

CAHIER 1

*Surpeuplement  
un problème de taille*



FONDATION  
Abbé Pierre

# L'état du mal-logement

## en France 2018

RAPPORT ANNUEL #23



# Surpeuplement un problème de taille

8,6 millions de personnes touchées par le surpeuplement en 2013,  
dont 934 000 en surpeuplement « accentué »

**A** lors que les conditions de logement en France se sont constamment améliorées depuis des décennies, l'Insee estime que 2,7 millions de ménages vivent encore dans un logement surpeuplé en 2013, soit 8,5 % des ménages. Le surpeuplement constitue une dimension ancienne du mal-logement, traitée dès le XIX<sup>e</sup> siècle dans une perspective hygiéniste de résorption des « taudis ». Pour autant, le phénomène de la sur-occupation des logements reste prégnant aujourd'hui. Plus encore, on le voit refaire surface, alors qu'il était en déclin depuis plusieurs décennies. En témoignent les chiffres de l'enquête nationale Logement 2013, qui montrent pour la première fois une aggravation du phénomène. Le nombre de personnes concernées a nettement progressé entre 2006 et 2013, puisque **7 656 000 personnes vivent désormais dans un logement en surpeuplement « modéré »** (contre 6 865 000 en 2006, soit une hausse de 11,5 %), **et 934 000 personnes en surpeuplement « accentué »** (contre 797 000 en 2006, soit une hausse de 17,2 %).

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

Ce retour du surpeuplement est une tendance d'autant plus inquiétante que cette forme de mal-logement est vécue très douloureusement par les ménages concernés, comme le montre l'enquête Logement de l'Insee : 66 % des ménages subissant une situation de surpeuplement accentué souhaitent changer de logement, alors que ce n'est le cas que de 27 % des ménages en moyenne, de 39 % des ménages « fragilisés par rapport au logement » et de 48 % des « mal-logés ».

Ce retournement de tendance est inédit, tant le mouvement de desserrement des ménages, depuis plusieurs décennies voire plusieurs siècles était continu, dessinant, à travers ce que l'historien Antoine Prost appelle « la conquête de l'espace », une véritable révolution anthropologique. Petit à petit, et plus rapidement avec la démocratisation du confort et de la superficie après la Seconde Guerre mondiale, la vie privée est devenue possible non seulement vis-à-vis de la société mais également au sein de la famille, pour chaque individu du foyer, à l'abri du regard du « chef de famille ». **Disposer d'une chambre à soi est un luxe** qui en conditionne bien d'autres.

C'est aujourd'hui cette démocratisation de l'intimité, cette conquête immense et minuscule, qui est menacée. Car le retour du surpeuplement n'est pas général : les ménages à bas revenus sont en première ligne. Après une baisse générale du taux de surpeuplement de 1996 à 2006, la part des ménages à bas revenus vivant dans un logement surpeuplé a augmenté de 1,6 point (alors qu'elle a stagné pour les ménages modestes et diminué de 0,5 point pour les plus aisés).





## Un phénomène sous-estimé et minoré

L'absence de définition partagée entre les différentes institutions se conjugue aujourd'hui à une forme de récusation ou d'indifférence à la question du surpeuplement chez de nombreux acteurs de l'hébergement et du logement. On observe en effet **une certaine tolérance à l'égard de ce phénomène** : perçu comme inéluctable sur les territoires tendus, il est présenté par d'autres comme un « choix » voire comme une « solution » face aux difficultés de logement des ménages en situation de précarité.

Ces discours font écho à la relative absence d'analyse du surpeuplement dans la littérature française contemporaine relative aux conditions de logement : rares sont en effet les travaux qui analysent de manière détaillée les conséquences multiples de la sur-occupation pour les ménages : dégradation du logement, augmentation des risques domestiques, impacts sur la santé physique et mentale, difficultés rencontrées dans le développement et la scolarité des enfants, tensions et violences intrafamiliales...

### MÉNAGES EN SURPEUPLEMENT SUIVANT LE STATUT D'OCCUPATION EN 2013

Source : ENL 2013, exploitation Fondation Abbé Pierre.

	Surpeuplement modéré	Surpeuplement accentué	Total 2013
Propriétaires ou accédants à la propriété	435 660	30 060	<b>465 720</b>
Locataires du secteur « libre »	861 110	78 590	<b>939 700</b>
Locataires d'un logement social (HLM, social, loi 1948)	714 060	75 960	<b>790 030</b>
Logés en meublé, hôtel, garni, sous-locataires	333 737	17 947	<b>351 680</b>
<b>Total général</b>	<b>2 446 347</b>	<b>217 574</b>	<b>2 663 920</b>



# LE RETOUR DU SURPEUPELEMENT

**B**ien que relativement ancien, le problème du surpeuplement est loin de se résorber, et serait au contraire réactivé sous de nouvelles formes. Le problème doit d'autant plus nous inquiéter qu'il est alimenté par des dynamiques sociales qui ne semblent pas devoir se tarir dans un avenir proche : augmentation de la pauvreté et de la précarité, évolution des structures familiales, phénomènes migratoires...

## LE SURPEUPELEMENT N'ÉPARGNE AUCUN SECTEUR

### Les personnes « aux portes du logement » ou dans des solutions temporaires

Parmi les ménages en situation de surpeuplement, un premier groupe de personnes est confronté aux difficultés les plus aigües : ce sont celles qui, en l'absence d'un domicile propre, sont contraintes de se tourner vers toutes sortes de solutions atypiques et précaires : (foyers, chambres d'hôtels, hébergement chez des tiers, que ce soient des amis ou de la famille, en faisant jouer les solidarités familiales et communautaires).

Le surpeuplement est particulièrement marqué chez les ménages vivant en meublés, en hôtels ou garnis, en sous-location... Dans ces statuts d'occupation précaires, **plus de la moitié des ménages sont confrontés à la sur-occupation** (52 %), soit près de 352 000 ménages. Le surpeuplement a particulièrement progressé dans ces statuts d'occupation (+ 48 % depuis 2006, et + 77% pour le surpeuplement accentué).

