

UNION EUROPÉENNE

Vers un service universel du logement ?

*par Laurent Ghékière **

Le droit au logement évolue en Europe. Va-t-on vers une primauté de l'intérêt général sur le droit de propriété ?

Le logement social est un des moyens dont disposent les pouvoirs publics pour promouvoir des conditions privilégiées d'accès au service du logement permettant de corriger les dysfonctionnements du marché (1). Mais cette forme d'intervention n'est pas exclusive d'autres dans le secteur dit privé (2).

Les politiques du logement de certains États membres (pays scandinaves notamment) ont introduit le principe de neutralité de l'aide publique sur le statut d'occupation du logement. L'aide ne doit pas privilégier une forme particulière de logement et un statut particulier d'occupation (locatif, accession). Dans d'autres États membres, la politique du logement vise au contraire à promouvoir certains modes d'occupation (accession à la propriété, notamment en Grèce, Espagne et Italie), voire certaines normes d'occupation du logement (notion de logement décent, de normes minimales d'occupation). En cela, le logement peut être considéré comme un « bien tutélaire » (3).

Aux instruments classiques développés par l'ensemble des États membres depuis l'après-guerre, sont venues s'ajouter depuis peu d'autres formes d'interventions allant dans le sens d'une primauté de l'intérêt général sur le droit de propriété : la réquisition de logements vacants, par exemple, et leur mise en location forcée par les pouvoirs publics, la taxation des logements vacants, l'acquisition de droits d'attribution de logements dans le secteur privé, l'instauration de permis d'habiter (4). Cette évolution est allée de pair avec la référence aux territoires, dans le cadre d'un processus de décentralisation des politiques du logement observé dans une très large majorité d'États membres.

D'une logique de substitution à une logique de régulation territoriale

Les années 1980 et 1990 sont caractérisées par un processus généralisé de remise en cause des politiques traditionnelles du logement issues des Trente glorieuses, de définition progressive d'une nouvelle logique d'intervention des pouvoirs publics, et d'un renouveau dans la façon de concevoir le logement dans la politique publique au sens large. Les réformes entreprises dans

** Observatoire
Européen de
l'Habitat social.*

(1) Le secteur du logement social représente dans l'Union Européenne près de 35 millions de logements, 25 millions en location (soit 17 % des ménages européens) et environ 10 millions en accession à la propriété.

(2) Les diverses modalités d'intervention de l'État visent globalement à peser sur le prix du service de logement effectivement supporté par le ménage de façon à le rendre plus accessible. La dépense logement reste en effet le principal poste de consommation des ménages, loin devant les autres services d'intérêt général.

(3) C'est-à-dire un bien dont les caractéristiques de consommation sont fixées pour partie par l'État et non par le marché.

(4) Tous ces instruments témoignent d'une reconnaissance et d'une acceptation collective du rôle particulier joué par le logement et de la nécessité d'une intervention publique, qui s'inscrit de plus en plus sur les conditions d'usage du logement.

une large majorité d'États-membres sont à replacer dans un contexte caractérisé par :

- l'installation des thèses monétaristes proposant une nouvelle définition du rôle régulateur de l'État, une logique de restauration des forces du marché du logement et de ses fonctions régulatrices,
- une offre de logements devant être définie par le marché et non plus par l'État, par une concentration de l'intervention publique sur les conditions d'accès au logement des ménages exclus du marché du logement,
- une mobilisation plus large de l'ensemble des opérateurs de marché, quel que soit leur statut, dans une logique de conventionnement de l'usage des logements,
- une demande sociale de plus en plus hétérogène et mouvante, composée des ménages hors marché, exclus par les processus de régulation de marché et par la fin de l'économie salariale dominante.

À travers ces réformes structurelles émerge, *in fine*, un système « mixte » rassemblant, autour d'un même objectif d'intérêt général, des acteurs publics (État central ou fédéral, collectivités locales) des opérateurs privés et des acteurs associatifs (5).

