



Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

GROUPE DE TRAVAIL LOGEMENT **Sous-groupe 5 : Investir dans le social est une économie budgétaire**

Mardi 8 juin 2021

CNLE – Ministère des solidarités et de la santé

- Intervention de Pierre Madec, économiste à l'OFCE, sur l'évaluation des coûts induits par le mal logement dans les politiques publiques du logement sur de nombreux paramètres sanitaires, sociaux et éducatifs (dans le cas des familles)..... 4
- Echanges et point de précisions sur l'organisation de la « gouvernance » de l'hébergement et du logement : son caractère interministériel, la pluralité d'acteurs..... 8

Ordre du jour

- Intervention de Pierre Madec, économiste à l'OFCE, sur l'évaluation des coûts induits par le mal-logement dans les politiques publiques du logement sur de nombreux paramètres sanitaires, sociaux et éducatifs (dans le cas des familles).
- Echanges et point de précisions sur l'organisation de la « gouvernance » de l'hébergement et du logement : son caractère interministériel, la pluralité d'acteurs.

Membres présents

➤ **COLLÈGE DES PARTENAIRES SOCIAUX**

Jean STIRN (CGT)

➤ **COLLÈGE DES PERSONNES CONCERNÉES**

Fatouma DIOP (LPP)

André MARCEL (LPP)

Yasmina YOUNES (CNPA-Armée du Salut), rapporteure

INVITÉS PERMANENTS

➤ **REPRÉSENTANTS DES ORGANISMES SOCIAUX**

Delphine BAUDET-COLLINET (Union sociale pour l'habitat – USH), Co-présidente

➤ **REPRÉSENTANTS DES CONSEILS ET COMITÉS**

Philippe LACROIX (Haut comité pour le logement des personnes défavorisées – HCLPD)

➤ **COMITÉ SCIENTIFIQUE**

Isa ALDEGHI (CREDOC)

➤ **SECRETARIAT GENERAL DU CNLE**

Juliette RAMSTEIN

Delphine AUBERT

➤ **INTERVENANT**

Pierre MADEC (économiste à l'OFCE)

➤ **AUTRES PARTICIPANTS**

Julien LEVY (Observatoire des non-recours aux droits et services – Odenore)

Nombre total de participants : 11

La séance est ouverte à 9 heures 45.

Intervention de Pierre Madec, économiste à l'OFCE, sur l'évaluation des coûts induits par le mal-logement dans les politiques publiques du logement sur de nombreux paramètres sanitaires, sociaux et éducatifs (dans le cas des familles).

Un document est partagé en séance.

Pierre MADEC (économiste à l'OFCE)

Bonjour à toutes et à tous. Je vous prie de m'excuser pour cette confusion de calendrier et mon retard. Je vais donc évoquer le coût économique et social du mal-logement. L'étude que je vais vous présenter a été réalisée pour l'Onpes par l'OFCE sur le cas français. Je mentionnerai également une étude européenne sur cette question.

L'idée de la première étude est d'examiner les coûts directs du mal-logement, qui sont aisément identifiables et sont les suivants :

- le programme 177 de la loi de finances, soit les dépenses relevant de l'hébergement d'urgence, qui seraient économisées si les personnes étaient logées normalement ;
- la politique du logement au sens large : les APL ne seraient pas versées si le coût du logement était raisonnable pour les ménages et si le parc locatif privé pouvait les accueillir dans des conditions normales. De même, les dépenses de politique de la ville (rénovation urbaine par exemple) seraient prises en charge par le marché.

La démarche s'est toutefois davantage attachée à évaluer les coûts économiques et sociaux indirects du mal-logement, en abordant trois champs d'étude :

- l'éducation : impact du mal-logement sur la réussite scolaire ;
- la santé : impact sur l'état de santé ressenti ;
- l'emploi : impact sur la probabilité de retrouver un emploi lorsque la personne est au chômage.

La définition du mal-logement repose sur le taux de suroccupation du logement, le taux d'effort trop élevé ou le reste à vivre trop faible, la précarité énergétique (dépenses excessives pour se chauffer ou froid dans le logement), l'habitat sans confort (habitat bruyant, humidité, etc.).