Si le surpeuplement est ainsi monnaie courante pour les personnes en précarité qui restent aux « portes du logement », il demeure souvent difficile

à repérer. Dans des solutions d'habitat dites « atypiques », telles que les squats, caravanes, habitats de fortune, cabanes, etc., la sur-occupation n'est pas comptabilisée en tant que telle.

Dans une autre configuration mais toujours en dehors du « logement ordinaire », les personnes vivant dans les foyers, notamment dans les foyers de travailleurs migrants (FTM) sont particulièrement exposées au problème du surpeuplement, puisqu'on estime que la population des FTM est deux à trois fois supérieure à leur capacité d'accueil.

### Quand on se serre pour entrer dans le parc locatif privé

Le parc locatif privé est le segment du marché immobilier qui accueille le plus grand nombre de ménages en surpeuplement. À Paris par exemple, on estime que près de 7 000 chambres de service avec une surface inférieure à 9 m<sup>2</sup> sont occupées à titre de résidence principale. C'est le cas de Madame L., 55 ans, qui vit depuis 15 ans dans une chambre de bonne de 4 m<sup>2</sup> dans un beau quartier parisien : « Pour prendre une douche, je suis obligée d'aller chez des amis ».

Autre pratique en plein essor dans le parc locatif privé, celle de la « division pavillonnaire », qui consiste pour les propriétaires de maisons à diviser leurs biens en plusieurs logements. De nombreux abus ont été constatés, notamment lorsqu'elle conduit à **des mises en location de logements de petite taille pour des familles en grande précarité**. Par exemple, ce couple des Mureaux qui vit dans un studio de 22 m<sup>2</sup> issu de la division d'un pavillon en trois, ce qui ne lui laisse même « pas d'espace pour installer le lit du bébé ».



## Parc Hlm : des ménages bloqués dans des logements devenus trop petits

Le parc Hlm comporte également de nombreuses situations de surpeuplement : 776 000 ménages sont concernés, soit 16,8 % des locataires du parc social<sup>1</sup>. Parmi eux, près de 72 800 sont en surpeuplement accentué. C'est le secteur qui a connu la hausse la plus importante de ménages en surpeuplement, passant de 15,1 % à 16,8 % entre 2006 et 2013 (+ 1,74 point, contre +0,41 point dans le parc locatif privé).

Le problème est particulièrement important en Île-de-France pour les familles nombreuses, en raison de la faible rotation des très grands logements. Ainsi, 57,3 % des familles nombreuses sont en surpeuplement dans le parc locatif francilien, contre 40 % en France métropolitaine.

## Des propriétaires pris au piège dans un logement sur-occupé

Le surpeuplement est aussi présent là où on l'attend moins. D'après l'enquête Logement de 2013, 466 000 ménages propriétaires ou accédants à la propriété vivent dans des logements surpeuplés, dont plus de 30 000 ménages en surpeuplement accentué. Si le logement est au départ bien adapté à leurs besoins, **c'est souvent avec l'arrivée d'un ou plusieurs enfants et leur avancée en âge que des situations de surpeuplement apparaissent**, dont il est particulièrement difficile de sortir pour les ménages aux ressources modestes, ainsi que le montre le témoignage de cette famille recomposée vivant à sept dans une maison dégradée du Doubs de trois pièces : « Nos filles sont quatre dans la même chambre ».

1. Parc Hlm et social, hors loi de 1948.

## LES DYNAMIQUES SOCIALES QUI ALIMENTENT LE SURPEUPEMENT

### Pauvreté persistante et précarité endémique : des ménages fragilisés face au marché du logement

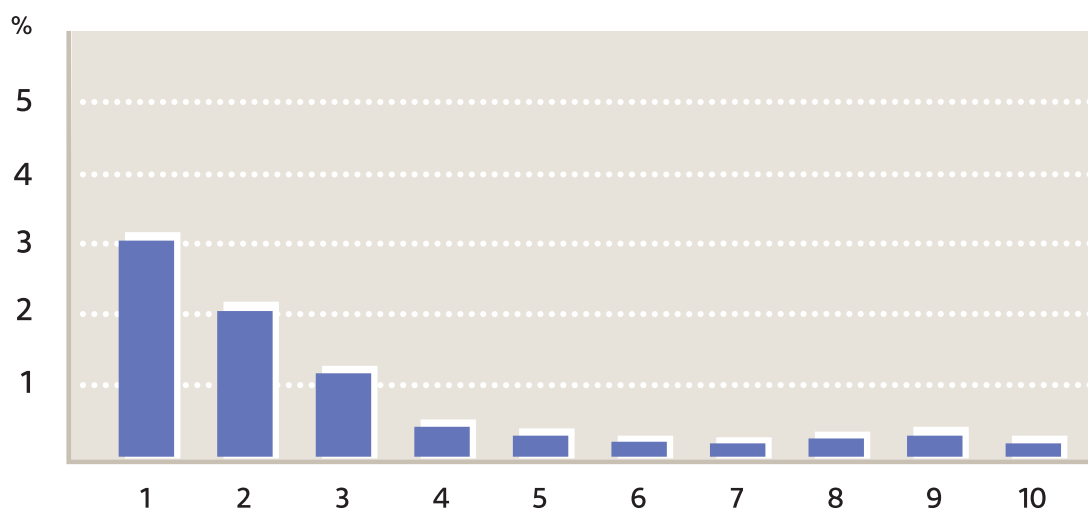
La prévalence du surpeuplement, en particulier dans ses manifestations les plus graves, reflète les inégalités de revenus. La hausse du surpeuplement depuis 2006 est donc largement liée à la précarisation des couches populaires depuis la crise économique de 2008, couplée à un accès toujours plus difficile au marché du logement dans les zones tendues.

Si la problématique du surpeuplement modéré est largement répandue dans toutes les strates sociales, c'est moins le cas du surpeuplement accentué, dessinant ainsi une distinction sociale du phénomène. Pour les classes moyennes inférieures, les situations de surpeuplement sont vécues la plupart du temps dans un logement ordinaire. Il s'agit alors le plus souvent de surpeuplement « modéré », ou de situations appelées à évoluer dans un avenir plus ou moins proche. Pour les ménages pauvres ou en situation de précarité, **le surpeuplement résulte le plus souvent d'une insuffisance drastique de ressources**, couplée à une difficulté à changer de logement.

