

CNIS

Groupe de travail sur le mal-logement

Quelques réflexions sur la notion de mal-logement

Note de travail pour la réunion du 14 septembre 2010

Cette note a pour objectif de préciser ce que recouvre la notion de mal-logement ou plus précisément le sens que lui donne la Fondation Abbé Pierre qui l'a mise en circulation en 1995 à l'occasion de la publication de son premier rapport sur « l'état du mal-logement en France ». Elle rend essentiellement compte des réflexions développées au sein des instances de la Fondation Abbé Pierre qui pilotent la réalisation de son rapport annuel¹.

La notion de mal-logement qui donne son titre au rapport depuis l'origine a été choisie pour sa capacité évocatrice et ouverte, notamment pour ne pas limiter l'analyse à la question des sans-abri et des mal logés, sans pour autant faire immédiatement l'objet d'une définition très précise. Celle-ci est proposée dans le rapport publié en 2000. Depuis cette date elle a fait l'objet d'enrichissement et est désormais relativement stabilisée ; elle sert de trame à un chapitre (et à un tableau synthétique) dans lequel sont présentés les indicateurs et les chiffres du mal-logement.

La diversité des usages de la notion qui est fréquemment évoquée avec des acceptions parfois réduites par rapport au sens que lui a donné la Fondation Abbé Pierre, conduit à préciser comment elle a été construite et les contenus qu'elle recouvre.

1 - La construction de la notion de mal-logement

En introduisant la notion de mal-logement, la Fondation Abbé Pierre souhaitait se dégager d'approches traditionnelles qui limitaient la réflexion à la question de l'absence de logement (que recouvrent les notions de sans-abri ou de sans domicile personnel) ou à celle des mauvaises conditions d'habitat (que recouvre la notion de mal logé). Ces approches légitimes jusque dans les années 1980 ne le sont plus devenues ensuite car elles ne permettaient pas de saisir l'ensemble des difficultés de logement auxquelles est confronté un nombre croissant de ménages. Elles ne prenaient notamment pas suffisamment en compte les effets de la précarité contemporaine sur le logement et ne pouvaient à

¹ Cette note s'inspire assez largement d'un article publié dans la revue Etudes Foncières en 2009 qui tente de procéder à une relecture des quinze premiers rapports de la Fondation Abbé Pierre. René Ballain et Christophe Robert, «La Fondation Abbé Pierre : triste témoin de l'évolution du mal-logement depuis 15 ans ».

elles seules épuiser le spectre des difficultés auxquelles sont confrontés les ménages dans leur rapport au logement.

C'est à partir du rapport 2000 qu'apparaît une tentative de définition de la notion de mal-logement et la présentation d'indicateurs permettant d'en rendre compte. Ceux-ci ont été construits progressivement par la Fondation Abbé Pierre **à partir de l'analyse des caractéristiques de la crise du logement** et de leur prise en compte par les politiques publiques. Certaines dimensions du mal-logement sont anciennes, mais malheureusement toujours présentes (comme la privation de logement ou les mauvaises conditions d'habitat²) malgré le déploiement de politiques les concernant. C'est ainsi que des interventions publiques en faveur des sans-logis ont pris naissance au début des années 1950 et que de politiques en faveur des mal-logés ont vu le jour à partir de 1970³ (création de l'ALS, construction de foyers pour jeunes travailleurs, travailleurs migrants, résorption de l'habitat insalubre...) sans pour autant résoudre toutes les difficultés résultant de l'absence de logement ou des mauvaises conditions d'habitation.

Certaines dimensions du mal-logement sont plus récentes. Elles correspondent à des difficultés qui sont apparues dans la période contemporaine : difficultés d'accès ou de maintien dans le logement. C'est à ces difficultés qui ont émergé dans la seconde partie des années 1980 (notamment parce que c'est à partir de cette date que commencent à se manifester les effets de la réforme du financement du logement qui réduit la capacité de l'Etat à orienter la production de l'offre immobilière) que tente de répondre la loi Besson du 31 mai 1990⁴ et la loi de lutte contre les exclusions (juillet 1998).