La méthode a consisté à définir des indicateurs, à mener une analyse descriptive, à vérifier les hypothèses de départ et à identifier clairement l'impact de la situation de mal-logement, toutes choses égales par ailleurs, en chiffrant le coût économique et social imputable à telle ou telle composante du mal-logement.

S'agissant de la réussite scolaire, les enfants vivant dans les logements surpeuplés ont davantage de chances d'accuser des retards scolaires que les autres. De même, plus le taux d'effort est important, plus le risque d'échec scolaire est élevé. La corrélation est identique pour la présence d'humidité dans le logement. D'autres caractéristiques sociales des ménages (niveau de revenu, de diplôme...) ont été analysées afin de déterminer l'effet unique de la composante du mal-logement. Il en ressort que le véritable impact négatif sur la réussite scolaire lié au logement est celui de la suroccupation : un enfant vivant dans un logement surpeuplé a 40 % de chances de plus qu'un autre enfant d'être en retard à l'école.

Le chiffrage de ce constat repose sur le coût annuel du redoublement pour les finances publiques, évalué entre 1,4 et 2,2 milliards d'euros. Une méthode économétrique permet de définir que 6 à 7 % de ce coût est uniquement lié à la présence de bruit et que 4 à 5 % de ce montant global est imputable à la suroccupation du logement, soit 230 millions d'euros.

Par ailleurs, le taux de chômage des personnes mal-logées est plus important que la moyenne. Il est difficile de déterminer si le fait d'être au chômage conduit à être mal logé ou si c'est le fait de vivre dans un logement dégradé qui induit le fait de rester au chômage. Toutefois, l'analyse s'efforce de contrôler ce biais en prenant en compte les personnes n'ayant pas changé de logement lorsqu'elles sont tombées au chômage, et en examinant leur probabilité de retrouver un emploi. Il en ressort que, toutes choses égales par ailleurs, la situation de suroccupation du logement augmente de 80 % la probabilité d'être ou de rester au chômage (+50 % pour la situation de logement humide).

Du point de vue de l'évaluation du coût, il n'est pas aisé de déterminer le coût global du chômage en France. Toutefois, il est possible d'imputer à la condition de suroccupation du logement 4 à 16 % du coût du chômage, la fourchette étant de 9 à 13 % pour la présence d'humidité et de 4 à 7 % pour la présence de bruit.

Isa ALDEGHI (CREDOC)

Avez-vous tenté d'analyser l'effet de la combinaison des inconforts dans le logement (addition de la suroccupation, du caractère bruyant et humide du logement) ?

Pierre MADEC (économiste à l'OFCE)

Je vous ai présenté les effets propres à chaque composante du logement. Toutefois, il existe des chiffres relatifs aux combinaisons croisées dans le rapport complet de l'Onpes (disponible sur le site de cet organisme). Il est cependant à noter que ces composantes du mal-logement se cumulent relativement peu.

S'agissant de la santé, l'analyse ne repose pas sur des indicateurs de santé objectifs, mais sur le ressenti des personnes quant à leur état de santé. L'étude montre que les personnes vivant dans un logement trop petit ont moins souvent tendance à se déclarer en mauvaise santé, en lien avec le fait que peu de ménages âgés sont en situation de suroccupation (effet âge important). En contrôlant cet effet âge, et toutes choses égales par ailleurs, il s'avère que les composantes du mal-logement augmentent de 40 à 60 % la probabilité de se déclarer en état de santé mauvais ou très mauvais. Du point de vue économique, cet impact est évalué entre 1 et 9 % du coût total des dépenses de santé.

De nombreux travaux ont été réalisés sur le coût économique du mal-logement, notamment au Royaume-Uni, où des chercheurs sont allés jusqu'à prendre en compte la dégradation des parties communes des logements par exemple. Une autre étude, réalisée par Eurofound à l'échelle européenne, s'est attelée à évaluer les coûts du logement inadapté : 194 milliards d'euros d'économies seraient réalisées en UE si la lutte contre le mal-logement était efficace.