Le surpeuplement fait apparaître une autre fracture, générationnelle : les jeunes y sont particulièrement vulnérables, avec un taux de surpeuplement de 15 % pour les moins de 30 ans, contre 3,5 % chez les plus de 55 ans.

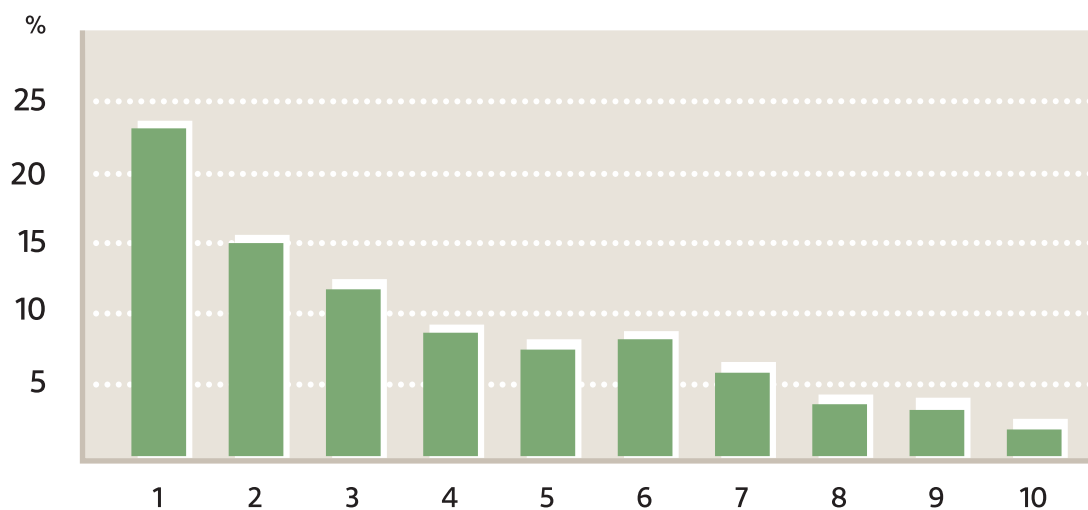
### POURCENTAGE DE MÉNAGES EN SURPEUPLEMENT ACCENTUÉ PAR DÉCILE DE REVENU

Source : ENL 2013



### POURCENTAGE DE MÉNAGES EN SURPEUPLEMENT MODÉRÉ PAR DÉCILE DE REVENU

Source : ENL 2013





## L'évolution des structures familiales

Augmentation des ménages d'une personne seule, hausse des divorces et des séparations, recompositions familiales ; les structures familiales ont vu leurs contours se modifier, avec des répercussions en matière de surpeuplement. Les familles monoparentales sont les plus touchées, avec 18 % de surpeuplement, devant les familles recomposées (10 %) et les familles dites traditionnelles (7 %).

Les formes prises par le surpeuplement se complexifient. Dans certains cas, les situations de surpeuplement sont vécues « à temps partiel », au rythme des gardes alternées. **Le manque de place peut parfois aussi constituer un frein à l'accueil d'un enfant** vivant ailleurs, si bien que le surpeuplement n'est alors que potentiel mais suffit à entraver une vie de famille normale.

## Les phénomènes migratoires

La fragilité de leur statut administratif et leur dénuement exposent particulièrement les personnes migrantes au risque de surpeuplement. C'est le cas pour 29 % des ménages immigrés, contre 7 % chez les non-immigrés. Ce phénomène est souvent associé à des pratiques d'hébergement chez des tiers, en raison de l'obligation morale d'accueillir et d'héberger les membres de sa famille en difficulté. Cette surreprésentation est aussi liée à **la complexité des parcours d'accès aux droits** dans les situations de migration, à une précarité accrue face au marché de l'emploi, à des tailles de ménages plus importantes que la moyenne et enfin à des discriminations dans l'accès au logement.



# VIVRE DANS UN LOGEMENT SURPEUPLÉ : UN COMBAT QUOTIDIEN

**L**es conséquences du surpeuplement portent sur l'ensemble des aspects de la vie d'une personne, de ses « besoins essentiels » (se nourrir, dormir et se reposer, se soigner) à la possibilité de recevoir des proches, organiser et décorer son logement selon ses besoins et ses goûts. Certaines conséquences se retrouvent dans d'autres situations de mal-logement, comme l'habitat indigne (impacts sur la santé, la scolarité des enfants, l'image de soi...). Mais d'autres sont spécifiques au surpeuplement : l'organisation fortement contrainte de l'espace et du temps, les difficultés à préparer et partager les repas, à se reposer et dormir, le manque d'intimité... **Autant d'éléments qui contrarient le développement psychique des enfants**, l'épanouissement de chacun des membres du foyer et la construction de liens affectifs et sociaux, au sein et en-dehors du logement.

## UN IMPACT IMMÉDIAT SUR LES CONDITIONS DE VIE

« Je remue ciel et terre pour avoir un autre logement parce qu'ici c'est invivable avec trois enfants, c'est l'enfer ». Dans le témoignage de cette femme en couple avec trois enfants (une fille de 6 ans et des jumeaux de 3 ans) qui occupe un studio de 13 m<sup>2</sup>, le caractère « invivable » du surpeuplement est à prendre au sens littéral. Un logement trop petit empêche les ménages de mener une vie quotidienne ordinaire et les contraint à optimiser le moindre geste.

