



Le logement social en crise

Un habitat digne pour chacun, garanti par la solidarité du corps social, est un préalable indispensable à l'accès à une citoyenneté effective. Les législations, pourtant nombreuses ces dernières années, nourrissent pourtant un processus inverse.

Jean FROUIN, responsable du groupe de travail « Logement » de la LDH

« **U**n toit, c'est un droit »... depuis au moins 1982, année de la loi Quillot qui fait du droit à l'habitation un droit fondamental. Ce droit a été consacré quelques années plus tard par la loi Besson de 1990 qui déclare que « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation ».

Aujourd'hui, on constate que la crise du logement est toujours là et qu'elle frappe la presque totalité des catégories de population aux ressources faibles ou moyennes. Son ampleur est telle que le Comité européen des droits sociaux (CEDS) du Conseil de l'Europe, a, le 5 juin dernier, reproché à la France le non-respect de l'article 31 de la Charte sociale européenne sur le droit au logement ! Il constate que l'Etat français a violé toutes les dispositions de cette Charte, notamment celles concernant l'offre de logements sociaux accessibles aux populations modestes, la réduction du nombre de personnes sans-abri, ou encore l'éradication des habitats insalubres. Il pointe également le fait que le gouvernement français ne donne pas d'informations statistiques pertinentes... La crise actuelle trouve sa source dans le désengagement de l'Etat dans l'effort de construction à partir du milieu des années 1970. On est passé d'une logique de production massive à une politique d'aide aux ménages, ce que l'on appelle substitution des aides

à la pierre par les aides à la personne. Cette politique a eu plusieurs effets pervers : un endettement excessif des accédants à la propriété, une augmentation générale des taux d'effort consentis par les locataires, une diminution de l'effort de construction. Après un quart de siècle d'insuffisance de la construction, le déficit accumulé a été estimé en 2006 à 800 000 logements. Le manque ainsi créé sera difficilement rattrapable pour satisfaire la demande des 1,3 millions de demandeurs.

En 2004 on note une reprise de la construction, dont le rythme annuel est peu ou prou satisfaisant jusqu'en 2007... L'offre nouvelle n'étant pas orientée prioritairement vers la demande sociale mais vers la demande des plus solvables ! La production de logements destinée aux ménages qui peuvent se loger sans aide publique a été multipliée par 2,5 ces cinq dernières années, et seulement 6 % des logements mis en chantier en 2006 étaient accessibles aux ménages relevant des plafonds « Prêts locatifs aidés d'intégration » (Plai), alors que ces derniers représentent 30 % des ménages.

Le budget que consacrent les Français pour se loger ne cesse de croître et la part des ressources qu'ils affectent au logement et à son fonctionnement n'a jamais été aussi élevée. Le logement représente ainsi, en 2006, le quart de leur consommation en

Après un quart de siècle d'insuffisance de la construction, le déficit accumulé a été estimé en 2006 à 800 000 logements. Le manque ainsi créé sera difficilement rattrapable pour satisfaire la demande des 1,3 millions de demandeurs.

biens et services et peut atteindre plus de 40 % chez les classes moyennes. Ce coût empêche de nombreux ménages d'accéder à un logement décent et les rejette vers des solutions indignes et instables. Et il est devenu pour ceux qui disposent d'un toit une source d'appauvrissement et d'injustice. Les causes de cette inadéquation de l'offre de logements à la demande sociale sont multiples mais trouvent leurs sources dans les politiques publiques mises en œuvre.

Faire de la France un pays de propriétaires

Fort d'un sondage démontrant le désir des Français d'accéder à la maison individuelle, le président de la République a fait le choix de satisfaire ce souhait à partir d'un présupposé idéologique : fonder l'ordre social sur l'accession à la propriété.

