

À propos du « mal-logement »

Le 22^e rapport annuel de la fondation Abbé Pierre concernant le « mal-logement » débute, comme d'habitude, par un cri d'alarme : la plupart des indicateurs seraient au rouge et quinze millions de personnes seraient victimes de la crise du logement et soumises de façon plus ou moins graves à des formes de « mal-logement ».

Ces affirmations surprennent quand on connaît par ailleurs l'amélioration globale de la situation du logement en France depuis 50 ans ainsi que le montre, dans le dernier numéro de *La revue foncière*, notre article « La crise du logement, quelle crise ? », pp. 40 à 44. On y montre, en effet, que de 1968 à 2013, le parc de logements a progressé, globalement, 59 % pendant que la population n'augmentait que de 21 %.

Cela a permis un réel desserrement correspondant à la baisse de la taille moyenne des ménages. En parallèle la démolition d'environ 2 millions de logements pendant cette même période a contribué à améliorer la qualité globale du parc, notamment par la quasi-disparition des logements considérés comme insalubres ou sans confort sanitaire, qui étaient encore au nombre de 3 millions en 1984. D'ailleurs l'augmentation générale des logements vacants – sauf en région Île-de-France et dans quelques grandes agglomérations¹, montre bien une augmentation de l'offre, et donc un desserrement de la contrainte logement.

De plus, 77 % des ménages se déclarent satisfaits de leurs

conditions d'habitation². Pour la quantité du service logement³ la France se situe en gros au même niveau que l'Allemagne ou les Pays-Bas, à 10 % au-dessus de la moyenne européenne, et bien au-dessus de la situation du Royaume-Uni. Sonner le tocsin sur la situation globale du logement en France semble donc relever davantage d'une œuvre de lobbyiste que d'une analyse rationnelle.

Par contre, cette amélioration globale n'exclut pas l'existence de problèmes sérieux pour les personnes de faibles revenus, et donc l'existence d'une catégorie de mal-logés qui mérite un examen particulier, à travers le concept du mal-logement qu'on retrouve année après année dans les rapports de la fondation Abbé-Pierre. Examinons le rapport publié cette année.

La première rubrique s'intitule « personnes privées de leur domicile personnel »⁴.

Elle commence bien sûr par les personnes sans domicile du tout : celles dormant dans les rues, et qui seraient passées de 65 000 en 2006 à 143 000 en 2012. Ce chiffre, issu d'une enquête de l'Insee pour 2012, n'a pas dû s'améliorer depuis, alors que le taux de pauvreté est resté en gros stable depuis cette époque.

Elle se prolonge par celles qui bénéficient des diverses formes

d'hébergement d'urgence, ainsi que les demandeurs d'asile accueillis dans les CADA⁵, ou occupant des habitations de fortune. Une augmentation récente d'environ 20 000 personnes vivant dans ces conditions peut être relevée. **L'accroissement du chômage, comme celle des demandeurs d'asile**, ainsi que des refusés du droit d'asile, y sont certainement pour beaucoup.

Elle se poursuit par le thème des « personnes en hébergement contraint chez les tiers ». Ce chiffre était, d'après l'enquête logement de 2002, de 411 000 personnes. Il grimpe dans le rapport 2017 à 643 000, soit une augmentation considérable de 64 %... mais c'est, pour partie, à l'aide d'un changement discret de définition, signalé dans une note en bas de page : ce rapport additionne aux chiffres de l'Insee les enfants de plus de 25 ans n'ayant jamais décohabité, mais supposés avoir souhaité le faire. Ainsi le nombre total de personnes privées de logement personnel est passé de 695 000 en 2014 à 894 500 en 2016. Ce changement de définition permet d'afficher une augmentation de 30 % de la rubrique « personnes privées de logement personnel » en 2 ans.

La rubrique suivante « personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles » est également intéressante à analyser. Elle concernerait 2 090 000 personnes. Mais là encore la note précise qu'il y a eu changement de définition pour qualifier la privation de confort. La principale différence provient de la prise en compte, tout à fait légitime, de la situation des gens du voyage. En 2016 le rapport *ad hoc* citait la difficulté d'accès aux aires d'accueil concernant 44 000 personnes, mais le rapport publié en 2017 évalue, quant à lui, les gens du voyage « *subissant de mauvaises conditions d'habitat* » à

206 600. Ce changement net de définition, d'ailleurs signalé, renforce donc le cri d'alarme.