## Préparer et partager le repas : un parcours du combattant

Dans les logements surpeuplés, le moment du repas véritable rituel familial, cristallise les difficultés et oblige à de multiples ajustements : agencement de l'espace pour prendre le repas (sur un canapé, sans table basse...), mobilier modulable ou multifonctions (table servant à la fois aux repas et aux devoirs des enfants), prise des repas « à tour de rôle »... C'est ce qu'explique Mme B., qui vit à l'hôtel à Orléans avec son mari et leurs quatre filles : « Il y a un bureau et 2 chaises, donc je commence à faire manger les petites, puis l'aînée et après nous, les parents. On n'a pas une ambiance de famille. »

D'après une étude américaine menée entre 1997 et 2007, **les familles surpeuplées se retrouvent plus souvent en insécurité alimentaire**. Le Samusocial de Paris a également mis en lumière cette problématique pour les ménages en situation de précarité à l'hôtel. Dans son rapport annuel 2016, il indique que 89 % des familles hébergées en hôtel en Île-de-France, en raison notamment de l'absence d'espace dédié ou adéquat, souffrent d'insécurité alimentaire, soit plus de 30 000 personnes.

## L'impossibilité de bien dormir

Donnant lieu à une « cohabitation forcée » avec les autres membres de la famille, l'exiguïté du logement se traduit par une impossibilité de s'isoler, particulièrement dommageable au repos et au sommeil. La synchronisation des rythmes de chacun est très contraignante, comme le décrit cette mère de 6 enfants, locataire d'un T3 dans le parc privé à Lyon : « La journée ça va, mais la nuit il y a des complications. Ils ne peuvent pas dormir, il n'y





a pas de place, le bébé pleure. Ils ne dorment pas à la même heure, ils ne se réveillent pas à la même heure, mais dès qu'un des enfants se réveille, ça réveille tout le monde ».

Rentabilisation maximale de l'espace (avec des lits superposés pour les enfants), disposition d'un matelas à même le sol dans la pièce à vivre qui doit être rangé chaque matin, surélévation des cadres de lits pour glisser un matelas en dessous... les aménagements peuvent être multiples, et pas toujours satisfaisants : « Le soir, on met des matelas dans la salle à manger ; le matin, on les range derrière les canapés... Mais c'est trop serré, on ne dort pas normalement », explique cette mère de 9 enfants, locataire d'un T4 insalubre du parc privé à Saint-Denis de La Réunion.

### **S'organiser, ranger, trier, se restreindre... une contrainte perpétuelle**

À la fatigue quotidienne et aux complications des temps de repas s'ajoute une contrainte permanente pour les ménages en surpeuplement : celle de **s'organiser, ranger, trier sans cesse**, pour que l'espace partagé puisse rester fonctionnel et le plus vivable possible. C'est ce dont témoigne ce couple vivant avec ses trois enfants dans 13 m<sup>2</sup> : « On a des affaires partout, même dans la salle de bains. La journée, on range des courses et du linge dans la douche... Donc à chaque fois qu'on veut prendre une douche, il faut tout enlever. J'essaie de limiter les vêtements, les jouets, mais mon mari craque parfois, et il achète des trucs aux enfants... Après je suis obligée de les rendre et ils pleurent. »

### **L'absence d'espace « à soi »**

En l'absence d'un espace « à soi » permettant de s'isoler et de se ressourcer, le bien-être des différents membres du ménage se trouve mis à mal. **Certains ménages rencontrés ont avoué être gênés par la promiscuité** imposée par le surpeuplement, qui pèse sur les relations de couple et la vie sexuelle.

La problématique de l'intimité prend de plus en plus d'ampleur à mesure que les enfants du ménage grandissent, en particulier lorsqu'ils atteignent l'adolescence où la construction d'un univers à soi est primordiale. Les conséquences sont encore plus durement ressenties lorsqu'elles impliquent des contacts avec des personnes extérieures au noyau familial, en cas d'hébergement chez des tiers ou de familles recomposées.

## VIE SOCIALE ET FAMILIALE : QUAND LE SURPEUPEMENT GÉNÈRE FRUSTRATIONS ET TENSIONS

### Une vie sociale restreinte et compliquée par le surpeuplement

Le surpeuplement conduit à un resserrement de la vie sociale. « Jamais on n'a invité des gens, indique ce jeune couple. On ne l'envisageait pas. Trop petit et trop en bordel partout, entre mes affaires et les siennes, ça prenait de l'espace. »

#### INVITER CHEZ SOI : LE SENTIMENT DE HONTE

Les enfants peuvent être eux aussi affectés : l'absence d'espace, le désordre qui règne parfois dans le logement, et l'omniprésence des autres membres de la famille les empêchent de considérer même l'idée d'inviter des copains chez eux. « C'est surtout stressant pour eux de savoir qu'ils vont chez leurs copains jouer à la console, mais qu'ils ne peuvent jamais inviter personne, remarque cette mère de 3 enfants, propriétaire d'un T2 sur-occupé. Ils voient leurs copains qui ont de l'espace, une chambre... Ici c'est compliqué parce que, finalement, le salon c'est la chambre de maman. »

À cet égard, les critiques et moqueries des camarades peuvent être une épreuve douloureuse : « Parfois, les amis des enfants viennent et disent : « C'est pas bien, tu dors avec ta sœur !! ». Surtout pour mon fils de 18 ans et sa sœur de 16 ans... Ils ont honte, forcément... », rapporte cette mère de 6 enfants, locataire d'un T3 dans le parc privé.

#### DES PROJETS AJOURNÉS

Dans ces conditions de logement défavorables, **les projets de vie et de famille s'estompent parfois**. Certains couples remettent ainsi en cause leurs projets de famille, faute d'espace pour accueillir un nouvel enfant.

Le surpeuplement peut également avoir un impact négatif sur l'insertion professionnelle des adultes, qui trouvent difficilement le temps et la concentration nécessaires pour travailler sur leurs projets, démarches, formation... L'OFCE indique que, toutes choses égales par ailleurs, un individu en situation de sur-occupation avait, en 2013, 1,8 fois plus de risques d'être au chômage qu'un individu aux caractéristiques équivalentes mais vivant dans une situation d'occupation « normale ».

### Remises en cause et tensions au sein de la famille

Dans un logement surpeuplé, la plupart des moments normalement propices au partage entre parents et enfants deviennent synonymes de stress plutôt que de plaisir partagé. Comme le raconte Mme B., dans le studio de 13 m<sup>2</sup> qu'elle occupe avec son mari et leurs 3 enfants à Villeurbanne. On est toujours en tension avec mon mari, je crie tout le temps, ce n'est pas dans mon habitude. Les enfants se disputent aussi parce qu'ils ne peuvent pas avoir leur espace (...). Je n'arrive pas à gérer avec un petit espace comme ça, pour moi c'est l'enfer tous les jours, matin et soir. Ça fait trois ans qu'on est en stress, on a un toit, mais la vie est infernale ».

