

« Mal-logement, mal-logés »

Un important rapport de l'Onpes publié le 2 mai

L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes) vient de publier un rapport sur les conditions de logement des ménages pauvres et très pauvres, rapport éclairant sur le sens donné au « mal-logement » et à la « crise du logement ». Ce rapport s'appuie sur les meilleures données statistiques existantes, émanant de l'Insee, de ministères (Solidarité et santé : Drees ; Transition écologique : SDES), d'organismes d'étude indépendants (Observatoire français des conjonctures économiques, Credoc, Irdes), de l'Anil, etc. Il est enrichi par des études de terrain d'universitaires sociologues et d'apports d'ONG (Secours catholique), du Samu social de Paris, etc. Les dimensions subjectives, au sens du ressenti ou du vécu, préconisées dans les sciences sociales (de nombreux rapports ou prix Nobel d'économie plaident en ce sens), et maintenant souvent en vigueur, occupent une place importante de cette publication.

Le rapport de l'Onpes, organisme officiel, répond à une demande du Conseil national de l'information statistique (CNIS) qui a souhaité approfondir les connaissances sur le mal-logement (voir en particulier les rapports du CNIS de 1996 et 2011 sur la question). Dans un pavé de 324 pages, l'Onpes répond aux questions : comment sont logées les personnes pauvres ? Quelle perception ont-elles de leur condition d'habitat ? Qu'est-ce que le mal-logement aujourd'hui ? Ce terme, bien qu'il ne soit pas utilisé par l'Insee ou l'INED, est repris par l'Onpes qui le documente longuement, même s'il n'en donne pas de

définition ou de mesures précises. Pour les logements ordinaires, le mal-logement est avéré lorsque les « conditions d'habitat s'écartent des normes d'occupation, de soutenabilité financière, de confort », ce qui repose sur trois catégories d'indices : surpeuplement, privation de confort, et taux d'effort excessif (ou « *reste à vivre* » insuffisant). Chacun de ces indices est normatif mais rigoureusement défini. Il s'agit de situations subies et non choisies (ici intervient la subjectivité des personnes concernées, qui « fournit un éclairage indispensable »). À ces situations de mal-logement dans des logements ordinaires s'ajoutent les situations marginales de logement, dans lesquelles des personnes sont privées de logements ordinaires.

Le mal-logement engendre des risques sanitaires ou sociaux, précédemment analysés par l'Onpes et sur lesquelles le rapport revient également. Lorsqu'on souffre du froid dans son logement ou qu'il est humide, la mauvaise santé est plus fréquente, toutes choses égales par ailleurs. Un enfant vivant dans un logement surpeuplé a un risque de retard scolaire 1,4 fois plus élevé que les autres enfants, toutes choses égales par ailleurs, également.

Depuis plus d'un demi-siècle, l'amélioration des conditions de logement dans les résidences principales (pour ceux qui en ont une), au sens des normes minimales en vigueur, est générale, ce qui est étayé dans le rapport de l'Onpes par de nombreuses données statistiques et que traduit la satisfaction des conditions de logement déclarée par les trois-quarts des ménages (mais la proportion est bien moindre pour les locataires à bas revenu). Le confort

de base (eau courante, WC, salle d'eau) a particulièrement profité aux ménages à bas revenu qui en étaient privés. Mais les difficultés et les inégalités générées par le logement subsistent ou augmentent. Il s'agit, tout d'abord, du surpeuplement qui augmente dans la période récente pour les ménages à bas revenu¹. Il s'agit, ensuite, de logements qu'on ne peut qualifier de « décents » car ils comportent « des risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé », ou de logements « présentant des défauts structurels, un bâti défectueux ou des installations dégradées : 34,4 % [des logements de ménages à bas revenu] sont dans cette situation ». Il faut également noter le critère de la performance énergétique, d'apparition récente : « près d'un quart des ménages les plus pauvres éprouvent des difficultés à bien chauffer leur logement ». Surtout, « la manifestation la plus nette des conditions de logement au sens des critères objectifs se manifeste sur le critère spécifique du « *taux d'effort* » net des aides au logement [...]. [Entre 2001 et 2013] ce taux augmente très fortement pour les ménages à bas revenu pour lesquels il était déjà élevé (26,2 à 33,6 %) avec une accélération depuis 2006. [...] L'augmentation du taux d'effort est spécialement marquée dans le secteur locatif privé (de 34,3 à 42,4%) ». Ainsi, « 49 % des ménages à bas revenu locataires dans le secteur privé en 2013 ont un taux d'effort moyen excessivement élevé², soit 12 points de plus qu'en 2001 ». Au total, « en 2013, 2,5 millions de ménages sont mal logés au titre de l'effort excessif qu'ils doivent consentir pour occuper leur logement et s'y maintenir ». Certes, cette situation reflète le « rattrapage » des conditions de confort,