De façon plus générale les comparaisons d'une année à l'autre sont difficiles, puisque par exemple la ligne « locataires d'un logement loué meublé », présente dans le rapport 2012, a disparu des suivants, alors que celle concernant les gens du voyage a changé de contenu, et de niveau. Ces modifications permettent, avec l'appui des autres changements de définition évoqués ci-dessus, de maintenir la présentation d'ordres de grandeurs croissants. N'est-ce pas l'essentiel ?

D'ailleurs cette méthode est revendiquée, avec une certaine ingénuité, dès le début du rapport, où l'on peut lire que « *l'absence de confort sanitaire de base poursuit sa décroissance... mais d'autres critères que le confort sanitaire de base s'imposent désormais pour distinguer les logements confortables des autres* ». Quand des critères de différenciation disparaissent, ou s'affaiblissent par trop, il est légitime de rechercher d'autres indicateurs, et de chiffrer les nouveaux items analysés. Cela a été fait par exemple en 2002 par l'Insee pour les critères de peuplement. Mais présenter, à définition neuve, de nouveaux chiffres plus élevés comme dégradation de la situation antérieure, est d'une honnêteté intellectuelle assez médiocre.

Indépendamment des tableaux sur le mal-logement, le rapport contient des éléments surprenants. Par exemple il s'alarme dès son introduction d'une difficulté croissante à déménager, chiffrée à 13 % entre 2006 et 2013 selon une analyse résultant de l'Enquête nationale logement (ENL) 2013⁶. La comparaison des données de ce rapport, tirées de l'ENL 2013, et de celles fournies par les comptes du logement publiés en 2016 débouche sur le tableau 1.

¹ « Comment expliquer la forte augmentation de la vacance ? », O. Piron in *La revue foncière*, n° 12, octobre 2016.

² Cf. Insee, références logement 2017.
³ Cf. Didier Cornuel, « Le logement en France et en Europe » in *politiquedulogement.com*, juillet 2016, avec une définition précise de ce qu'on entend, dans les comparaisons européennes, par service logement. Ce concept agrège des données physiques et financières sur le logement lui-même comme sur les dépenses de consommation qu'il induit.

⁴ Cf. *Insee première*, n° 1455, « L'hébergement des sans-domicile en 2012 », février 2013.

⁵ Centres d'accueil des demandeurs d'asile.

⁶ « Mobilité résidentielle et crise du logement », J.-C. Driant, in *politiquedulogement.com*, septembre 2016.

Tableau 1 Évolution du parc de logements sociaux

En milliers de logements	2002	2006	2013	Variation annuelle 2002-2006	Variation annuelle 2006-2013
ENL	4 231	4 488	4 605	+ 64	+ 16
Comptes du logement	4 812	5 002	5 352	+ 47	+ 50

Tableau 2 Surpeuplement de l'ensemble du parc

	1984	1992	2001	2006	2013
Surpeuplement	16,5 %	14,7 %	9,8 %	8,4 %	8,4 %

Tableau 3 Surpeuplement du secteur locatif

	1984	1992	2001	2006	2013
Secteur locatif privé	23,5 %	24,6 %	15,5 %	14,7 %	14,7 %
Secteur locatif social	23,8 %	24,5 %	20,0 %	15,3 %	16,9 %

Les résultats de l'ENL 2013⁷ permettent d'argumenter une accélération de la crise du logement. Cependant les comptes du logement repèrent une très nette accélération du parc de logements sociaux, par des chiffres repris eux-mêmes dans le rapport de la fondation Abbé-Pierre⁸.

Par ailleurs un tableau très clair⁹, fondé sur d'autres sources, montre une stabilisation du taux de mobilité dans le parc HLM depuis 2006, et une nette augmentation pour le parc locatif privé. C'est strictement l'inverse de ce qui est affirmé dans l'article précité, et qui aurait été examiné par le comité chargé d'exploiter l'ENL 2013. Cela conduit à se montrer circonspect devant certaines affirmations non corroborées par des données extérieures à cette enquête. Ne se trouverait-on pas dans des « réalités alternatives », comme on dit maintenant outre-Atlantique ?

Si l'on prend comme indicateur d'aggravation de la situation le nombre de demandes de logement en HLM, passé de 1 207 000

en 2006 à 1 406 000 en 2013, il conviendrait sans doute de préciser que cette forte augmentation correspond pour l'essentiel à des demandeurs déjà logés dans le parc social. Autrement dit, il ne faut pas faire confiance à ces indicateurs savamment travaillés de ce rapport pour se faire une idée de l'évolution réelle de la situation des mal-logés. Sur ce point le document *Insee référence*, « le logement en 2017 », donne des indications solides.

