sur la mise en œuvre du nouveau dispositif de prévention des expulsions dans cinq sites : Marseille, Lyon, Arras, Bobigny et Chartres. Ces études réalisées pour le ministère de l'Équipement, du logement et des transports (Dguhc) sont disponibles auprès de l'Uniopss.

---

Si les aides au logement ont parallèlement augmenté, elles sont loin de couvrir les charges qui ne sont prises en compte que de manière forfaitaire. En particulier, le prix de l'eau a augmenté de 9 % par an entre 1982 et 1998 alors que l'inflation n'a été que de 4 %.

Ainsi le forfait « charges » n'a pas suivi la progression réelle de leurs coûts.

Le Haut Comité suggère la création d'une allocation personnalisée d'énergie, déconnectée des aides au logement.

### **Le logement « très social » : extension ou fragilisation du droit au logement <sup>15</sup> ?**

Le rapport étudie les convergences et rapprochements entre la politique du logement et celle de l'action sociale sur une vingtaine d'années. Il analyse les orientations et pratiques des opérateurs (organismes Hlm, Chrs) et s'interroge sur cette nouvelle offre qu'est le « logement très social ».

On ne retiendra ici que trois pistes.

D'une part, avec l'accroissement des difficultés économiques, le public visé par le parc « très social » s'élargit et les frontières entre catégories de public deviennent poreuses : il ne s'agit plus seulement de personnes désignées par leurs handicaps ou leurs particularités (jeunes, personnes âgées, travailleurs immigrés) mais de populations précarisées « éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence » (loi Besson).

D'autre part, contrairement aux politiques menées à partir des années cinquante, qui créaient des programmes spécifiques à normes et coûts réduits, le logement « très social » n'est plus aujourd'hui un produit immobilier spécifique : on y trouve aussi bien le logement privé ancien réhabilité en programme social thématique (Pst) que le logement social neuf ou réhabilité fortement aidé. Cependant, brouillant les frontières entre hébergement et logement, des formules d'habitats temporaires ou de logements d'urgence se sont développées qui tendent (comme « le programme bas de gamme » des années cinquante) à multiplier les zones d'attente et à miner la référence commune à un logement décent.

Enfin, ce qui définit le logement « très social », ce sont les modes d'accès et la procédure de gestion mis en œuvre : fonctions d'intermédiation, pratiques d'accès sélectives qui ne sont pas celles du droit objectif, mais de l'ordre de la prescription sociale. Ce sont les dispositifs locaux en place qui structurent et qualifient la demande. « *Ce développement de pratiques d'accompagnement social et de médiation semble remettre en cause le rapport locatif et procéder en quelque sorte à sa déconstruction pour lui substituer un rapport plus complexe ente puissance publique, médiateur et défavorisés* ». La politique

---

<sup>15</sup> E. Maurel, R. Ballain pour le plan urbanisme, construction, architecture (METL) juin 2000.

sociale du logement fonctionne sur des référentiels du droit assistantiel tutélaire qui s'accompagne de statuts de dépendance et d'une présomption d'incapacité.

### **Les études locales sur les Fonds de solidarité logement (Fsl)**

Ces études communiquées par la Cnaf sont très hétérogènes, mais des points communs suivants peuvent en être dégagés.

#### *Encadré 1*

#### **Les études locales des caisses d'allocations familiales**

Évaluation du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Préfecture des Alpes-Maritimes – Conseil général, Habitat et société et fondation des villes, 1999.

Évaluation des dispositifs d'aide du fond de solidarité en faveur du logement des personnes défavorisées. Département du Gard, Afcor, 1999.

Les bénéficiaires du Fsl : une population à l'avenir incertain, Caf de Besançon 1998.

Évaluation du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (Pdaldp) de la Nièvre, Crédoc, 2000.

#### ***Inégalités territoriales et dysfonctionnements***

Ces aspects ont été fréquemment soulignés et les exemples du Gard et des Alpes-Maritimes sont éclairants. Par exemple, dans le Gard, les taux de refus des dossiers varient selon les commissions décentralisées, de 22 à 36 % pour l'accès au logement, et de 35 à 52 % pour le maintien dans le logement.

Au nombre des dysfonctionnements, on retiendra la lourdeur des dossiers demandés, l'opacité des critères de décision, l'ampleur des délais de traitement et de mise en œuvre, l'inefficacité du Fsl pour les situations d'urgence.

