



# Erétudes et Résultats

N° 630 • avril 2008

## Les difficultés de logement des bénéficiaires de minima sociaux

Un quart des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation de parent isolé (API) ou de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ne disposent pas de leur propre logement : ils sont hébergés par des proches ou occupent un logement prêté, vivent en hôtel, dans une habitation mobile, ou sont sans domicile. Le logement social joue un rôle primordial pour les autres : la moitié d'entre eux y résident à la mi-2006.

Parmi ceux qui vivent dans un logement autonome, près de la moitié ne disposent pas de tout le confort sanitaire de base, ou occupent un logement surpeuplé, ou jugent leur chauffage insuffisant ou leur logement en mauvais état.

Plus de la moitié de ceux qui doivent payer un loyer ou rembourser un emprunt rencontrent des difficultés à le faire. Une proportion croissante d'allocataires juge ces difficultés insurmontables.

La mobilité résidentielle est importante puisqu'un quart des bénéficiaires d'un des trois minima sociaux sont arrivés dans leur logement il y a moins de deux ans. Dans plus d'un tiers des cas, ce déménagement a été contraint.

**Delphine NIVIÈRE\***, **Maryse MARPSAT\*\*** et **Éric RENARD\***

\* Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité

Ministère de la Santé, de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique

\*\* Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

et Institut national d'études démographiques (INED)

**L**A PART DU BUDGET des ménages consacrée au logement constitue aujourd'hui un véritable indicateur de leur niveau de vie. Elle représente un quart du budget pour les 20 % de ménages les plus modestes, soit deux fois plus qu'il y a trente ans<sup>1</sup>. Dans ces conditions, les ménages les plus pauvres, au premier rang desquels se trouvent les bénéficiaires de minima sociaux, sont aussi les plus sévèrement touchés par la crise du logement.

Afin de mieux connaître les situations des allocataires de minima sociaux d'âge actif, la DREES a mené à la mi-2006 une enquête auprès de 6 800 personnes qui étaient bénéficiaires au 31 décembre 2004 du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation de parent isolé (API) ou de l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Les personnes ont été interrogées, qu'elles bénéficient encore ou non de l'un de ces trois minima sociaux à la date de l'enquête (encadré 1). Les allocataires enquêtés connaissent de nombreuses difficultés de logement, qu'il s'agisse de l'accès à un logement personnel, du maintien dans leur logement, des conditions dans lesquelles ils y vivent ou de leurs possibilités de déménager pour améliorer leur situation. De plus, comparée aux résultats d'une précédente enquête, menée au 1<sup>er</sup> trimestre 2003, leur situation semble s'être plutôt dégradée, avec davantage de difficultés d'accès ou de maintien dans un logement autonome.

### **Une détérioration de l'accès à un logement autonome entre 2003 et 2006...**

En 2006, 76 % des bénéficiaires du RMI, de l'API ou de l'ASS disposent de leur propre logement. Ils étaient 82 % à être dans ce cas lors de la précédente enquête en 2003. Dans un contexte d'accroissement de la population bénéficiaire de ces minima sociaux<sup>2</sup>, la possibilité de résider en logement autonome s'est ainsi restreinte en trois ans. L'habitat social demeure prépondérant pour disposer de son propre logement. Ainsi 36 % des bénéficiaires sont locataires en

HLM, proportion qui atteint même 45 % pour les allocataires de l'API. 30 % des bénéficiaires d'un des trois minima sociaux sont locataires du parc privé, et seulement 10 % sont propriétaires occupants ou accédants à la propriété en 2006. Trois ans plus tôt, ils étaient proportionnellement plus nombreux à accéder au parc HLM (40 %) ou à être propriétaires (17 %) et moins présents dans le secteur locatif privé (26 %) [tableau 1].

À titre de comparaison, parmi l'ensemble des ménages ordinaires âgés de 18 à 65 ans en 2002 en France métropolitaine<sup>3</sup>, 19 % étaient locataires du parc social, 21 % locataires du parc privé et 51 % propriétaires de leur logement ou accédants.

### **... et une accentuation des situations de précarité de logement**

Pour près d'un quart des bénéficiaires interrogés en 2006, percevoir un minimum social ne suffit pas pour accéder à un logement autonome. Ils étaient 18 % dans cette situation en 2003 (tableau 1). 5 % des allocataires résident dans un logement qui est mis à leur disposition – à titre gracieux ou contre une participation financière – par des parents ou amis qui n'y résident pas eux-mêmes. 15 % sont hébergés par un parent ou un ami qui habite également le logement, contre 11 % en 2003. Parmi eux, plus d'un cinquième (23 %) versent une participation financière pour leur hébergement. 4 % des allocataires sont dans une situation beaucoup plus précaire et ne vivent pas dans un logement : ils louent une chambre d'hôtel, vivent dans une structure d'hébergement collectif (centre d'hébergement, foyer), dans une habitation mobile, ou se déclarent sans-abri, en squat, ou sans domicile fixe.