Une dernière dimension du mal-logement est apparue plus récemment. Elle correspond à un problème émergeant comme celui qui surgit quand les perspectives de mobilité résidentielle des ménages sont très (trop) inégales. La possibilité de choisir son logement et par là son lieu d'habitat avec l'accès aux services et aux équipements (notamment l'école) qui en résulte, constitue aujourd'hui une ligne de clivage au sein de la société entre ceux qui en disposent et ceux qui ne l'ont pas. Clivage qui en d'autres temps existait principalement entre ceux qui pouvaient bénéficier d'un logement et ceux qui demeuraient en dehors (dont témoigne la thématique des sans-logis dans les années 1950) ou plus tard entre ceux qui avaient pu accéder à un logement neuf et confortable du fait de l'effort de construction des années 1950 et 1960 et ceux qui demeuraient dans un logement ancien inconfortable (que reflète la thématique des mal logés prégnante à partir du début des années 1970). Cette dernière dimension du mal-logement n'est jusqu'à maintenant pas véritablement prise en compte par le politique alors qu'elle

² Ce qui renvoie explicitement aux deux caractéristiques majeures de la crise du logement des années 1950.

³ Notamment à la suite des travaux conduits par la commission habitation dans le cadre de la préparation du VIème Plan.

⁴ Ces deux préoccupations sont clairement explicitées à l'article 1 de la loi du 31 mai 1990.

est de plus en plus prégnante pour les ménages⁵ et qu'elle est étroitement liée aux processus de spécialisation sociale de certains quartiers d'habitat social.

A partir de cette analyse, la Fondation Abbé Pierre identifie cinq dimensions du mal-logement. Certaines sont anciennes, mais malheureusement toujours présentes (comme la privation de logement ou les mauvaises conditions d'habitat) ; d'autres plus récentes, correspondent à des difficultés qui sont apparues dans la période contemporaine (difficultés d'accès au logement ou difficulté de maintien) ou encore à un problème émergent comme celui des perspectives inégales de mobilité résidentielle des ménages.

Si les cinq indicateurs retenus par la Fondation Abbé Pierre traduisent les effets de la crise du logement, **ils ont aussi été choisis pour leur capacité à rendre compte effectivement** de la situation que vivent, souvent douloureusement, les personnes en difficulté de logement dans un contexte de fragilisation des ménages :

- l'absence de logement,
- les difficultés d'accès au logement,
- le manque de confort et l'insalubrité,
- les difficultés de maintien dans le logement,
- la mobilité difficile voire l'assignation à résidence.

Cette approche a été en quelque sorte confortée par le législateur puisque certaines dimensions du mal-logement font l'objet d'attentions particulières dans le cadre de la loi instituant le Droit au logement opposable qui a défini des catégories de ménages prioritaires pour être relogées.

En résumé : la notion de mal-logement vise à permettre de rendre compte de la diversité des difficultés que rencontrent les ménages dans leur rapport au logement en fonction de la lecture que l'on fait de la crise contemporaine du logement et de son évolution.

2 - Les différentes dimensions du mal logement

Pour éclairer ces cinq dimensions du mal-logement, nous sommes tributaires des données disponibles, lesquelles s'avèrent parfois singulièrement limitées. Bien que plus précises quand elles sont liées à une forme d'habitat singulière, les situations de non-logement échappent dans l'ensemble assez largement

⁵ Les mesures concernant la mobilité des locataires du parc social inscrites dans la loi MOLLE (2009) visent essentiellement à libérer des places dans le parc HLM et ne concernent pas directement l'organisation de la mobilité des locataires. L'application du DALO révèle également la difficulté à prendre en compte les recours déposés par des ménages déjà logés dans le parc social alors qu'ils constituent pourtant une catégorie visée par la loi de mars 2007 (au titre des délais anormalement longs).

à l'approche statistique. Elles sont particulièrement incertaines quand on mesure des flux (comme, par exemple, les données relatives à la demande de logement) ou que l'on cherche à décrire des trajectoires résidentielles ; et quand elles existent, elles ne se recoupent pas forcément avec les données relatives aux formes d'habitat.