Par ailleurs, le montant trop élevé des loyers et un parc Hlm trop limité entravent l'accès au logement.

#### ***Des taux d'effort élevés***

Les Caisses d'allocations familiales (Caf) de Lille et de Besançon ont analysé les caractéristiques des bénéficiaires du Fsl. Elles notent l'importance des prestations familiales dans les ressources (de 35,5 à 46 %), ainsi que, la sur-représentation des familles monoparentales (31 à 39 %.) Elles soulignent aussi, le taux élevé d'effort pour les bas revenus, si l'on prend en compte les charges (16 % à Lille mais 29 % à Besançon.)

### ***Une instabilité résidentielle***

L'étude sur la Nièvre est la seule à avoir interrogé des bénéficiaires du Fsl (échantillon très faible 100.) Elle confirme l'importance des familles monoparentales (34 %), la faiblesse des ressources liées à l'emploi (un tiers des ménages) et souligne l'instabilité résidentielle : deux tiers des personnes habitent leur logement depuis moins de deux ans.

On peut souligner que les aides stabilisent les familles dans leur logement.

Par ailleurs, les personnes ayant bénéficié de l'aide à l'accès sont généralement satisfaites et pensent ne plus avoir besoin de recourir au Fsl.

Néanmoins, les personnes ayant bénéficié d'une aide au maintien estiment plus fréquemment avoir besoin d'une nouvelle aide, et une part importante a déjà perçu plusieurs fois une aide.

### **Autour des squats : l'innocente construction d'une pauvreté coupable <sup>16</sup>**

*« Les squats sont le symptôme cumulé d'un état de nécessité et d'un trouble à l'ordre public... C'est l'absence de solutions à certaines difficultés d'habitat, ajouté à la vacance durable des logements utilisables, qui induisent le recours aux squats ».*

Le rapport étudie d'abord les notions juridiques qui encadrent le squat et la manière dont les institutions se saisissent de la gestion.

Les situations de squat opposent deux principes : le respect de la propriété privée et le droit au logement, mais le squat n'est pas une notion juridique, bien qu'il soit traité essentiellement en termes judiciaires. La notion « d'état de nécessité », fréquemment avancée devant les tribunaux, n'est que peu fréquemment retenue.

Depuis le début des années 1990, trois types de squat apparaissent : « Les squats de mal logement » qui concernent surtout des familles nombreuses (surtout africaine, en région parisienne, les squats de jeunes en rupture, souvent en errance, et avec des problèmes de toxicomanie et enfin les squats de demandeurs d'asile.

Les ensembles Hlm périphériques attractifs ou peu touchés par la vacance, connaissent ces phénomènes de squats <sup>17</sup>.

Les logements occupés, souvent de mauvaise qualité, sont donc des squats de pauvreté par manque d'habitat de recours, et les structures existantes sont dans l'incapacité de les reloger.

<sup>16</sup> Étude de la Fédération des associations pour l'insertion par le logement (Fapil) pour la Das, décembre 2000.

<sup>17</sup> Quelques organismes Hlm régularisent ensuite l'occupation des logements.

Du côté des institutions, l'éclatement et la non-coordination des acteurs concernés sont générateurs de failles dans l'accès aux droits. Le traitement des squats varie beaucoup d'un territoire à un autre, mais de façon générale, le décalage entre les besoins constatés et les services proposés entrave l'accès au logement ou à l'hébergement. Les squatters sont jugés « illégitimes » et n'entrent pas dans la catégorie des « ayants droit ».

***L'étude propose une série d'orientations***

D'abord, un meilleur accès aux droits fondamentaux : prise en compte des demandes par les logeurs, accès aux « fluides » (eau, gaz, électricité, etc.), accès aux soins, accompagnement socio-juridique pour l'accès aux droits.

Ensuite, l'élargissement des droits sociaux : ouverture de l'allocation logement pour les titulaires de droit de séjour de moins de 3 mois et du droit au travail, dispositif de solvabilisation type Rmi pour les jeunes.

Sont également préconisés une amélioration du traitement judiciaire, par une plus grande prise en compte de l'état de nécessité pour accorder des délais à l'expulsion et la mise en place d'une coopération entre acteurs institutionnels, type « cellule de crise ». Mais aussi, la production d'habitat, notamment par réquisition et des formules d'hébergement plus adaptées, des lieux d'accueil médicalisés.