### Maltraitance, violences... des risques de dérives graves

Les tensions générées par la promiscuité contrainte dans le logement **peuvent parfois dériver vers de la violence**, du côté des parents et/ou des enfants, dans les rapports familiaux ou de couple. D'après certaines études, le surpeuplement aurait des conséquences sur le lien parent / enfant en termes de maltraitance. C'est ce que semblait déjà indiquer une étude conduite en 1976, qui identi-



fait une relation entre le surpeuplement du logement et le nombre de fois où le parent rapporte avoir frappé ou giflé un de ses enfants au cours de la semaine précédant l'enquête. Le rapport mondial sur la violence et la santé de l'OMS en 2002 indique que « le risque de maltraitance augmente dans les ménages surpeuplés. Un milieu familial instable, où la composition du ménage change souvent, des membres de la famille et d'autres personnes allant et venant, est une caractéristique fréquente des cas de privation de soins chronique. »

Dans l'incapacité d'offrir un logement sécurisant et accueillant à leurs enfants, de nombreux parents peuvent ressentir de la culpabilité et **remettre en cause leur « capacité à être un bon parent »** : « Ils ne se sentent pas bien, indique cette mère de trois enfants, hébergée par une amie dans un studio de 11 m<sup>2</sup>. Ils demandent toujours quand est-ce qu'ils vont avoir leur chambre... Ça me fait mal, ça me fait de la peine. »

## DES RISQUES SANITAIRES ACCRUS

Des pathologies respiratoires aux infections dermatologiques, en passant par les accidents domestiques ou le saturnisme, le surpeuplement accroît l'ensemble des risques sanitaires liés au mal-logement. Il existe toutefois peu d'études en langue française sur le sujet. Une étude de l'OFCE a tout de même permis d'établir que, toutes choses égales par ailleurs, un individu en sur-occupation a 40 % de risques supplémentaires de se déclarer en mauvaise santé.

La promiscuité favorise la transmission des maladies contagieuses. D'après l'OMS, le surpeuplement favorise la transmission de la tuberculose, comme on le constate par exemple dans les foyers

de travailleurs migrants, fréquemment sur-occupés (lits occupés en 3/8, présence de 4 à 5 personnes dans de petites chambres, matelas posés à même le sol...).

À travers des phénomènes de condensation et d'humidité dans le logement, **la sur-occupation peut être aussi à l'origine de pathologies respiratoires et dermatologiques** (asthme, toux, allergies...). Sous l'effet de l'humidité générée par la sur-occupation, le risque d'être atteint de saturnisme est également accru, notamment pour les enfants (à travers l'ingestion d'écaillés de peinture se détachant sous l'effet de l'humidité). D'une manière générale, la dégradation du logement aggravée par le phénomène de sur-occupation accentue les problèmes de santé. Enfin, le surpeuplement complique considérablement les prises en charge médicales des personnes ayant des problèmes de santé importants. C'est le cas lorsque l'état de santé d'une personne ou une situation de handicap nécessitent l'installation d'un lit médicalisé par exemple.

De façon plus indirecte, comme le montrent plusieurs études scientifiques depuis 40 ans, le surpeuplement constitue une source de stress qui peut contribuer au développement de maladies à la fois psychosomatiques et mentales, et la survenue de symptômes tels que maux de tête, nervosité, stress, angoisse, pathologies dermatologiques (de type eczéma), troubles de l'appétit. Cette mère de deux jeunes enfants, dans un T2 du parc social à Lyon, témoigne ainsi d'un mal-être général, vraisemblablement lié aux conditions de logement : « Je dors très mal. J'ai perdu beaucoup de poids, je suis stressée, je suis angoissée. J'ai besoin de mon espace, de dormir seule. Ici, ils sont tout le temps avec moi, si c'est pas mon fils, c'est ma fille. Je ne peux jamais rester seule. »

## SURPEUPLEMENT DES ENFANTS : UNE CICATRICE À VIE

Plus de 3,2 millions d'enfants mineurs vivent en surpeuplement. Ils représentent 38 % de l'ensemble des personnes confrontées au surpeuplement. Plus de 300 000 d'entre eux sont même confrontés à des situations de surpeuplement accentué.

### Mise en péril du développement psychomoteur et affectif

Promiscuité, bruit, manque d'intimité : les conditions de vie des familles en logement sur-occupé ont inévitablement des conséquences fortes sur les enfants, perceptibles dès le plus jeune âge: problèmes de santé, développement psychomoteur freiné en raison d'un manque d'espace pour se déplacer et apprendre à marcher, développement affectif et difficultés de séparation avec les parents, etc.

Une étude menée en 1995 à New York démontrait déjà que les enfants de moins de 3 ans vivant dans un logement sur-occupé **souffraient davantage de problèmes liés à leur développement cognitif et comportemental** que les autres. Le défaut de sommeil peut impacter fortement leur développement, la sécrétion de l'hormone de croissance intervenant exclusivement la nuit, et handicaper la maturation du système nerveux ou de la mémoire.

Avec un bébé de 5 mois, cette femme seule déplore les conditions de logement dans son studio de 12 m<sup>2</sup> du parc privé à Lyon : « Il me faut un autre logement, il faut que mon fils bouge. Ici il ne peut pas apprendre à marcher, c'est une prison. C'est trop dangereux avec les souris, dans la cuisine, il y a des trucs qui tombent. Du coup, il reste souvent dans son lit. »

## La scolarité et la poursuite d'études supérieures compromises

Les chercheurs Dominique Goux et Eric Maurin ont clairement démontré que **la probabilité de redoubler en primaire ou dans le secondaire augmente significativement** avec le nombre de personnes par pièce, de même que la probabilité de décrochage scolaire et de sortie du système scolaire sans diplôme. « Toutes choses égales par ailleurs, un collégien de 15 ans partageant sa chambre avec au moins un frère ou une sœur avait une probabilité de 12 % plus élevée d'accuser un retard scolaire qu'un enfant disposant de sa propre chambre. »

Une récente étude de l'OFCE confirme que, toutes choses égales par ailleurs, un élève occupant un logement surpeuplé à 40 % de risques supplémentaires d'accuser une année de retard scolaire entre 11 et 15 ans. D'après une autre étude menée par l'Université Cornell à New York, le surpeuplement a un impact sur l'éducation et le développement cognitif des enfants de 3 ans (identification des lettres et des couleurs, reconnaissance des formes...).