Au XIX^e siècle, on a considéré que la diffusion de la propriété dans les couches populaires était une garantie pour la grande propriété... donc pour l'ordre établi, grâce au caractère moralisateur de la propriété immobilière. Cette notion est aujourd'hui reprise par Nicolas Sarkozy : « Que l'on fasse de la France un pays de propriétaires, parce que, lorsqu'on a accédé à la propriété, on respecte son immeuble, son quartier, son environnement... » Comme un écho d'un article de l'hebdomadaire *L'Economiste français*, en 1881 : « La possession de sa mai-



© DR - Mairie de Montigny le Bretonneux

son opère sur lui [l'ouvrier] une transformation complète. Avec une maisonnette et un jardin, on fait de l'ouvrier un chef de famille vraiment digne de ce nom, c'est-à-dire moral et prévoyant, se sentant des racines et ayant autorité sur les siens... C'est bientôt sa maison qui le possède ; elle le moralise, l'assied et le transforme. »

On fait ainsi d'un droit fondamental, le logement, non pas un tremplin pour l'exercice de tous les autres droits, mais au contraire un moyen pour amener les classes populaires, ligotées alors dans les filets du crédit, à renoncer à toute remise en cause de leuraliénation au système inégalitaire actuel. Ce choix est une des causes du déficit de logements sociaux. L'objectifprôné par le président de la République d'avoir une France de propriétaires à 75 % a conduit à construire en diffus les 3/4 des 420 000 loge-

Le budget que consacrent les Français pour se loger ne cesse de croître et la part des ressources qu'ils affectent au logement et à son fonctionnement n'a jamais été aussi élevée. Le logement représente ainsi, en 2006, le quart de leur consommation en biens et services.

ments réalisés dans l'année 2006, avec seulement 40 000 logements réellement « sociaux ».

La répartition de l'effort de la collectivité (Etat, partenaires sociaux – au titre du « 1 % » ramené à 0,45 % –, et collectivités territoriales) entre les segments de la politique du logement est un élément fondamental pour illustrer l'absence de priorité forte en faveur du locatif social : sur 32,7 milliards en 2006, 36 % vont au locatif privé, 32,3 % au locatif social, et 31,6 % aux propriétaires et accédants. L'aide au secteur locatif privé n'a qu'une très faible efficacité sociale puisqu'il n'y a sans doute pas plus de 100 000 logements conventionnés dans ce parc, alors qu'il y en a plus de 4 millions dans le parc HLM.

Le droit à la propriété est un des droits reconnus par la déclara-

Tout est fait pour dévaloriser le mouvement des HLM, stigmatiser leurs habitants, l'avenir de ces parcs de logements sociaux étant de décroître en nombre et en qualité, pour n'être plus que des lieux de déshérence et de relégation sociale.

tion des droits de 1789. A cette époque, posséder la source de ses revenus (ferme, outils, atelier, commerce, etc.) était considéré comme indispensable à la sécurité de l'existence. Mais l'industrialisation, qui s'est développée fortement au cours du XIX^e siècle, s'est accompagnée du développement d'un prolétariat dépouillé de tout accès à la propriété et donc sans aucune protection.

Sous la pression des luttes sociales mais aussi de l'intérêt bien compris des classes possédantes, s'est développée une autre forme de propriété que Robert Castel a appelé la propriété « sociale ». En font partie le système de sécurité sociale, le système de retraites, qui adossent la solidarité au travail et confèrent des droits qui garantissent la sécurité de l'existence. Le système du logement locatif social ressort aussi de ce concept de propriété sociale, financé par l'épargne. Le patrimoine ainsi constitué doit être inaliénable et rester propriété de la nation. Il permet de loger les populations aux revenus modestes et moyens, et le droit au maintien dans les lieux garantit la sécurité d'usage du logement. A l'évidence, loger tous ceux qui en ont besoin suppose le développement de ce secteur, qui doit être la tâche prioritaire de l'Etat



ACTUALITÉ

Droit au logement

garant du droit au logement. Ainsi la production du logement par le moyen de cette propriété sociale devrait être la norme, et l'accès au logement par la propriété privée aidée par l'Etat, l'exception.

Un déficit en logements sociaux

Les lois de décentralisation ont donné aux maires un rôle central dans le choix du type de construction, lequel conditionne les populations nouvelles qui vont venir dans leur ville. Pour accueillir les populations modestes dans sa ville, les loger ne suffit pas ; il faut aussi des services sociaux, avoir une politique d'aide sociale etc., donc un budget avec des dépenses nouvelles pour une population souvent peu ou non-imposante. Et on constate que ce sont les villes déjà dotées d'un parc significatif de logements sociaux qui sont contraintes d'en construire de nouveaux car la demande de logement locatif social est créée, pour une part, par les habitants du parc social existant. Les autres villes, moins dotées en logements sociaux, refusent quasiment d'en construire sauf du « Prêt locatif social » (PLS).