mais le résultat est une baisse du « *reste à vivre* » pour les ménages à bas revenu, une fois payées les dépenses pré-engagées incompressibles³.

Une autre manifestation de la crise du logement est le nombre de personnes majeures contraintes (pour des raisons financières) à être hébergées chez un particulier, vivant dans des habitations mobiles ou de fortune, ou reconstruites comme sans domicile. Cette population augmente entre 2001 et 2014 pour chacune de ces trois catégories, pour atteindre 780 000 personnes à cette date (1,2 % de la population métropolitaine), l'augmentation étant particulièrement forte pour les femmes seules, les familles avec enfants et les personnes étrangères. Les entrées et les sorties de cette situation d'exclusion de logement ordinaire sont particulièrement étudiées dans le rapport. Il montre, en particulier, l'augmentation des assignations en justice pour défaut de paiement de loyer (un repérage et traitement précoce du non-paiement seraient souhaitables). Tout n'est pourtant pas noir : la sortie de l'exclusion vers un logement concerne un tiers des personnes accueillies en 2012 dans une structure d'hébergement (chiffre en diminution qui s'explique par des hébergements plus stables).

Au-delà du logement *sensu stricto*, le rapport insiste sur « la présence de nuisances sonores, la qualité des relations de voisinage, la sécurité du quartier, la qualité de l'air, la proximité des commerces, etc. qui sont autant d'éléments extérieurs au logement qui déterminent pourtant les conditions d'habiter des ménages et la perception qu'ils en ont. [...] À l'exception de l'accessibilité du logement en transports en commun, les ménages à bas revenu sont souvent [les plus] cri- ➔

1 Les « ménages à bas revenu » pour l'Onpes sont les 20 % de ménages qui ont les plus bas revenus.

2 Le taux d'effort net est considéré comme excessif lorsqu'il dépasse 40 % du revenu. Au-delà de ce seuil, les ménages s'exposent à des privations de besoins de première nécessité (alimentation) ou essentiels (santé).

3 70 % des dépenses pré-engagées des ménages de France métropolitaine sont consacrées au logement et aux dépenses d'usage du logement (énergie, eau, assurances). Leur augmentation depuis le début de la décennie est presque exclusivement due au logement.

→ tiques à l'égard de leur environnement direct ».

Malgré une construction dynamique, en particulier dans le parc social, le rapport conclut à une « insuffisance de logements abordables pour les catégories de revenu les plus modestes ». Les auteurs considèrent également que « si les conditions de logement sont majoritairement satisfaisantes, les arguments demeurent malgré tout nombreux pour parler encore de crise du logement dans la France de la deuxième moitié des années 2000 ». « Plus jeunes, plus urbains et plus souvent locataires que les pauvres des décennies précédentes, les ménages à bas revenus sont confrontés de plein fouet aux difficultés de l'accès au logement dans les grandes villes du pays et, en particulier, dans l'agglomération de Paris ».

Des préconisations sont tirées de ces analyses, dont certaines concernent directement les politiques publiques du logement. Il s'agit de « trois principes d'action majeurs » : « la prévention des ruptures susceptibles de conduire hors du logement [pratiques de prévention et de traitement précoce de l'impayé] ; du pilotage et de la gestion de l'urgence [mobilisation rapide d'une offre d'hébergement adéquate qui s'avère nécessaire pour garantir une mise à l'abri], de l'élaboration de solutions pérennes pour le maintien dans le logement [agir sur le coût du logement en renforçant notamment les mécanismes de solvabilisation] ». Enfin, « l'efficacité de toutes ces politiques est lourdement conditionnée par la suffisance de l'offre de logements accessibles aux ménages les plus pauvres dans les zones tendues ».