Cette mutation des politiques du logement débouche sur la définition de pistes d'intervention basées sur une conception moins patrimoniale de l'intervention publique traditionnelle (axée exclusivement sur le produit logement), mais portée par une préoccupation centrale : les conditions de l'usage d'un logement banalisé. Plusieurs caractéristiques sont à souligner : l'évolution du concept même de logement social, « social » ne désignant plus des groupes socialement aidés et logés dans un « parc social spécifique hors marché », mais tendant à désigner une « fonction sociale nouvelle » comprenant un ensemble coordonné de prestations organisées autour du logement (6) ; la remise en usage des logements vacants, quel que soit leur statut public ou privé, en les inscrivant dans des systèmes de conventionnement à vocation sociale souple, évolutive en fonction des occupants ; l'adaptabilité des logements, publics ou privés, dans le temps (adaptabilité physique, mais aussi des statuts, des loyers), afin qu'ils « suivent » l'évolution des conditions de vie et des niveaux de vie de leurs occupants.

Les systèmes de conventionnement permettent d'attribuer le parc privé selon des critères sociaux fixés par la collectivité en contrepartie de compensation monétaire, voire obligent les propriétaires privés à respecter des critères d'attribution à vocation sociale en deçà d'un certain loyer correspondant aux caractéristiques de leur logement, comme aux Pays-Bas. Ces contraintes s'apparentent à des obligations de service public assurées par les propriétaires-bailleurs et compensées par des mécanismes d'aides publiques. La réglementation publique s'exerce ainsi sur le parc privé qui participe à un système complexe de logement social, contrôlé par la collectivité au niveau local.

(5) Les exemples anglais, hollandais ou allemand mettent clairement en évidence l'intérêt de certaines logiques et modalités d'action concernant les systèmes d'attribution, la limitation du droit d'usage de la propriété (permis d'habiter aux Pays-Bas, réquisition ou taxation des logements vacants en Allemagne), le droit des associations et des habitants, les systèmes de conventionnement dont les temporalités permettent de disposer d'un stock de logement social plus fluide. Ces développements ont montré l'existence d'effets démultiplicateurs des aides publiques accordées aux investisseurs privés.

(6) Toutefois, la notion même de parc locatif social diffère d'un pays à l'autre ; en Allemagne, elle s'avère moins prégnante que dans les autres États membres de l'UE, car l'effort public se concentre davantage sur la gestion de l'accès au logement et sur la réglementation des conditions d'accès dans le cadre d'un conventionnement d'un parc de logements banalisés.



Droit au logement dans les États membres

Constitution : Belgique	article 23 de la Constitution de 1994 : “ Chacun a le droit de mener une vie respectant la dignité humaine(...) en garantissant les droits économiques, sociaux et culturels (...) Ces droits comprennent : ... le droit à un logement décent. ”
Constitution : Espagne	article 47 de la Constitution de 1978 : “ Tous les Espagnols ont le droit de jouir d'un logement décent et convenable... ”
Constitution : Grèce	article 21 de la Constitution de 1975 : “ L'obtention d'un logement par les sans abri ou ceux qui sont logés de façon inadéquate constitue un objet d'attention spéciale de la part de l'État. ”
Constitution : Portugal	article 65 de la Constitution de 1976 révisée en 1992 : “ Chacun a le droit pour lui et sa famille à un logement de taille adéquate, répondant aux standards d'hygiène et de confort et préservant l'intimité personnelle et familiale... ”
Constitution : Finlande	section 15a de la Constitution de 1995 : “ Les autorités publiques doivent (...) promouvoir le droit pour chacun à un logement décent et favoriser les efforts de chacun pour avoir son propre logement est la tâche des autorités publiques. ”
Constitution : Pays-Bas	article 22.2 de la Constitution de 1984 : “ Les autorités publiques ont le devoir de fournir un logement convenable. ”
Constitution : Suède	article 2, chapitre I de la Constitution de 1976/77 : “ ...il incombe à la communauté d'assurer le droit au logement... ”

Émergence du droit au logement d'intérêt général ?

Compte tenu de ces évolutions des politiques du logement, la question de la mise en œuvre du droit au logement (7) est devenue la question essentielle. Dépassant le cadre strict de la reconnaissance d'un droit individuel à l'hébergement, la problématique s'oriente vers un droit d'intérêt général qui sera probablement au centre des dispositifs de cohésion sociale et territoriale. Cela implique que l'État affirme avec force une politique du logement à finalités sociales, même s'il n'en est pas l'unique opérateur, ni même l'opérateur principal, et que les choix politiques en matière de logement concernent la société et non plus seulement l'État dans une logique tutélaire (8).