Une première indication quantitative est fournie par des données globales sur le peuplement des logements, montrant que le surpeuplement, après avoir fortement diminué de 1984 à 2006, est resté stable ces dernières années (voir tableau 2).

Se concentrer sur le segment du patrimoine locatif débouche sur le tableau 3.

La forte baisse de l'accession à la propriété entre 2008 et 2012 a certainement conduit à interrompre la baisse globale du surpeuplement, et son augmentation dans le parc social indique clairement les incidences de la montée du chômage et de la pauvreté. Mais il reste nettement inférieur à ce qu'il était en 2001. Autrement dit, il est justifié d'indiquer une dégradation ces dernières années – et donc d'inciter

les pouvoirs publics à intensifier leurs efforts en ce domaine –, mais il est inexact de dénoncer à tout vent une détérioration sensible du logement des personnes à faible revenu, de façon continue depuis 20 ans. La permanence d'alarmes trop insistantes peut nuire à leur écoute quand elles le méritent davantage.

Dans ces conditions, l'affirmation (page 231) selon laquelle il faudrait construire 500 000 logements par an, semble être davantage la reprise d'une annonce rituelle que le résultat d'études précises. Le rapport en annonce l'existence sans pouvoir en citer aucune. L'étude citée provenant du CGDD¹⁰ (page 231) débouche sur une fourchette entre 330 000 et 360 000 logements par an, et l'étude indépendante citée en note 1 débouche sur les mêmes ordres de grandeur. Il ne suffit pas qu'un chiffre ait été choisi comme objectif politique lors de campagnes électorales pour qu'il devienne crédible.

Par ailleurs ce rapport élude, volontairement ou non, un certain nombre de points sensibles. D'abord la situation des immigrés. Celle-ci est peut-être

connue sans problèmes théologiques compliqués autour du concept de « statistiques ethniques », en partant des simples définitions, purement juridiques et géographiques, fixées par le HCI¹¹, et reprises dans les analyses de l'Insee : **est immigré celui qui est né étranger l'étranger**. Et il reste rangé dans cette catégorie statistique même s'il acquiert, d'une façon ou d'une autre¹², la nationalité française. Un chapitre dans *Insee références* 2017 concernant les conditions de logement en France indique (tableau 2 page 77) un taux de surpeuplement de 27 % pour les ménages immigrés¹³, contre seulement 7 % pour les ménages non-immigrés. La catégorie immigré semble donc pertinente dans l'analyse du mal logement, mais visiblement les rédacteurs de ce volumineux rapport se sont interdits, ou se sont vus interdire, d'en parler.

Cela croise l'application du DALO¹⁴ défini à l'article L 300-1 du CCH¹⁵. Ce texte réserve ce droit à un logement décent et indépendant à toute personne vivant en France de façon régulière. Le formulaire de demande, rédigé conformément à l'article R 300-2 du CCH est clair là dessus : il demande de préciser la nationalité, l'existence d'un permis de séjour ou encore le récépissé d'une demande de droit d'asile. Et l'analyse de la jurisprudence¹⁶ montre que les tribunaux administratifs appliquent ces textes de façon stricte.

Mais il existe une caté- ➔

¹¹ HCI : Haut comité à l'intégration.

¹² Le pourcentage d'immigrés ultérieurement nationalisés tourne autour de 30 %.

¹³ Les expressions ménages immigrés ou non-immigrés sont des expressions raccourcies qui se rapportent en fait à la situation de la personne du ménage dite de référence.

¹⁴ Droit au logement opposable, institué par la loi du 4 mars 2007.

¹⁵ Code de la construction et de l'habitation.

¹⁶ « Accès au logement social et régularité du titre de séjour », Cerdeaut, 2013.

⁷ Du moins dans ce tableau, car la première présentation de résultats de cette ENL dans *Insee première*, n° 1546, d'avril 2015, donnait des résultats différents

⁸ Tableau 25, page 327.

⁹ Tableau 19, page 312.

¹⁰ Commissariat général au développement durable.

→ gorie de fait, celle des personnes déboutées du droit d'asile, qui ne sont pas expulsables pour une raison ou une autre – par exemple refus du pays d'origine de les accueillir. On les appelle parfois les « ni-ni » : les personnes ni régularisables, ni expulsables. Ces personnes sont donc juridiquement, et pratiquement, exclues du droit au logement instruit dans des préfectures qui savent vérifier la situation juridique des demandeurs. Il ne leur reste que le recours à « l'hébergement ».