Ainsi, il apparaît que l'investissement dans le social représente bel et bien une économie budgétaire, aussi bien à l'échelle française qu'européenne. De nombreuses études se sont attachées à chiffrer « l'avantage HLM », soit l'écart de loyer entre parc social et parc privé pour un même logement. Cet « avantage » est évalué, en France, à hauteur de 13 à 15 milliards d'euros par an pour les locataires du parc social par rapport à ce qu'ils paieraient dans le parc privé. Ces ménages étant par nature modestes, ils consomment une part importante de leurs revenus et cet « avantage HLM » est réinvesti dans la consommation et donc directement dans l'économie. Au contraire, si ces sommes étaient données à des bailleurs privés, par nature plus aisés, elles seraient en grande partie épargnées. Dès lors, le logement social possède un effet multiplicateur important pour l'économie globale. Enfin, selon une étude que j'ai réalisée pour l'USH, le logement social constitue un rempart contre le mal-logement. En outre, les APL ont un effet plus important dans le parc public que dans le parc privé et peuvent donc générer un impact d'autant plus bénéfique pour l'économie. Enfin, eu égard aux conditions de vie, le fait de bénéficier d'un logement social diminue de 12 % la probabilité d'être exposé au bruit, de 24 % celle d'être exposé à l'humidité, de 30 % la probabilité de situation de précarité énergétique, de 11 % la probabilité de situation de suroccupation et de plus de 30 % la probabilité de situation de contrainte budgétaire, toutes choses égales par ailleurs. Dès lors, le logement social, qui contribue à protéger contre le mal-logement, induit des économies budgétaires.

Delphine BAUDET-COLLINET (Co-présidente)

Je vous remercie pour la richesse de votre présentation. Des remarques ont été postées sur le fil de discussion. En premier lieu, Yasmina Younes invite le groupe de travail à réfléchir, au-delà de la question des coûts, à l'enjeu des besoins des personnes concernées, en lien avec l'accompagnement, l'accueil inconditionnel et le respect de leurs droits fondamentaux.

Par ailleurs, Juliette Ramstein a republié le texte expliquant le thème du sous-groupe 5, intitulé « Investir dans le social est une économie budgétaire » : « *Le groupe de travail cherchera à évaluer les coûts induits par le mal-logement dans les politiques publiques du logement, de la santé, de l'ASE, de la justice et de l'asile et son impact sur les parcours de vie (santé, éducation...) et la cohésion sociale (mixité, vivre ensemble). Il conviendra à cet égard de faire un point sur l'organisation de la « gouvernance » de l'hébergement et du logement : son caractère interministériel, la pluralité d'acteurs... et dans le même temps dégager les moyens budgétaires alloués au regard des ambitions politiques à mettre en regard des besoins évalués et exprimés. L'objectif est de mettre*

en exergue les économies globales qui pourraient être réalisées par l'Etat et les collectivités en mettant en place une réelle et effective politique d'accès au logement pour tous. »

Jean STIRN (partenaires sociaux – CGT)

Le rapport mentionne une source INSEE de 2002. Existe-t-il des éléments plus récents et selon quelle périodicité les études nationales sur le logement sont-elles réalisées ?

Pierre MADEC (économiste à l'OFCE)

L'étude de 2002 correspond à l'enquête santé de l'INSEE, qui intégrait un volet logement. Depuis, d'autres enquêtes ont été mises en œuvre, mais pas nécessairement avec un volet logement. Ces données pourraient donc effectivement être mises à jour. S'agissant du logement exclusivement, la dernière enquête disponible date de 2013, mais celle de 2020 devrait être publiée sous peu. Les enquêtes sur le logement datent de 2002, 2006, 2013 et 2020. Ainsi, elles sont de moins en moins fréquentes, car elles sont coûteuses.

Delphine BAUDET-COLLINET (Co-présidente)

Lors des échanges en sous-groupe 1, relatif à la connaissance des besoins et à l'observation, une proposition a émergé consistant précisément à augmenter la fréquence des enquêtes INSEE sur ces thèmes. Nous pourrions porter la préconisation de réintroduire un volet logement dans chacune des enquêtes.

Pierre MADEC (économiste à l'OFCE)

Cette proposition est intéressante, car elle est moins coûteuse et permettrait de mettre à jour les données les plus importantes de façon plus fréquente. L'enquête logement est, pour sa part, extrêmement lourde à mettre en œuvre.