Le droit au logement conçu en tant que droit d'intérêt général, et non seulement droit individuel, déplace la ligne de partage entre droit collectif et droit privé. Le droit au logement ne peut être effectif sans des arbitrages nouveaux quant à l'étendue du droit d'usage de la propriété, qui peut être limité, comme aux Pays-Bas ou en Allemagne, au nom de l'intérêt général, par des procédures d'attribution, de réquisition, ou de pénalités pour vacance.

Ce droit au logement, d'intérêt général, est un compromis entre

(7) C'est-à-dire des conditions de garantie de l'accès à un logement pour les ménages hors marché.

(8) Ils orientent ses fondements éthiques, et font évoluer les principes d'équité et de respect de la personne. Ce ne sont pas des choix techniques. Ils doivent donc se faire au bon niveau pour débattre de l'intérêt général de la société, de la cohésion sociale et de la protection sociale.

préoccupation sociale et préoccupation économique ; les objectifs sociaux et économiques, a priori antagonistes, peuvent être rendus conciliables par des systèmes d'aides publiques qui permettent la résolution d'une contradiction structurelle en économie de marché : les investissements correspondant à la production d'un logement de qualité sont confrontés aux limites de solvabilité de la demande. Ces compromis entre droit au logement et droit de propriété, d'une part, préoccupation sociale et préoccupation économique, d'autre part, engagent des choix politiques (9).

Le droit au logement est un droit d'accès. L'État ne peut se contenter d'agir sur le marché et sur l'offre pour tenter de l'équilibrer à la demande. Ceci n'est qu'un moyen. Sa mission essentielle est de garantir l'accès au logement, qui apparaît de plus en plus comme un objectif d'intérêt général et de cohésion sociale (10). Le renforcement de l'intervention des opérateurs, des propriétaires et des investisseurs privés dans le système apparaît inéluctable, mais leur rôle ne peut être uniquement financier. La mise en œuvre de pratiques de conventionnement à l'allemande, à la fois plus souples et plus exigeantes sur le plan des responsabilités, permet de construire des passerelles entre le social et le privé. Ces partenariats ne peuvent se concevoir sans une redistribution des rôles entre pouvoirs publics, acteurs économiques et instances associatives. La territorialisation du système de logement va de pair avec le conventionnement. Les objectifs sont fixés localement dans un processus partenarial de décision, et non imposés par des règles normatives au niveau national.

L'intérêt de cette démarche est de poser, comme préalable, un objectif de service d'intérêt général à l'accès au logement. Dans cette logique, les procédures et les politiques publiques ne seraient que des moyens parmi d'autres mis au service de cette mission, à laquelle devraient être associés propriétaires privés, gestionnaires de parc social et associations. Le cadre de l'intérêt général organise, de ce fait, les rapports entre le droit d'accès au logement et le droit de propriété du logement (11).

L'intérêt général soumet l'ensemble des acteurs à une obligation de résultats. Opérateurs privés et propriétaires individuels ne sont pas détenteurs d'un bien de consommation courant ; ils détiennent des biens dont l'usage est soumis à l'intérêt général, en contrepartie des aides publiques éventuellement nécessaires à la production, l'entretien ou la gestion de leurs biens.

Cette évolution, à la fois juridique et sociétale, modifie une conception traditionnelle des politiques du logement, trop patrimoniale. Elle se justifie du strict point de vue économique, dès lors que l'on adapte les mécanismes traditionnels de l'évaluation (12).

Laurent Ghékière

(9) Ils ne peuvent être pris et acceptés sans que le processus démocratique soit assuré, ce qui devrait limiter le pouvoir administratif de l'État.

(10) On ne peut se contenter d'aider des catégories de population ciblées, il faut penser le système logement dans sa globalité au niveau des territoires, puisqu'il est de plus en plus difficile de désigner des catégories stables de population.

(11) Il y a donc nécessairement incursion dans le droit de propriété privée : réquisition, expropriation, taxes sur les logements habités, entrée obligatoire des logements dans un système de logement social de fait, en deçà d'un certain loyer.

(12) Le fait que le logement contribue à l'intérêt général conduirait normalement à globaliser les coûts de l'aide publique afférente au logement, mais, en contrepartie, à comptabiliser les économies de cohésion sociale, donc à déduire les charges qui, en l'absence d'aide au logement, ne feraient que croître (hébergement d'urgence, placement des enfants, délinquance, réinsertion plus difficile dans l'emploi, dérive des quartiers d'habitat social...).