Les données disponibles dépendent aussi assez fréquemment de sources administratives et sont liées à des interventions publiques. Leur maniement est donc délicat car elles informent autant sur l'efficacité de l'action publique que sur la réalité sociale que traite celle-ci. C'est ainsi, par exemple, qu'une augmentation des aides accordées pour l'accès au logement par les Fonds de solidarité logement (FSL) pourra aussi bien recouvrir une accentuation des difficultés que rencontrent certains ménages pour accéder au logement, qu'une meilleure utilisation du dispositif par les bénéficiaires ; et qu'une diminution de ces aides pourra aussi bien refléter un reflux des difficultés des ménages qu'une baisse des moyens dont disposent les FSL pour intervenir. À cela s'ajoutent de nombreuses difficultés pour suivre les évolutions statistiques dans la durée, face à des contextes institutionnels en évolution (décentralisation, réforme de l'Anah, de l'Anpeec et des collecteurs du 1 % logement...).

Malgré les difficultés rencontrées pour décrire le mal-logement dans toutes ses dimensions, la Fondation Abbé Pierre a recensé les données propres à les décrire. Cette note passe rapidement en revue les données mobilisées sans présenter les résultats (pour en prendre connaissance, on pourra se reporter au chapitre 3 du rapport 2010 sur l'état du mal-logement en France, pages 101 à 131, consultable sur le site de la Fondation Abbé Pierre)

2.1 - L'absence de logement

Sont rassemblées ici les données concernant :

- les personnes contraintes de vivre à la rue :
 - le nombre de personnes sans domicile personnel (enquête Insee 2001),
- les multiples facettes du « non-logement » :
 - personnes résidant de façon permanente dans les campings,
 - personnes recourant à des formes d'habitat atypiques (chambres d'hôtels occupées de façon permanente, meublés et garnis, chambres indépendantes, habitations de fortune, constructions provisoires),
 - personnes en situation d'habitat précaire (mobilisation de places d'hôtels pour l'accueil d'urgence, hébergement chez des tiers, ...).
- les personnes en hébergement et habitat temporaire (à partir des données et des catégories du ministère du logement ou du référentiel de la Cour des Comptes).

2.2 - Les difficultés d'accès au logement

Elles apparaissent quand les ménages souhaitent accéder à un logement (chaque année entre 2,5 et 3 millions de ménages en font l'expérience sans compter ceux qui le souhaiteraient mais ne peuvent le faire) et se trouvent confrontés au marché (400 000 à 450 000 ménages seulement accèdent chaque année au logement social). Ils estiment d'ailleurs que cet exercice est de plus en plus difficile ce qui n'est pas étonnant dans un contexte où l'écart entre les caractéristiques de la demande et celles de l'offre se creuse.

Pour rendre compte de ces difficultés nous disposons des données concernant :

- l'évolution de la demande de logement social (avec les limites du numéro unique d'enregistrement de la demande de logement social),
- la mise en œuvre du Droit au logement opposable,
- l'activité des dispositifs d'aide à l'accès : Fonds de solidarité pour le logement, Loca-Pass, Garantie des risques locatifs.

2.3 - les difficultés liées aux mauvaises conditions d'habitat

L'amélioration continue des conditions de confort des logements rend de moins en moins pertinent le recours aux données permettant de rendre compte du confort sanitaire des logements. L'analyse du surpeuplement demeure par contre intéressante. Dans un contexte où les normes évoluent pour décrire plus précisément la qualité du parc immobilier (cf. la référence au logement décent) et où les politiques intègrent de nouvelles priorités (lutte contre l'habitat indigne ou plus récemment contre la précarité énergétique), le rassemblement de nouvelles données s'avère indispensable.

Parmi les données utilisées pour rendre compte des difficultés liées aux mauvaises conditions d'habitat notons :

- les données de l'enquête Logement 2006 pour évaluer la mauvaise qualité des logements (notamment l'absence d'installation pour faire la cuisine, l'installation électrique déficiente, le mauvais état du revêtement et de l'aspect de la façade...),
- l'évaluation du nombre de logements concernés par la précarité énergétique,
- les estimations établies dans le cadre de politiques publiques concernant l'habitat indigne (programme national de lutte contre l'habitat indigne, lutte contre le saturnisme...) et les copropriétés dégradées,
- les données relatives au surpeuplement.