André MARCEL (LPP)

Je souhaite alerter sur le fait que l'intérieur des logements se dégrade parfois très rapidement. Comment prendre cet aspect en compte ?

Pierre MADEC (économiste à l'OFCE)

Il me semble que ce type de question figure dans l'enquête logement de l'INSEE. En l'occurrence, je me suis attaché à d'autres enquêtes et je n'ai pas examiné cette question de l'intérieur des logements ou du mobilier. Il existe des enquêtes plus qualitatives sur ces sujets.

Isa ALDEGHI (CREDOC)

A mon sens, l'enquête logement de l'INSEE est très intéressante, car elle est multithèmes. Ainsi, elle livre des données sur l'emploi, la structure familiale, etc., et suit ces indicateurs dans la durée. Or l'INSEE a tendance à espacer ces enquêtes et ne consacre plus de volets spécifiques aux DOM. Il est à noter que l'enquête de 2020 a été sous-traitée à d'autres organismes et que l'échantillon a été divisé par trois. En outre, la collecte de données est réalisée en majeure partie par des moyens numériques et non par des enquêteurs de terrain, posant le problème de l'éloignement de certaines populations de ces outils informatiques. Cette rupture méthodologique nuit à la comparaison entre les enquêtes et donc au suivi des évolutions dans le temps. Je déplore cette évolution vers un moins-disant qualitatif, alors même que ces enquêtes constituent un socle pour construire des politiques publiques.

Pierre MADEC (économiste à l'OFCE)

Je partage pleinement votre point de vue. La prochaine grande enquête sera mise en œuvre en 2023-2024. Il est important de souligner que l'investissement dans les enquêtes représente également des économies budgétaires, en ce qu'elles permettent de mieux connaître les publics et d'identifier leurs problèmes.

Isa ALDEGHI (CREDOC)

Le logement représente, en outre, un des premiers postes de dépense des ménages et n'est donc pas un sujet anecdotique.

Pierre MADEC (économiste à l'OFCE)

Le logement représente en effet un tiers des dépenses des ménages.

Pierre MADEC quitte la séance à 11 heures 10.

Yasmina YOUNES (CNPA-Armée du Salut)

Je tiens à témoigner de la difficulté des personnes précaires face aux offres de logement. Ainsi, des logements en mauvais état nous sont souvent loués, sans que cela puisse se déceler au début. Ces logements se dégradent rapidement, en deux ou trois mois, ce qui impacte notre moral. Ce point me touche personnellement et m'inquiète.

Delphine BAUDET-COLLINET (Co-présidente)

Cette question rejoint celle de l'accompagnement des personnes précaires au moment de l'état des lieux et revient aussi à se demander comment faire valoir ses droits lorsque les dégradations sont constatées au fil des mois. Les locataires doivent alors s'adresser au bailleur afin de demander à réaliser des travaux dans le logement.

Yasmina YOUNES (CNPA-Armée du Salut)

Il faut ajouter que si les travaux ne sont pas effectués sur le coup, la faute est rejetée sur le locataire en sortie de bail.

Jean STIRN (partenaires sociaux – CGT)

Je souhaite savoir si dans le cas soulevé par Yasmina Younes, la demande de logement a été réalisée seule ou avec l'aide d'un tiers (travailleur social). En effet, l'accompagnement au moment de l'état des lieux est une étape très importante. La présence d'un tiers permet de s'assurer du bon fonctionnement des aspects techniques du logement et que tout dysfonctionnement figure dans l'état des lieux.

Yasmina YOUNES (CNPA-Armée du Salut)

Dans mon cas, j'aurais dû être accompagnée, mais l'état des lieux a eu lieu en août, alors que ma référente était en vacances. J'ai subi une pression pour signer au plus vite, la gardienne ayant clairement profité de la situation. Ce défaut d'accompagnement à un moment crucial est donc dû au manque d'effectifs dans les structures d'accompagnement social.

Juliette RAMSTEIN (SG CNLE)

Je me demande si un locataire qui intègre un logement peut mettre en demeure le bailleur de réaliser des travaux s'il constate des problèmes de vétusté et de dégradations des parties communes dans son immeuble.