### **Des conditions d'habitat souvent difficiles...**

Disposer d'un logement autonome ne garantit pas toujours qu'il réponde aux normes de confort de base. Près de 6 % des allocataires vivant dans leur propre logement ne disposent pas de tous les éléments de confort sanitaire (eau chaude, salle de bains,

toilettes intérieures et chauffage). 24 % jugent leur logement en mauvais état et 22 % que le chauffage y est insuffisant. 27 % des allocataires vivant en ménage d'au moins deux personnes connaissent une situation de surpeuplement. Au total, c'est 46 % des allocataires vivant dans un logement autonome qui sont confrontés à au moins un de ces éléments d'inconfort<sup>4</sup>. Ces proportions sont restées stables depuis 2003. Par ailleurs, un tiers des allocataires jugent leur logement trop petit.

### **... surtout pour les allocataires qui n'ont pas leur propre logement**

Ne pas disposer de son propre logement s'accompagne souvent de problèmes de confort de l'habitat : déficit d'équipements sanitaires, surpeuplement ou mauvais état du logement. Même s'ils vivent dans un logement et non dans une chambre d'hôtel ou un foyer d'hébergement, les allocataires hébergés par un proche ou vivant dans un logement prêté sont confrontés à des conditions d'habitat plus difficiles que ceux qui disposent de leur propre logement. Parmi les allocataires vivant en ménage de deux personnes au moins, 38 % de ceux hébergés par leur entourage vivent dans un logement surpeuplé (contre 27 % de ceux ayant leur propre logement) et pour 17 % d'entre eux le surpeuplement est accentué<sup>5</sup>. Ce dernier résultat traduit certainement le caractère d'urgence associé aux situations d'hébergement chez un proche. Les allocataires vivant dans un logement prêté sont deux fois plus nombreux (11 %) que ceux qui ont un logement à ne pas disposer de tous les éléments de confort sanitaire. Les allocataires ayant des formes plus marginales de logement (en dehors de ceux se déclarant sans-abri, sans domicile ou en squat) cumulent les difficultés d'habitat. Plus de la moitié ne bénéficie pas du confort sanitaire de base, souvent du fait de l'absence de toilettes ou de salle de bains à l'intérieur de leur chambre ou de leur dortoir. De plus, ne disposant souvent que d'une seule pièce, 65 % se plaignent de l'exiguïté de leur loge-

1. Sources : INSEE, enquête Budget de famille 2006.

2. En métropole, le nombre de bénéficiaires des trois allocations (API, RMI, ASS) passe de 1,49 million au 31 décembre 2002 à 1,69 million au 31 décembre 2005, soit une hausse de 14 %.

3. Sources : INSEE, enquête Logement 2002.

4. Ici, on considère que les personnes vivant seules n'occupent pas un logement surpeuplé.

5. Un surpeuplement accentué correspond à un manque de deux pièces ou plus dans le logement en regard de la composition du ménage.

ment. Un tiers se plaint du mauvais état et de l'insuffisance du chauffage de ce logement.

### De fréquents problèmes de maintien dans le logement

Disposer de son propre logement ne met pas à l'abri de difficultés pour s'y maintenir. Les bénéficiaires de minima sociaux, locataires ou propriétaires de leur logement, sont nombreux à être confrontés à des problèmes de paiement du loyer ou des dépenses relatives au logement (Nivière, 2006).

Parmi ceux qui doivent s'acquitter d'un loyer ou d'un emprunt immobilier, 55 % rencontrent des difficultés à le faire, et 21 % ont des difficultés telles qu'ils ne pensent pas pouvoir y faire face. Les locataires du parc privé

sont plus exposés : 23 % rencontrent des difficultés insurmontables, contre 20 % dans le parc HLM et 13 % parmi les accédants à la propriété. Les difficultés sont nettement plus marquées dans l'agglomération parisienne, où les loyers pratiqués sont plus élevés qu'ailleurs : 26 % des bénéficiaires y sont confrontés à des difficultés insurmontables pour payer leur loyer.

Percevoir un salaire ou un revenu d'activité en complément ou en substitution du minimum social facilite la gestion du budget sans mettre totalement à l'abri des difficultés de paiement : 16 % des anciens allocataires aujourd'hui en emploi et 13 % des allocataires en emploi qui restent bénéficiaires d'un minimum social rencontrent encore des difficultés insurmontables.