Les collectivités ont aussi plus intérêt à favoriser les activités commerciales plus rémunératrices et créatrices d'emplois que la construction de logements sociaux. Ainsi, si 70 000 hectares en 2006 ont été utilisés pour le logement, 215 000 autres hectares l'ont été pour des bureaux, des locaux commerciaux ou d'activité.

La dérive du dispositif Robien, dont l'objectif est de faire du locatif privé grâce au mécanisme de l'amortissement fiscal, est une autre cause d'inadéquation de l'offre à la demande sociale. Ce système a conduit les promoteurs, « pour faire exister ce produit financier », à capter un foncier important qui ont fait flamber le prix des terrains, et les loyers de sortie proposés aux candidats locataires sont accessibles seule-

ment à des revenus confortables. Le montant élevé de ces loyers entraîne aussi, par contamination, la hausse des loyers dans l'ancien...

Le dispositif Robien a certes, depuis 2003, dopé la construction, mais généré des milliers de logements vides car mal situés ou avec des loyers trop élevés, au grand dam de leurs propriétaires. En effet ce dispositif est aveugle à toute vision d'urbanisme, de choix de localisation, de types de constructions à même de satisfaire les besoins réels de la population, les acteurs étant mus par leur seule logique financière. En clair : cette politique favorise la constitution de patrimoines plutôt que la satisfaction des besoins sociaux.

La politique de rénovation urbaine, « grande ambition nationale » menée par l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru), lancée en 2002, prolongée jusqu'en 2013, mobilisera un budget de 12 milliards d'euros. Les opérations de l'Anru ont souvent pour conséquence de faire baisser la part des logements sociaux dans les zones urbaines sensibles en cherchant à diversifier l'offre de logements (accession à la propriété, PLS, appartements en loyer libres...). Cette recherche de mixité sociale impose, d'après la loi, la démolition de 250 000 logements d'ici 2013 avec autant de reconstructions. Depuis 2004 ont été engagées 28 500 démolitions et 19 800 reconstructions. Mais en 2006 le solde est de 4 558 démolitions et seulement 268 constructions.

L'impact de la rénovation urbaine n'est donc pas négligeable, notamment là où les démolitions détruisent du logement très social pour le remplacer par du logement social mais en général plus cher, avec aussi pour conséquences des conditions de relogement pour les habitants des logements détruits souvent difficiles à vivre (d'autant plus que l'effort sur le bâti ne s'est pas accompagné d'efforts similaires en matière de



Si 70 000 hectares en 2006 ont été utilisés pour le logement, 215 000 autres hectares l'ont été pour des bureaux, des locaux commerciaux ou d'activité.

(1) *Le Monde* du 13 novembre 2008.

transports, d'offre éducative, en un mot de politiques publiques essentielles pour corriger les inégalités).

Le programme ira-t-il à son terme ? L'Etat vient, dans son budget 2009, de se désengager en réduisant au minimum ses subventions et en demandant au « 1 % logement » de prendre le relais en 2009.

Les constats que le Comité d'évaluation et de suivi de l'Anru vient de faire dans son dernier rapport le conduisent à considérer⁽¹⁾ que « la politique de rénovation urbaine en banlieue, dans les quartiers difficiles, va à vau-l'eau », tandis que son président déclare : « la révolte va s'inscrire dans le paysage français. On ne peut pas dire aux jeunes des quartiers : on a un plan, et manquer à la parole donnée. »

La loi « Solidarité et renouvellement urbain », dite loi SRU, fait apparaître dans le bilan de l'application de l'obligation des 20 % de logements locatifs sociaux sur la période 2005-2007 que 45 % des communes concernées n'ont



© PREFECTURE DE LA CREUSE

pas respecté leur objectif. Ceci est d'autant plus grave que la moitié d'entre elles sont situées en Ile-de-France, ou dans l'un des quatre départements du pourtour méditerranéen repéré comme étant en situation critique dans la mise en œuvre du Droit au logement opposable (Dalo).

