

AVANCÉES ET INCERTITUDES DU DROIT

*par René Ballain **

L'histoire récente du droit au logement en France en fait une réalité qui reste fragile.

C'est seulement en 1982 que la loi reconnaît pour la première fois le droit à l'habitat comme un droit fondamental. Cette reconnaissance tardive n'avait pas pour autant fait obstacle au développement de l'intervention de l'Etat dans le domaine du logement. Celui-ci n'a pas attendu, et c'est heureux, la proclamation du droit au logement pour développer des interventions visant à infléchir les logiques marchandes pour rendre le logement accessible à ceux qui ne pouvaient le faire par leurs propres moyens. Depuis le milieu du XIX^{ème} siècle, la puissance publique a cherché à réduire les difficultés de logement des couches populaires. Avec beaucoup de réserves, émanant principalement des représentants de la propriété immobilière, jusqu'au début du XX^{ème} siècle, puis de façon plus affirmée mais expérimentale dans la période de l'entre-deux-guerres, avant que l'intervention publique ne se déploie durant les Trente Glorieuses.

Ses effets les plus sensibles se sont traduits par une explosion de la construction permettant de résorber, en fin de période, un déficit estimé à quatre millions de logements, et par une amélioration des conditions d'habitat. L'inconfort sanitaire, généralisé au lendemain de la seconde guerre mondiale, concerne aujourd'hui moins de 3 % de résidences principales. Selon l'enquête Logement 2002, 2,6 % des résidences principales ne répondent pas aux normes de confort sanitaire (eau, WC, installation sanitaire), mais 10,2 % sont sur-occupées selon les normes de l'INSEE. D'une certaine façon, il existait en quelque sorte un droit « du » logement avant que soit reconnu le droit « au » logement. Qu'apporte alors cette reconnaissance ? Permet-elle de réelles avancées et la possibilité pour tous d'accéder à un logement décent et de pouvoir s'y maintenir ?

Un droit affirmé mais à la portée limitée

C'est donc en 1982 que le droit à l'habitat apparaît pour la première fois dans un texte législatif. L'article premier de la loi du 22 juin, dite loi Quilliot, du nom du ministre du logement qui en a été à l'origine, est particulièrement ambitieux, puisqu'il affirme que « le droit à l'habitat est un droit fondamental. » Et il ajoute que « l'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour

* CERAT, CNRS,
Institut d'Études
Politiques de
Grenoble

toute personne de son mode d'habitation et de sa localisation, grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accèsion à la propriété ouvert à toutes les catégories sociales ». La portée du texte est plus limitée dans les faits, puisqu'il s'attache essentiellement à définir les droits et obligations des bailleurs et des locataires, et à rendre plus juste le rapport locatif que le Code civil avait profondément déséquilibré en ne le fondant que sur le droit de propriété. La loi Quilliot, en édictant de nouvelles règles du jeu, rééquilibre ce rapport.

La loi, qui suscita lors de son examen de vives attaques au nom de la défense du droit de propriété, ne résista pas à l'alternance politique de 1986. La nouvelle majorité l'abrogea pour lui substituer un nouveau texte qui ne fera plus référence au droit à l'habitat, mais conservera des mesures de nature à assurer une plus grande stabilité aux locataires et à clarifier leurs rapports juridiques avec les propriétaires. Il sera amendé en juillet 1989, après un nouveau changement de majorité, mais résistera à l'alternance politique du printemps 1993, comme si l'équilibre adopté faisait désormais consensus. Elle n'est pas davantage remise en cause depuis 2002, mais elle a fait l'objet de critiques de la part de membres de la majorité UMP-UDF qui lui reprochent, en limitant l'exercice du droit de propriété, de décourager l'investissement locatif. La critique porte peu, car les mesures fiscales adoptées pour soutenir ce type d'investissement ont contribué à l'augmentation du parc locatif privé et à celle des loyers. Toutefois des mesures ponctuelles, comme celle en cours de discussion sur une nouvelle répartition des charges locatives, représentent des coups de canif dans l'équilibre qu'avait instauré la loi de juillet 1989.

Celle-ci affirme à nouveau que « le droit au logement est un droit fondamental », mais cette reconnaissance demeure formelle pour ceux qui ne sont pas locataires et ne bénéficient pas des nouvelles protections attachées à ce statut. Un droit n'est en effet fondamental que s'il se situe au sommet de la hiérarchie des droits, que s'il est reconnu à la fois constitutionnellement et par le droit international (1). Tel n'est pas le cas du droit au logement, qui n'a pas le même statut que le droit de propriété reconnu constitutionnellement. Le droit au logement, qui ne figure pas explicitement dans le préambule de la Constitution, s'ajoute depuis 1989 à la liste des droits économiques et sociaux. La décision du Conseil constitutionnel du 19 janvier 1995, considérant que « la possibilité de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle », représente une avancée mais ne donne pas au droit au logement un statut comparable à celui du droit de propriété par rapport auquel il ne pèse que très relativement. Si les pouvoirs publics ont l'obligation de mettre en œuvre des politiques pour promouvoir le droit au logement, il ne constitue pas, en tant que