De plus, ne pas pouvoir honorer son loyer ou les factures liées au logement expose à divers risques de sanction : depuis décembre 2004<sup>6</sup>, parmi les bénéficiaires qui disposent de leur propre logement, 27 % ont été menacés d'une coupure d'électricité, de gaz ou de téléphone, 9 % d'une coupure d'eau et 7 % d'une expulsion. Au total, c'est 30 % des bénéficiaires qui ont été menacés de coupure ou d'expulsion.

Les difficultés de maintien dans le logement semblent s'être renforcées entre 2003 et 2006. Si la proportion de bénéficiaires ressentant des difficultés à payer leur loyer a à peine progressé, passant de 53 % à 55 %, celle des allocataires qualifiant ces difficultés d'insurmontables a presque doublé en trois ans, passant de 12 % à 21 %.

6. Date à laquelle les bénéficiaires étaient inscrits dans l'un des trois minima sociaux (cf. encadré 1).

■ TABLEAU 1

### Les situations de logement des bénéficiaires des trois minima sociaux et leur évolution de 2003 à 2006

|  | API          |              | ASS          |              | RMI          |              | Ensemble     |              |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|  | 2003         | 2006         | 2003         | 2006         | 2003         | 2006         | 2003         | 2006         |
| Dispose de son propre logement   | 87,3         | 83,1         | 83,9         | 80,2         | 80,2         | 73,7         | 82,0         | 75,9         |
| • propriétaire, accédant à la propriété  | 3,4          | 3,0          | 32,1         | 26,0         | 13,4         | 7,1          | 16,8         | 10,2         |
| • locataire secteur HLM  | 47,9         | 45,3         | 33,1         | 30,9         | 40,8         | 36,1         | 39,8         | 36,0         |
| • locataire secteur libre ou payant un loyer à une association                   | 35,9         | 34,8         | 18,6         | 23,2         | 26,1         | 30,6         | 25,5         | 29,6         |
| Occupant un logement prêté par un proche (avec ou sans participation financière) | 2,8          | 3,3          | 4,6          | 6,0          | 3,4          | 5,5          | 3,6          | 5,4          |
| Hébergé chez un proche   | 8,9          | 11,8         | 7,0          | 10,8         | 13,3         | 15,9         | 11,1         | 14,6         |
| Situations marginales de logement*   | 1,0          | 1,7          | 4,3          | 2,8          | 3,0          | 4,5          | 3,1          | 3,9          |
| <b>Total</b>   | <b>100,0</b> |

\* Les situations marginales de logement englobent la location d'une chambre d'hôtel, l'hébergement en collectivité avec participation financière (CHRS, foyer...), le logement gratuit en collectivité (centre d'hébergement d'urgence...), l'habitat mobile, les squats et les personnes se déclarant sans domicile ou sans abri.

Sources • DREES, enquête sur l'insertion des bénéficiaires de trois minima sociaux : API, ASS, RMI, mai-juin 2006.

■ ENCADRÉ 1

### L'enquête sur les bénéficiaires de minima sociaux (BMS 2006)

Au deuxième trimestre 2006, la DREES a mené une enquête sur l'insertion des bénéficiaires de trois minima sociaux. Les minima sociaux sont des prestations sociales non contributives<sup>1</sup> versées sous conditions de ressources et visant à assurer un revenu minimum à une personne ou à sa famille. Parmi les neuf dispositifs applicables sur l'ensemble du territoire, les trois étudiés dans l'enquête sont :

- le revenu minimum d'insertion (RMI), créé en 1988, qui garantit des ressources minimales à toute personne âgée d'au moins 25 ans ou assumant la charge d'un ou plusieurs enfants.
- l'allocation de parent isolé (API), créée en 1976, qui s'adresse aux personnes sans conjoint assumant seules la charge d'enfants. La durée de perception de cette allocation est limitée dans le temps et variable selon l'âge du dernier enfant.
- l'allocation de solidarité spécifique (ASS), instituée en 1984, qui est une allocation de chômage du régime de solidarité géré par l'État et est destinée aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage et justifiant d'au moins cinq années d'activité salariée au cours des dix années précédant la rupture de leur contrat de travail.

Le terme de « bénéficiaires » regroupe les allocataires administratifs ainsi que, pour le RMI (allocation familialisée), les conjoints d'allocataires. Pour tous les résultats issus de l'enquête, on utilise indifféremment les termes de « bénéficiaires » ou « d'allocataires ».

L'échantillon de l'enquête a été tiré dans l'échantillon national inter-régimes d'allocataires de minima sociaux (ENIAMS) au 31 décembre 2004. Les personnes interrogées étaient donc bénéficiaires d'un des trois minima sociaux à cette date, mais pas nécessairement au moment de l'enquête.

L'échantillon se compose d'environ 6 800 bénéficiaires, dont 3 600 du RMI, 2 000 de l'API et 1 200 de l'ASS.