Ces études insistent sur l'impact du manque d'espace pour faire ses devoirs, l'impossibilité de se soustraire au bruit ou les conséquences du manque de repos sur la capacité de concentration des enfants/jeunes. Alors que la famille de Mme F. vit à 7 dans 11 m<sup>2</sup>, son fils de 15 ans travaille dans le couloir entre 19h30 et 23h, en se relevant toutes les trois minutes pour allumer la minuterie. « Pour réviser mon bac, je travaillais beaucoup sur les toilettes parce que c'était le seul lieu où c'était vraiment calme », se rappelle également Mme C., 19 ans.



# LES OBSTACLES À LA PRISE EN COMPTE DU SURPEUPELEMENT DANS LES POLITIQUES DE L'HABITAT

**A** lors que le surpeuplement produit des dégâts importants, l'intervention publique visant à s'y attaquer reste marginale dans les politiques de l'habitat.

## SORTIR DU DÉNI

Les discours de nombreux acteurs de l'hébergement et du logement rencontrés dans le cadre de notre enquête de terrain ont permis de faire émerger un certain nombre de représentations traduisant une relative tolérance à l'égard du surpeuplement : tantôt minimisé, tantôt perçu comme inéluctable, il est parfois présenté comme un « choix » du ménage, voire comme une solution pour répondre à des difficultés de logement.

### Entre invisibilité, minoration et fatalisme

Quand il est identifié, le problème du surpeuplement est **souvent jugé inexorable dans les zones tendues**, ou à l'inverse est vu dans les territoires détendus comme une sorte de noyau dur incompressible.

### Une problématique trop souvent associée à des pratiques « ethnoculturelles »...

Dans les discours recueillis, le surpeuplement est aussi régulièrement associé à des pratiques « culturelles », ou ethnoculturelles, qui expliqueraient à la fois son émergence et la difficulté à le traiter. Ces pratiques sont parfois considérées comme étant le fait de ménages immigrés, qui se retrouveraient

confrontés au surpeuplement de façon presque inévitable, du fait de « traditions » ou « modes de vies » différents. Parmi les pratiques évoquées figure l'hébergement fréquent de tiers dans le cadre de solidarités familiales ou communautaires (cousin-e-s, oncles et tantes, ami-e-s...), mais aussi des décohabitations plus tardives de jeunes adultes, un usage inadapté du logement ou encore une forte natalité.

Certains acteurs considèrent même que les conséquences du surpeuplement seraient même mieux tolérées dans certaines cultures que d'autres, par exemple chez les Mahorais à la Réunion. « Eux sont habitués à vivre nombreux. Ça ne les gêne pas forcément, ils mettent des matelas un peu partout. Pour eux, l'espace n'est pas un problème, c'est plus les fuites, les problèmes électriques, etc. », indique un travailleur social.

En désignant les pratiques ethnoculturelles comme la principale cause du surpeuplement, **les ménages sont finalement rendus responsables d'une situation de mal-logement** qu'ils auraient choisie ou laissé s'installer. Réduire le surpeuplement à des facteurs et pratiques ethnoculturels contribue également à sous-estimer l'ampleur du phénomène et sa diversité.

Cette réduction culturaliste n'est pas sans rappeler l'interprétation du saturnisme pendant des années. Jusque dans les années 1980, cette « maladie des enfants des marabouts » n'était pas vue comme un problème d'habitat mais comme une spécificité

culturelle propre aux familles africaines, ce qui a freiné l'action publique jusqu'à ce qu'un changement de perception permette aux pouvoirs publics de combattre ce fléau avec plus d'efficacité.

### Une acceptation du surpeuplement relayée par les ménages

Parfois, les représentations véhiculées par les acteurs du logement finissent par être relayées par les ménages eux-mêmes, conduisant à minimiser la gravité du phénomène. Au-delà de la lassitude, **c'est finalement la résignation qui l'emporte** parfois, comme pour cette femme seule avec neuf enfants dans un T4 insalubre à La Réunion : « C'est trop serré, mais c'est là qu'on habite, on n'a pas le choix. Je suis fatiguée, mais on n'a pas le choix ».

## ACTIONNER TOUS LES LEVIERS EXISTANTS FACE AU SURPEUPLEMENT

### Des normes utiles, mais complexes et insuffisantes

Aujourd'hui, plusieurs normes coexistent pour appréhender le surpeuplement, les unes à visée descriptive (élaborées par les organismes de statistiques publiques), les autres à visée opérationnelle (les normes juridiques). Leur juxtaposition pose toutefois la question de leur lisibilité, et donc de la capacité à s'en saisir efficacement.

D'un point de vue juridique, les normes de peuplement diffèrent selon la politique qu'elles servent (règles de construction, suspension des aides au logement, définition de la décence, critère d'attribution Hlm...), mais ont pour point commun de ne retenir que des critères de surface minimale par personne, nettement inférieures aux seuils statistiques décrivant le surpeuplement.

Appréhender le surpeuplement de manière simple

et incontestable est d'autant plus difficile que **les situations sont le plus souvent dissimulées**, notamment dans le cas de personnes en situation irrégulière ou en cas de non-respect de certaines normes d'habitation.

### Les leviers limités d'une action publique spécifique

De nombreux acteurs locaux se disent démunis non seulement pour mesurer quantitativement le nombre de ménages qui vivent dans un logement surpeuplé sur leur territoire, mais aussi pour agir.