(1) Sur ce point, on peut se reporter à l'intervention de **Paul Bouchet**, « *Qu'est-ce qu'un droit fondamental ?* », rapportée dans l'ouvrage de l'Alpil, *Intermittents du logement*, Mario Mella Édition, Lyon, 2004.



tel, une prérogative opposable du citoyen face à la collectivité. Le droit au logement apparaît ainsi (2) doublement limité dans sa portée : par sa qualification d'objectif, mais aussi par son inscription dans la catégorie des « droits économiques et sociaux », qui, pour fonder la mise en œuvre du principe d'égalité, sont dans un rapport complexe, et généralement subordonné, avec les « droits libertés » qui sont au soubassement du libéralisme économique et politique.

Minoré dans la hiérarchie des droits, le droit au logement n'est pas davantage reconnu au niveau européen, même si certains pays l'ont inscrit dans leur constitution (Belgique, Finlande, Pays Bas, Suède, Espagne, Portugal, Grèce). La Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, adoptée à l'occasion du sommet de Nice en décembre 2000, ne reconnaît pas le droit au logement en tant que tel (3). Le texte se limite au droit pour les États de déployer des aides (ce qui n'est pas négligeable dans un contexte de dérégulation des services).

Un droit difficile à mettre en œuvre

La loi Besson du 31 mai 1990 a cherché à mettre en place des outils permettant de rendre effective la mise en œuvre du droit au logement. La loi vise précisément cet objectif (4) affiché dans la législation en 1989. Elle proclame, dans son article premier, que « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement et s'y maintenir ». En créant des obligations nouvelles aux collectivités locales, notamment aux départements qui devaient mettre en œuvre de nouveaux dispositifs assortis de moyens (5), il lui était fait grief de revenir sur les acquis de la décentralisation et de porter atteinte à la libre administration des collectivités locales. Saisi par l'opposition parlementaire, le Conseil constitutionnel a effectivement souligné que la Constitution prévoit bien évidemment la libre administration des collectivités locales, mais dans le respect des lois de la République. Il valida donc la loi.

La loi de mai 1990, en reconnaissant que des personnes éprouvaient des difficultés pour accéder à un logement ou s'y maintenir, prenait acte en quelque sorte de la fragilisation croissante de nombreux ménages, liée à la transformation des structures familiales et à la montée de la précarité économique. Il ne suffit plus de produire massivement des logements pour qu'ils soient accessibles, ni de réhabiliter le parc inconfortable pour qu'il bénéficie aux personnes les plus modestes, puisque l'amélioration de l'habitat s'accompagne généralement d'une augmentation significative des loyers. Le système des aides personnelles au logement, qui s'est considérablement renforcé et élargi

(2) Voir sur ce point les propos de **Robert Lafore** dans sa contribution « Le droit au logement : universalité du droit et singularité des pratiques » dans l'ouvrage à paraître *Mettre en œuvre le droit au logement* à la Documentation Française, 2004.

(3) L'article 34 « reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales ». Lire, ci-dessous, p. 31, l'article de Laurent Ghékière.

(4) Il est inscrit dans la dénomination de la « loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ».

(5) Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, fonds de solidarité pour le logement.

depuis le début des années 1980, ne suffit pas davantage à compenser l'irrégularité et l'insuffisance des ressources de certains ménages. Leur augmentation continue depuis une vingtaine d'années n'a pas empêché la croissance des dépenses des Fonds de solidarité pour le logement (FSL) pour faciliter le maintien dans leur logement des locataires en difficulté.

La politique mise en place avec la loi Besson est venue en quelque sorte compléter un dispositif d'intervention complexe, en ajoutant à une action globale visant le développement de l'offre et la solvabilisation des ménages, ainsi qu'à des mesures de régulation du rapport locatif, des actions spécifiques conduites en direction des populations les plus fragiles (6). Les politiques publiques ont ainsi progressivement construit un système qui permettait, à la fin de la dernière décennie, après son renforcement par les mesures contenues dans la loi de lutte contre les exclusions, de déployer les moyens de nature à garantir l'exercice du droit au logement. Ce système complexe articule alors un puissant mécanisme de solvabilisation de la demande, issu de la réforme du financement du logement de 1977, permettant de rendre l'offre accessible aux ménages modestes par diverses formes d'« aide à la personne » (allocations), des règles juridiques de nature à sécuriser le statut locatif et à protéger les locataires (loi de 1989), et des mesures spécifiques pour permettre aux ménages les plus fragiles d'accéder à un logement et de s'y maintenir (lois de 1990 et de 1998).

Mais ce système, qui a vocation à assurer la mise en œuvre du droit au logement, est fragile, car il suppose un engagement sans faille de l'État et la mobilisation des collectivités locales pour assurer un bon équilibre entre les différentes dimensions de l'action publique, entre les mesures structurelles (7) et les mesures d'accompagnement. Ce qui n'est pas, ce qui n'est plus le cas.