Le droit au logement opposable

Les considérations qui précèdent rendent l'effectivité de ce droit extrêmement aléatoire... D'abord rappelons qu'un droit est opposable quand, pour le faire valoir, il est possible de former un recours contre celui qui a l'obligation de le respecter. C'est ce recours que la loi Dalo, votée le 5 mars 2007, rend possible, recours qui s'exerce à l'encontre de l'Etat qui est le seul responsable du droit au logement. Avec cette loi, l'Etat passe d'une obligation de moyens (le financement) à une obligation de résultat (la fourniture du logement).

Le Comité de suivi a établi un rapport sur la base des données au

La propriété sociale est perçue comme relevant d'un passé révolu, la seule propriété concevable étant la propriété privée.

31 août, qui dresse les premiers constats. Extraits du rapport : « *Les commissions de médiation, qui constituent les instances du recours amiable, ont reçu plus de 40 000 demandes et en ont traité la moitié. Les commissions de médiation ont désigné aux préfets environ 8 000 demandeurs en vue d'un relogement et 1 000, en vue d'un hébergement. Plus de 2 000 d'entre eux ont d'ores et déjà fait l'objet d'une offre de logement ou d'hébergement [...]. Le Comité propose qu'un programme d'urgence de production de logements locatifs sociaux, territorialisé par commune, soit arrêté avant la fin de l'année sur les départements en difficulté. Il considère que l'Etat doit être sans faiblesse sur le principe de mixité sociale et sur son application. Le Comité demande de ne pas changer la règle des 20 % de logements locatifs sociaux et de la faire appliquer. Il considère qu'un effort budgétaire de l'Etat est indispensable. Faute de cela, il ne mobilisera pas les collectivités territoriales et les opérateurs, et il ne pourra pas honorer son obligation de résultat.* »

La future loi « Mobilisation pour le logement et lutte contre l'exclusion », dite loi Boutin, va renforcer la crise du logement social. Cette loi, qui n'est pas encore votée au moment de la rédaction de cet article, prévoit le démantèlement de l'article 55 de la loi SRU qui impose 20 % de logements sociaux dans le patrimoine de logements des villes d'une certaine taille, au bénéfice de « *l'accession sociale à la propriété* ». La vente des HLM à leurs locataires fait partie des objectifs de cette loi. La propriété sociale est perçue comme relevant d'un passé révolu, la seule propriété concevable étant alors la propriété privée. Cette même loi prévoit la remise en cause du principe du maintien dans les lieux pour d'autres raisons que le non-paiement du loyer : elle obligera en effet certains profils de locataires à quitter leur logement, et elle

ramène le délai avant expulsion de trois ans à un an. Cela illustre bien l'idée que le logement locatif social relève dorénavant du provisoire.

Ainsi tout est fait pour dévaloriser le mouvement des HLM, stigmatiser leurs habitants, l'avenir de ces parcs de logements sociaux étant de décroître en nombre et en qualité, pour n'être plus que des lieux de déshérence et de relégation sociale pour la population la plus pauvre, dont le marché ne saurait que faire. C'est évidemment en pleine contradiction avec le principe de mixité sociale proclamé par ailleurs.

L'hébergement d'urgence devient aujourd'hui un substitut au logement véritable, alors qu'il ne devrait accueillir temporairement que des personnes mal ou très mal logées se retrouvant à la rue : 35 % des ménages hébergés dans les CHRS (Centres d'hébergement et de réinsertion sociale) ont vocation à entrer dans du logement social. Le recours massif à l'hôtel (9 000 chambres en Ile-de-France) illustre l'ampleur de la crise qui frappe les plus démunis que sont les travailleurs pauvres. En Ile-de-France encore, où la situation est la plus grave, plus de 60 % des demandeurs d'hébergement sont restés dehors en 2007. La manifestation de cette carence est illustrée par le « plan hiver » qui s'efforce d'accroître momentanément l'offre pour éviter les morts de froid dans la rue, mais en dehors de cette période des personnes meurent aussi dans la rue faute de soins et de prise en charge.

La LDH constate que la solidarité est de moins en moins mise en avant au bénéfice d'une conception individualiste de la société. Militant pour le développement des droits et leur protection, elle s'est engagée dans les collectifs qui regroupent les associations qui luttent pour réaliser l'égalité de traitement des habitants dans l'accès au logement. Le droit au logement reste à conquérir. ●