### *POLITIQUES D'ATTRIBUTION HLM ET PRISE EN COMPTE DU SURPEUPLEMENT*

La comparaison des critères d'attributions de logements sociaux est révélatrice de l'hétérogénéité des pratiques concernant la prise en compte du critère de la sur-occupation, (notamment à travers le système de la cotation). Cette diversité expose les demandeurs à des traitements inégaux de leur demande selon le territoire et l'organisme : certaines demandes sont ainsi soumises aux normes strictes de la CAF, tandis que d'autres bénéficient d'une évaluation plus souple accélérant un possible relogement. La transparence n'est par ailleurs pas toujours au rendez-vous.

Le surpeuplement peut survenir une fois dans le parc social, mais la prise en compte des demandes de mutations pour cause de logement trop petit est parfois compliquée pour les bailleurs (problème des mutations inter-bailleurs, inter-contingents, frais liés à la mutation pour le bailleur, etc.). Le système des contingents constitue souvent un frein dans les réponses aux demandes de mutations. Des accords entre les réservataires peuvent donc



faciliter les mutations. C'est ce que Paris essaie de développer à travers la mise en place de sa charte des mutations, visant à promouvoir les mutations inter-contingents.

À cet égard, les bourses d'échanges de logements se développent dans certains territoires, à l'initiative de bailleurs ou de groupes inter-bailleurs, et se révèlent être des instruments très intéressants pour fluidifier le parcours des locataires tout en donnant une place active au demandeur dans le processus de mutation.

### *UN RECOURS DALO QUI RECONNAÎT INSUFFISAMMENT LA SUR-OCCUPATION*

Les ménages en situation de sur-occupation « manifeste » peuvent déposer un recours au titre du « droit au logement opposable », à condition de compter un enfant mineur ou une personne handicapée dans leur foyer. **Mais ce droit ne permet pas de rendre prioritaires un grand nombre de familles surpeuplées**, puisque moins de 6 000 décisions favorables ont concerné en 2016 des ménages répondant à ce critère.

La contrainte de justifier d'un enfant mineur dans le logement ou d'une personne handicapée se surajoute à des règles de surface déjà rigoureuses et ferme à de nombreux ménages la possibilité de sortir de leur situation. Au cours de notre enquête, des situations de surpeuplement non prises en compte par les Commissions de médiation Dalo (Comed) ont pu être relevées. Celle d'une femme victime de violences conjugales, par exemple, hébergée chez sa grand-mère avec son bébé, dans un T2 de 45 m<sup>2</sup>. Ou encore celle d'une famille avec 9 enfants dans un T4 de 70 m<sup>2</sup>, non considéré comme sur-occupé selon la norme CAF. Mais d'autres Comed ont une analyse plus souple du surpeuplement.

## Le maniement délicat des aides personnelles au logement

La puissance publique dispose d'un outil de lutte contre le surpeuplement à travers l'allocation logement, qui peut être suspendue en cas de grave sur-occupation (9 m<sup>2</sup> pour une personne, 16 m<sup>2</sup> pour deux personnes, plus 9 m<sup>2</sup> par personne supplémentaire). Mais des dérogations sont prévues et la plupart du temps utilisées pour éviter une double peine pour les ménages qui en seraient victimes.

## Mieux utiliser les procédures du code de la santé publique

Autre levier d'intervention, le Code de la santé publique a défini des procédures pour mettre fin à des locations dans le parc privé de logements sur-occupés ou de locaux dits « impropres à l'habitation ». À travers l'interdiction de mettre à disposition des locaux aux fins d'habitation, dans des conditions qui conduisent manifestement à leur sur-occupation, le préfet peut mettre en demeure un bailleur de faire cesser l'occupation du logement, et de reloger à sa charge les occupants, le loyer n'étant plus dû par ces derniers. Des sanctions pénales sont également prévues. Cet outil est cependant **très peu utilisé en raison de la difficulté à prouver que le logeur était informé** de la situation de surpeuplement quand il a loué le logement. On ne compte que 60 « arrêtés pour sur-occupation du fait du bailleur » en 2015.

Par ailleurs, des arrêtés pour « locaux impropres à l'habitation » visent à obliger le propriétaire à mettre fin à l'occupation d'un local qui n'est pas un logement. Ces arrêtés ont souvent été pris sur les micro-logements, nombreux à Paris ou dans le centre-ville de Rennes par exemple.

## Une approche du surpeuplement « par la bande »

Quand le surpeuplement est pris en compte et traité, c'est aussi « par la bande », à l'occasion d'une intervention qui n'en faisait pas son objectif central, mais qui finit par mettre en jeu l'adéquation entre taille de logement et composition du ménage. Lutte contre l'habitat indigne, limitation des divisions pavillonnaires, repérage et répression des marchands de sommeil, suivi et traitement des copropriétés fragiles et dégradées : ces problématiques font l'objet de politiques publiques ou d'expérimentations locales intéressantes.

Ces politiques bénéficient toutefois de moyens inégaux et souvent insuffisants pour permettre à la fois de traiter les logements et d'accompagner les ménages. Il apparaît donc nécessaire de les accroître et de mieux faire connaître ces actions, et enfin inviter les acteurs qui les portent à faire ressortir le prisme de l'occupation des logements, pour mieux prendre en compte les besoins des ménages.

## LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE GLOBALE DU LOGEMENT

La réduction du surpeuplement au cours du XX<sup>e</sup> siècle n'est pas due à des mesures spécifiquement prises pour s'y attaquer mais est essentiellement liée aux orientations générales de la politique du logement (en parallèle de la réduction progressive de la taille des ménages) : production d'une offre de logement diversifiée et abordable, amélioration de l'habitat, versement des aides personnelles au logement... **Ce sont donc ces priorités qu'il faut réaffirmer** pour reprendre la marche en avant vers la résorption du surpeuplement.

## La production d'une offre de logement adaptée

Particulièrement criant dans les territoires les plus denses (comme l'Île-de-France et les DOM), le manque de grands logements se vérifie sur de nombreux territoire. Il conviendrait en parallèle de produire davantage de petits logements pour les jeunes et les aînés, de qualité, dans des secteurs attractifs (proches des transports, des commerces, etc.) de manière à favoriser la libération des grands logements. Pour cela, il serait nécessaire que les documents de programmation des collectivités **prennent mieux en compte le niveau de surpeuplement** sur un territoire.