Un horizon incertain

L'équilibre complexe des interventions publiques semble aujourd'hui rompu et des signes de fragilisation de l'édifice apparaissent. Les aides personnelles au logement ont connu une véritable explosion depuis vingt-cinq ans, sans pour autant assurer l'équité entre les différentes catégories de locataires aidés. Autre manifestation de fragilité, l'extrême sollicitation de dispositifs créés pour aider les plus démunis mais qui, victimes en quelque sorte de leur succès, ont dû faire face à une demande extrêmement importante et à une grande diversité de situations. Ce volet de l'action publique ne peut à lui seul assurer la régulation de dysfonctionnements plus globaux qui tiennent d'abord à une insuffisance et à une inadaptation de l'offre immobilière ; le déséquilibre quantitatif se creuse à nouveau (8). Et l'écart s'élargit entre les caractéristiques de la demande, que les évolutions démographiques, économiques et sociales fragilisent, et celles de l'offre immobilière.

(6) Constitution d'une offre adaptée de logement, création de mesures d'adossment et d'aide pour les ménages en difficulté, notamment dans le cadre des FSL.

(7) Comme celles concernant la solvabilisation qui touchent plus de six millions de ménages.

(8) Pour Michel Mouillart, il serait de 600 000 logements au moins. Voir l'article ci-dessous, p. 18.



La décentralisation constitue une autre source d'inquiétude. Son principe n'est pas en cause, mais on peut s'interroger sur les risques qu'elle comporte pour le droit au logement. L'inadaptation de l'offre aux caractéristiques de la demande appelle un effort de financement considérable, qui ne pourra être supporté par les structures intercommunales auxquelles le Gouvernement propose de déléguer les crédits pour la construction de logements sociaux. Rien ne dit non plus que la somme des initiatives locales permettra de produire les 320 000 à 340 000 logements dont la France a besoin chaque année. La prise en charge par les conseils généraux des divers dispositifs d'action en faveur du logement des défavorisés (plans départementaux, FSL) est sans doute cohérente avec leur mission, mais risque de découpler cette approche de la politique du logement. On sait pourtant que ce sont les décisions concernant le soutien du marché immobilier et la solvabilisation, qui restent aux mains de l'État, qui conduisent à une plus ou moins grande sollicitation des dispositifs sociaux de prise en charge des ménages les plus fragiles. L'absence ou l'insuffisance de revalorisation des aides personnelles au logement (9) ne peut qu'entraîner l'accroissement de l'intervention des FSL. Dès lors, on mesure les risques de déstabilisation du système d'intervention publique qui permettrait la mise en œuvre du droit au logement, sans que l'on perçoive les mécanismes de nature à le relayer.

Les propositions du Haut Comité pour le logement des défavorisés (10) demandent de définir une autorité responsable pour que le droit au logement devienne opposable devant les tribunaux. Faute de quoi, les nouvelles mesures adoptées dans le cadre de la décentralisation risquent de provoquer un éclatement des responsabilités, un affaiblissement du rôle de l'État, qui demeure pourtant garant de la solidarité nationale et de la cohésion sociale, mais n'aura plus les moyens d'assurer ses missions. Les personnes les plus fragiles ne s'y trompent d'ailleurs pas ; ce sont elles qui appellent le plus l'intervention de l'État (11).

René Ballain

(9) À la fin de l'hiver 2003-2004, nous ne connaissons toujours pas la revalorisation des aides au logement qui aurait dû intervenir en juillet 2003, alors que les hausses de loyer dans le parc HLM comme dans le secteur privé sont effectives.

(10) Structure mise en place par la Loi de 1990.

(11) Voir sur ce point le sondage présenté dans la première partie du dernier rapport de la Fondation Abbé Pierre sur l'état du mal logement, rendu public le 2 février 2004. Lire également l'article émanant de la « Plate-forme pour le droit au logement opposable », p. 64.

Le taux d'effort : un indicateur survalorisé

Lors de l'attribution des logements sociaux, deux logiques principales se confrontent : la première est une logique de solidarité (urgence de la situation pour les mal logés...), la seconde est une logique de gestion du risque, par l'établissement de critères sélectifs.

Parmi ces critères, l'un joue un rôle tout à fait particulier : le taux d'effort. Il est un des rares indicateurs quantifiables, d'où sa mise en avant en tant que critère objectif, avec un maximum de 30% de taux d'effort (part d'effort pour le loyer par rapport aux revenus). En fait, le calcul du taux d'effort varie selon les acteurs (incluant les allocations familiales ou non, incluant les charges logement ou toutes les charges, avec ou sans garage, etc.), relativisant du même coup son maximum fixé aux environs de 30%. Le reste à vivre doit aussi être considéré comme un critère pertinent (de 150 € à 300 €, ...). Le taux d'effort est survalorisé et mérite plus d'échanges avant de s'ériger en limite drastique.

Sophie Ebermeyer