Jean Cavailhès

La mer et la loi Littoral

Une nouvelle proposition parlementaire

La proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux a été adoptée en première lecture par le Sénat le 30 janvier 2018. S'inscrivant dans la problématique de l'adaptation des espaces côtiers au changement climatique, elle comporte des dispositions qui ne manquent pas d'intérêt mais prête le flanc à la critique s'agissant des possibilités de déroger à la loi Littoral.

D'initiative sénatoriale, cette proposition de loi ne peut être déconnectée de celle présentée il y a un an : le texte sur l'adaptation des territoires littoraux au changement climatique, qui n'avait pu être mené à son terme sous la précédente législature, se retrouve en effet largement dans cette initiative (on pense par exemple à l'idée de bail réel immobilier littoral). C'est d'ailleurs sa force et sa faiblesse, l'actuelle proposition étant globalement parée des mêmes qualités et des mêmes défauts.

La tentative de mise en cohérence des différents outils existants sur ce sujet urgent et sensible, ainsi que la recherche d'une articulation harmonieuse des acteurs en présence ne sont pas sans intérêt. On notera dans cette optique que les collectivités territoriales concernées sont appelées dans la présente proposition à élaborer des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte, dans le respect de la stratégie nationale adoptée par l'État. Précisément, ces straté-

gies locales pourraient « proposer la création ou la modification de zones d'activité résiliente et temporaire ». Ces fameuses zones spécifiques à risque, tout en étant créées à l'initiative des collectivités locales, doivent ici être délimitées par le plan de prévention des risques naturels, renforçant la rationalité du dispositif. Le texte définit également le recul du trait de côte, lequel « consiste en un déplacement, vers l'intérieur des terres, de la limite du domaine maritime en raison soit d'une érosion côtière par perte de matériaux rocheux ou sédimentaires, soit de l'élévation permanente du niveau de la mer ».

Toutefois, les entorses souhaitées à la loi Littoral interpellent, dans la mesure où la thématique de l'adaptation des zones côtières au changement climatique paraît être l'occasion de déroger bien plus largement aux contraintes juridiques en vigueur. Ainsi, si l'on peut concevoir, concernant les activités et les biens devant être relocalisés, une nouvelle exception au principe dit de l'extension en continuité de l'urbanisation (issu de la loi Littoral, art. L. 121-8 du code de l'urbanisme), les autres dérogations envisagées ont-elles vraiment leur place dans cette proposition de loi ? On pense particulièrement, dans le texte sénatorial, à la possible « densification des hameaux » et à « l'édification d'annexes de taille limitée ». Malgré les garanties offertes, on sait (comme le souligne régulièrement le juge administratif) que le principe d'extension en continuité est au cœur de la loi Littoral du 3 janvier 1986, dont l'objectif est de lutter contre le mitage de l'espace littoral. La brèche ouverte paraît bien aven-

tureuse et n'est plus reliée à la problématique principale, qui est de mieux appréhender la mer dans une logique de gestion intégrée des zones côtières.

Par ailleurs, si la volonté d'encourager le développement des activités agricoles, forestières et de cultures marines en assouplissant là encore la rigueur de la loi n'est pas un sujet tabou, celui-ci doit être resitué dans le cadre d'une réflexion plus large sur la place des activités économiques et touristiques dans la loi Littoral. Au final, que ce soit dans le cadre d'une proposition parlementaire ou (plus vraisemblablement) d'un projet gouvernemental, il est important d'éviter le mélange des genres. La question des risques naturels ne saurait justifier des dérogations – mêmes – ponctuelles « hors champ ». En revanche, le moment est sans doute venu de penser la loi du 3 janvier 1986 dans son contexte actuel, c'est-à-dire avec un « volet mer » sur lequel il faut travailler. ■

Laurent Bordereaux
Professeur à l'université de La Rochelle