Outre leur taille, les logements doivent s'adapter aux évolutions des besoins de leurs occupants. La production de logements évolutifs (surfaces, systèmes de cloisons, pièce partagée, etc.) pourrait être une piste à étudier, à l'instar de l'expérimentation de la « pièce à la demande » menée par le bailleur Néotoa à Rennes, qui permet de partager une pièce entre voisins.

## Le coût du logement, enjeu essentiel pour la mobilité

L'adéquation des logements à la taille des ménages est également freinée par le coût du logement, dans le parc privé ou social dans les zones tendues. C'est pourquoi les mesures visant à encadrer les loyers privés restent indispensables, sans quoi les ménages à bas revenus n'ont pas d'autre choix que de se serrer. Dans le parc social, une expérimentation comme le « loyer unique » à Rennes peut également permettre de disposer de logements sociaux à bas loyer mieux répartis dans la ville pour répondre aux situations les plus graves de manière plus souple. Enfin, on peut citer des initiatives comme celles de l'association Nouvelle Ville-Vie nouvelle, qui aide des ménages qui le souhaitent à aller vivre dans des régions moins chères pour y trouver des logements plus adaptés à leur taille et à leurs ressources.





## La mobilité des grands logements au sein du parc Hlm

L'insuffisance de l'offre de logements sociaux est d'autant plus problématique au regard du phénomène du surpeuplement que **la mobilité résidentielle des ménages du parc social est de plus en plus limitée**, notamment chez ceux qui occupent des grands logements.

D'après l'ENL 2013, près de 117 000 locataires Hlm vivent dans des logements en « sous-peuplement très accentué » (c'est-à-dire qui comptent au moins trois pièces de plus que la norme Insee au regard de leur composition familiale). Fin 2015, 32 400 demandes de mutation étaient en cours au motif d'un « logement trop grand », avec un taux d'attribution légèrement plus faible pour ces demandes que la moyenne (20,6 % de demandes satisfaites au motif d'un « logement trop grand », contre 22,5 % pour l'ensemble des motifs).

Cet état de fait est regrettable puisque des milliers de grands logements ne sont ainsi pas mobilisés, alors que leurs occupants souhaiteraient les quitter. Certaines collectivités ont choisi d'accorder une priorité très forte aux demandes de mutation des ménages en sous-peuplement. À noter toutefois que ces mutations sont nécessaires mais doivent être **envisagées avec précaution** et accompagnement en ce qui concerne des personnes âgées, comme le fait entre autres Plaine Commune Habitat.

# CONCLUSION : LUTTER CONTRE LE SURPEUPEMENT

**A** l'issue de ce chapitre, il apparaît important de faire mieux connaître le phénomène du surpeuplement, en améliorant la lisibilité des indicateurs statistiques, y compris à l'échelle locale, en travaillant à harmoniser les différents critères de mesure. Il est également urgent de mener des politiques luttant efficacement contre cette forme de mal-logement particulièrement grave.

## Des mesures spécifiques qui font du traitement du surpeuplement une priorité

- > Renforcer la priorité accordée aux demandeurs Hlm qui vivent dans des logements en « sur-occupation accentuée » ;
- > Favoriser les demandes de mutations des ménages en situation de sous-peuplement, pour libérer de grands logements ;
- > Élargir les conditions d'éligibilité au Dalo pour mieux prendre en compte le critère de surpeuplement ;
- > Faire de l'allocation-logement un levier pour traiter les situations de surpeuplement, en proposant un relogement effectif et en signalant aux préfets les cas de surpeuplement dès l'entrée dans les lieux ;
- > Inciter les préfets à être plus volontaristes en matière de lutte contre la « sur-occupation du fait du bailleur ».

## Des actions d'amélioration de l'habitat qui peuvent traiter le surpeuplement de façon indirecte

- > Donner plus d'efficacité aux politiques d'amélioration de l'habitat, de traitement de l'insalubrité, rénovation urbaine etc., tout en invitant les acteurs à mieux prendre en compte les besoins des ménages selon leur taille ;
- > Mieux faire connaître et accroître les moyens alloués aux dispositifs existants et aux expérimentations locales.

## Des mesures de portée générale permettant de dégager une offre de logement plus adaptée

- > Produire davantage de petits logements accessibles pour les jeunes et les aînés, de qualité, dans des secteurs attractifs, de manière à favoriser la libération des grands logements ;
- > Produire plus de grands logements accessibles : avec une superficie supérieure en moyenne, quelle que soit la typologie des logements produits ;
- > Produire des logements évolutifs, capables de s'adapter aux évolutions de la composition familiale (surfaces, systèmes de cloisons, pièce partagée, etc.).

Prendre la mesure du coût économique et social du surpeuplement pour la collectivité peut être, à cet égard, une incitation supplémentaire à agir. Ce phénomène génère en effet des coûts élevés, à travers d'importantes dépenses de réparation ou de compensation à court, moyen et long terme. Des coûts économiques directs, notamment sur le « bâti » (coûts de gestion et d'entretien supplémentaires), mais aussi les coûts de remise en état du logement avant relocation (liée à une dégradation accélérée du logement et des communs) voire de réhabilitation précoce du bâti.

Par ailleurs, les coûts sociaux générés par le surpeuplement ont aussi des répercussions financières qui devront, tôt ou tard, être supportées par la collectivité. Échec scolaire, perte de temps et d'énergie, risques de santé/ sécurité (saturnisme, allergie, asthme, risques incendies, etc.), stigmatisation, conflits/agressivité, ruptures familiales, conflits avec le propriétaire ou le voisinage...





*Être humain !*



**DÉLÉGATION GÉNÉRALE**

3, rue de Romainville. 75019 PARIS

**Téléphone** 01 55 56 37 00

**Télécopie** 01 55 56 37 01

*[fondation-abbe-pierre.fr](http://fondation-abbe-pierre.fr)*