On peut se demander si cette distinction est bien constitutionnelle : en effet la *loi DALO* s'appuie sur le droit au logement, tel qu'il découle des 10^e et 11^e alinéas du préambule de la Constitution. « *La Nation garantit à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* », et d'autres textes ultérieurs, comme la *loi Quilliot* du 22 juin 1982, rappellent bien que le droit à l'habitat est un droit fondamental¹⁷. Pourquoi en exclure les personnes en situation irrégulière ? Il faut rappeler qu'en matière de droit à l'éducation, la position des pouvoirs publics, confortée par la jurisprudence du Conseil d'État est claire : tout enfant a droit à l'éducation, indépendamment de la situation juridique de ses parents. On est alors fondé à se demander si l'exclusion des personnes en situation irrégulière du droit au logement – et qui du coup se limite pour elles en un droit à l'hébergement – est bien constitutionnelle.

On pourrait se sortir de cette question en considérant que l'hébergement est une traduction possible du droit au logement. L'hébergement est une solution rationnelle, et donc acceptable pour certaines catégories de populations quand il est effectué

dans des conditions correctes. Mais la distinction même posée par la *loi DALO* entre le logement et l'hébergement – qui, quant à lui, correspond à une offre inconditionnelle, montre que les catégories du logement et de l'hébergement ne peuvent être assimilées l'une à l'autre. D'ailleurs tous les travaux récents sur ce thème – rapport 2017 sur le mal logement (page 105 et 106), rapport récent de l'ANSA¹⁸, analyses de la Cour des comptes¹⁹ sur les difficultés de l'hébergement, insistent sur le même thème : « le logement d'abord ».



Xxxx
© xxx

Et ce n'est pas une question mineure puisque, selon les diverses sources, notamment sénatoriales, la France compterait entre 200 000 et 400 000 personnes ni régularisables, ni expulsables. La majorité des SDF sont des sans-papiers²⁰, et les étrangers peuvent représenter en Île-de-France plus de 60 % des capacités d'hébergement. Il ne faut pas s'étonner dans ces conditions de voire augmenter de

façon récurrentes les demandes d'hébergement dans des hôtels meublés, ou se développer du surpeuplement dans le secteur privé, trop souvent au profit de « marchands de sommeil », et sans compter les hébergements de fortune. Dans certaines classes de Seine-Saint-Denis, 10 % des enfants ne sont pas capables de donner l'adresse de leurs parents. Ils bénéficient donc du droit à l'éducation sans bénéficier du droit au logement. Cette contradiction doit être dépassée.

Alors clairement s'occuper du logement de ces personnes,

voir résoudre le problème posé. Par ailleurs saurait-on attribuer un logement HLM, avec un bail de fait illimité, à des ménages qui ne peuvent afficher que des autorisations de séjour de 4 ans au plus ?

Dans ces conditions, se contenter de constitutionaliser le droit à l'hébergement d'urgence, que personne n'attaque (p. 106) semble trop court. C'est la question du droit au logement pour tous, indépendamment de leur statut juridique, qu'il faut poser. Et le Conseil constitutionnel peut en être saisi, par exemple par ceux qui militent pour « le logement d'abord » via une QPC²³.

En définitive, la principale valeur ajoutée du rapport sur le mal-logement consiste dans l'analyse fine, avec des références constantes au travail des acteurs de terrains, des problématiques de logement pour les personnes connaissant de vrais problèmes de pauvreté – environ 1/6 de la population. C'est un apport précieux, qui permet année après année de mesurer l'efficacité des dispositions mises en place par les pouvoirs publics, et d'en avancer d'autres. Dans ces conditions pousser un cri d'alarme global et quantitatif en utilisant des catégories statistiques que l'on pourrait qualifier de dynamiques, voire des « faits alternatifs », risque de diluer et de faire passer au second plan l'essentiel du propos : l'amélioration de la situation des mal-logés par des actions les ciblant de façon précise. ■

Olivier Piron

¹⁸ ANSA : agence nouvelle des solidarités actives, rapport de mars 2017 intitulé « Le logement d'abord ».

¹⁹ Volet hébergement du rapport public de la Cour des comptes février 2017, page 281.

²⁰ « La majorité des SDF sont des sans-papiers », Julien Damon *in Causeurs*, février 2017.

²¹ Code de l'entrée du séjour des étrangers et du droit d'asile.

²² Article L 313-11 issu de la loi 2016-274 du 7 mars 2016.

²³ Question prioritaire de constitutionnalité.