2.4 - Les difficultés de maintien dans le logement

Accéder à un logement ne résout pas tous les problèmes comme on peut le mesurer à travers les difficultés qu'éprouvent de très nombreux ménages pour faire face à leurs dépenses de logement dans

un contexte où celles-ci progressent de façon continue et représentent une part croissante du budget des ménages.

Ces difficultés de maintien dans le logement peuvent être évaluées à partir des données concernant :

- les impayés dans le secteur locatif comme en accession à la propriété,
- les expulsions locatives,
- les dispositifs publics d'aide au maintien (FSL, Loca-Pass, GRL...).

2.5 - Les difficultés liées à des perspectives limitées de mobilité pour certains ménages voire à leur assignation à résidence

Il s'agit là d'une dimension émergente du mal-logement et pourtant essentielle notamment parce qu'elle permet de faire le lien avec les processus de ségrégation et de spécialisation sociales de certains quartiers. La faiblesse des données disponibles pour éclairer cette dimension du mal-logement ne doit pas conduire à renoncer à le faire. En l'état, la Fondation Abbé Pierre utilise des données concernant :

- l'analyse des trajectoires des ménages à partir des niveaux de vie (traitement des ENL),
- l'analyse des trajectoires entre les segments du parc immobilier selon les niveaux de vie (traitement des ENL),
- les demandes de mutation et la mobilité dans le parc social,
- la spécialisation sociale des ZUS.

3 - Quelques réflexions pour conclure

3.1 - Une vision du mal-logement difficile à quantifier globalement dans une perspective synthétique : la double approche de la Fondation Abbé Pierre

Finalement, la Fondation Abbé Pierre présente deux types de résultats. Les premiers recensés dans un chapitre du rapport fournissent des informations sur les cinq dimensions du mal-logement évoquées ci-dessus, les seconds rassemblés dans un tableau présentent les chiffres du mal logement en distinguant le « nombre de personnes connaissant une problématique forte de mal-logement » (3,5 millions de personnes) de celui des « personnes en situation de réelle fragilité à court ou moyen terme » (6,6 millions de personnes). Ce tableau ne reprend pas toutes les dimensions du mal-logement et de reflète pas toutes les difficultés d'accès (notamment celles qui n'émanent pas de personnes non ou très mal-logées) qui sont pourtant bien réelles et pas davantage les difficultés des personnes aux faibles capacités de mobilité, confrontées à des difficultés pour changer de logement. Malgré ces limites, il présente l'intérêt de quantifier le mal-logement en cherchant à identifier le degré d'intensité des difficultés rencontrées, certains ménages connaissant une situation critique, d'autres une situation

difficile et préoccupante. Toutefois la frontière entre ces deux catégories n'est pas toujours facile à établir.

3.2 - L'intérêt d'une approche élargie du mal-logement

La démarche poursuivie par la Fondation Abbé Pierre en présentant une vision élargie du mal-logement à travers les cinq dimensions de ce phénomène qu'elle retient aujourd'hui, permet de maintenir la vigilance sur l'évolution du mal-logement et d'en identifier les manifestations en lien d'une part avec d'un côté les mutations économiques et sociales qui contribuent à fragiliser de nombreux ménages et d'un autre avec les caractéristiques de la crise du logement. Le contenu de la notion n'est en effet pas figé.

Un autre intérêt de la référence à la notion de mal-logement avec les déclinaisons que propose la Fondation Abbé Pierre tient au fait qu'elle permet d'identifier les différentes composantes de la demande sociale de logement et de souligner la diversité des attentes auxquelles doivent répondre les politiques : demande d'hébergement ou de logement, demande de sécurisation pour accéder à un logement, d'amélioration des conditions d'habitat, de protection pour y demeurer, de pouvoir en partir pour une solution meilleure... En ce sens, la notion de mal-logement, avec ses déclinaisons, peut servir de fondement à la définition et à l'évaluation des politiques nationales et locales du logement. Elles permettent ainsi de souligner que la demande sociale de logement ne se traduit pas par la seule exigence de construction et qu'elle doit être distinguée de la notion de besoin en logement qui s'évalue à partir d'autres composantes et d'autres finalités.

René Ballain
Laboratoire PACTE
Institut d'Etudes Politiques de Grenoble