Delphine BAUDET-COLLINET (Co-présidente)

Il serait utile de recourir à un éclairage juridique sur ces questions précises. Les ADIL sont à même de répondre à ce type de questions qui concernent les rapports entre locataires et propriétaires.

Jean STIRN (partenaires sociaux – CGT)

J'ai été témoin d'une situation similaire à celle exposée par Yasmina Younes. Ces cas sont loin d'être isolés.

Delphine BAUDET-COLLINET (Co-présidente)

Dans le fil de discussion, Isa Aldeghi rappelle que le bailleur doit prendre en charge les travaux qui relèvent de la vétusté liée à l'usure normale d'un logement entre deux locataires. Elle suggère de demander à un juriste d'une association de locataires ou à une agence départementale d'aide au logement (ADIL) afin de savoir quelles sont les parts respectives des locataires et propriétaires.

Isabelle ALDEGHI (CREDOC)

J'ajoute que d'après mon expérience, en cas de litige avec un bailleur, il est très important d'agir de façon concertée avec ses voisins, car les démarches sont très lourdes et longues. L'ADIL est un organisme public, présent dans tous les départements, qui n'est pas assez connu alors qu'il est très utile et de bon conseil. Les renseignements y sont dispensés gratuitement par des agents compétents. Il serait souhaitable de communiquer plus largement sur l'existence des ADIL et sur leurs nombreuses permanences.

Delphine BAUDET-COLLINET (Co-présidente)

Il s'agit en effet d'un service très précieux, gratuit, et peut-être encore trop méconnu. Dans les ADIL, des juristes sont présents pour répondre aux questions des locataires et propriétaires, dans le parc

social comme dans le parc privé. Ainsi, un juriste de l'ADIL aurait sans doute pu aider Yasmina Younes face à son problème.

André MARCEL (LPP)

Il existe également le problème des incivilités. Par exemple, lorsque des voisins sont bruyants. Dans ces cas, il est difficile de trouver du soutien.

Yasmina YOUNES (CNPA-Armée du Salut)

Vous évoquez l'existence de l'ADIL, mais je tiens à rappeler que nous sommes dans des parcours d'accompagnement très lourds. Dès lors, le problème est de savoir comment accéder à ces services et qui peut me dire où les trouver. L'accès à l'administration est très complexe pour nous et nous avons souvent un passif lourd avec elle (sentiment d'écrasement, de perte de dignité, de voir les agents se « refiler la patate chaude »...). Pour ma part, je développe un stress très fort lorsque je dois m'adresser à l'administration, sans même parler du problème de l'accès à ces plateformes.

Delphine BAUDET-COLLINET (Co-présidente)

Vous pointez le problème réel du décalage entre les dispositifs existants et leur disponibilité/accessibilité pour certains publics. Il existe également des problèmes de confiance envers ces services.

Jean STIRN (partenaires sociaux – CGT)

Certes, il existe un problème de confiance, mais il faut également mentionner la nécessité de soutien. Les dispositifs d'accompagnement existent et le service social de secteur peut les mettre en place pour les personnes qui sont en difficulté face aux administrations. Ces dispositifs fonctionnent plutôt bien.

Yasmina YOUNES (CNPA-Armée du Salut)

Ma référente m'aide et joue le rôle de médiateur lorsqu'elle est présente.

Juliette RAMSTEIN (SG CNLE)

Pour revenir à l'ADIL, il est certain que des usagers se sentent actuellement découragés lorsqu'ils appellent les plateformes téléphoniques mises en place depuis le début de la crise sanitaire. En Ile-de-France, ces services sont surchargés et les temps d'attente sont longs. Il est à souhaiter que les permanences physiques reprennent place dès que cela sera possible.

Echanges et point de précisions sur l'organisation de la « gouvernance » de l'hébergement et du logement : son caractère interministériel, la pluralité d'acteurs.

Sans objet.

Juliette RAMSTEIN (SG CNLE)

Je propose de tenir notre prochaine réunion le jeudi 1^{er} juillet au matin.

L'ordre du jour étant épuisé, la séance est levée à 11 heures 30.