Une enquête précédente avait déjà été menée au 1<sup>er</sup> trimestre 2003 auprès de bénéficiaires de minima sociaux inscrits au 31 décembre 2001, avec une méthode et un questionnaire proches, afin de faciliter les comparaisons.

1. Prestations qui ne relèvent pas d'un mécanisme d'assurance fondé sur la contrepartie de cotisations mais d'un mécanisme de solidarité.

## Une mobilité résidentielle plus importante

24 % des allocataires sont arrivés dans leur logement il y a moins de deux ans en 2006. La mobilité résidentielle des bénéficiaires de minima sociaux s'est globalement accrue puisqu'ils étaient 20 % à occuper leur logement depuis moins de deux ans en 2003. Elle a notamment fortement augmenté au sein du parc locatif privé, passant de 26 % à 36 % en trois ans. Dans le parc HLM, avec 21 % de bénéficiaires emménagés depuis moins de deux ans en 2006, la mobilité semble rester stable. En revanche, parmi les bénéficiaires auparavant hébergés chez un tiers elle est passée de 9 % à 16 %, et elle atteint 29 % pour ceux qui connaissaient d'autres formes plus marginales de logement, contre 10 % trois ans plus tôt.

En outre, parmi les nouveaux emménagés, ceux qui étaient hébergés par un proche ou logés dans un logement non autonome sont, en proportion, moins nombreux en 2006 qu'en 2003 à accéder à leur propre logement : 88 % y avaient accès en 2003 contre 74 % en 2006.

Ce sont les propriétaires qui connaissent la plus faible mobilité ; seuls 3 % des allocataires propriétaires ou accédants à la propriété à la fin 2005 ont déménagé depuis.

## Les allocataires qui déménagent améliorent le plus souvent leurs conditions d'habitat

Près de la moitié des personnes (47 %) qui étaient logées par un tiers sont devenues locataires du parc privé et un quart ont accédé au parc HLM. 20 % continuent à être logées ou

hébergées par un tiers. Les deux tiers des personnes qui étaient locataires dans le parc privé le sont restées en déménageant, alors que 18 % sont devenues locataires du parc HLM. Les anciens locataires en parc HLM le restent également majoritairement (62 %), contre 23 % qui l'ont quitté pour une location dans le parc privé.

Dans la majorité des cas, le déménagement a permis une amélioration des conditions d'habitat ; mais dans 15 % des cas, en déménageant, la personne a vu ses conditions d'habitat se dégrader.

Les personnes qui étaient en situations marginales de logement (chambres d'hôtel, foyer ou centre d'hébergement, habitation mobile ou sans domicile) sont celles qui ont le plus souvent amélioré leurs conditions d'habitat : 59 % les ont beaucoup améliorées et 14 % un peu. C'est pour les propriétaires et dans une moindre mesure pour les locataires du parc privé que le déménagement a le plus souvent donné lieu à une dégradation des conditions de logement.

Dans plus d'un tiers des cas, le déménagement a été contraint : pour 10 % le précédent logement était inhabitable ; dans 9 % des cas le loyer ou les charges étaient devenus trop lourds ; 7 % ont quitté leur logement précédent en raison d'une mésentente avec les cohabitants (précédent conjoint ou hébergeur). La fin du bail (3 %), une expulsion (4 %) ou encore des problèmes de santé (3 %) ont pu également contraindre à un changement de logement. Dans les autres cas, le déménagement paraît plutôt choisi par l'allocataire : souhait d'accéder à un logement plus grand ou plus confortable (18 %),

désir d'avoir son propre logement (16 %), insatisfaction par rapport à l'environnement ou au voisinage du précédent logement (7 %), agrandissement de la famille (5 %) ou encore meilleure localisation du logement par rapport au travail (5 %) ou à la famille (5 %).

Les locataires du parc privé et les propriétaires sont ceux qui sont les plus concernés par un départ forcé : 46 % des anciens locataires du parc privé et 52 % des propriétaires invoquent comme motif de leur déménagement une fin de bail, une expulsion, une séparation, des charges financières trop lourdes, un logement inhabitable ou des problèmes de santé.

Le souhait d'avoir un logement plus grand ou plus confortable, situé dans un environnement plus agréable est plus particulièrement mis en avant par les locataires du parc HLM (37 %) ou du parc privé (33 %). Le souhait d'avoir son propre logement concerne avant tout les personnes qui étaient logées par un tiers (44 % invoquent ce motif), puis celles qui se trouvaient en situation marginale de logement (29 %).

## Pour en savoir plus

- Nivière D., 2006, « Les ménages ayant des difficultés pour payer leur loyer », *Études et Résultats*, DREES, n° 534, novembre.
- Nivière D., Marpsat M., Renard E., à paraître en 2008, « Le logement des bénéficiaires de minima sociaux », *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*, pp. 385-411.