

# DEMAIN, ON LOGE LES PAUVRES...

*par Gilles Desrumaux \* et Claude Royon \*\**

Au moment où le droit au logement fait l'objet, depuis quatorze ans, d'une inscription dans la loi (1) et de moyens d'action, jamais la crise du logement n'aura été aussi profonde en France. Tout concourt à un effet ciseau qui accroît la distance entre un marché immobilier et locatif, dont les prix progressent fortement, et la situation d'un nombre important de ménages, dont les revenus stagnent ou régressent en raison de mécanismes économiques et sociaux qui les fragilisent. La crise du logement ne concerne pas seulement les personnes à la rue, qui en sont la face visible ; le mal logement touche un nombre croissant de personnes et atteint les couches salariées aux revenus moyens.

Les Français sont moins affrontés à une pénurie de surface habitable (2) qu'à une crise de l'accès au logement. Ce qui manque, ce sont moins des logements (3) que des loyers accessibles pour des personnes aux ressources faibles ou modestes. Entre revenus en baisse et marchés en hausse, se pose la question : « comment réduire les écarts ? » Du côté des revenus, la progression forte des aides au logement depuis dix ans (4) essaie de combler cet écart, mais n'y parvient pas. Du côté de l'offre, le marché apparaît de plus en plus segmenté et l'intervention sur un segment du marché ne libère pas mécaniquement des logements locatifs accessibles à des ménages à ressources modestes. L'État a donc développé un segment nouveau « le logement très social » (5), qui essaie de proposer aux ménages « défavorisés » de nouveaux produits (6). Des opérateurs inédits ont surgi : les associations. Car le marché du logement n'est pas celui d'un bien parmi d'autres. Avoir un toit est fondamental pour que les personnes puissent vivre dans le respect de leur dignité humaine et construire des relations. Sur le sujet du logement, l'articulation contenue dans le titre même de la revue « Economie & Humanisme » trouve toute sa justification. Le droit au logement, dans ses composantes économiques, sociales et juridiques, engage le devenir des hommes.

■ Dans la première partie de ce dossier, différents articles interrogent à la fois l'émergence du droit au logement et à l'habitat depuis 1982 et les difficultés, récurrentes depuis 1977, à satisfaire, pour tous, les besoins de logement. Il s'agit de comprendre les éléments paradoxaux constitutifs de la crise actuelle : les principaux indicateurs qui peuvent en rendre compte, les processus macro-économiques à l'œuvre. Cette partie fait une large place à la constitution du droit au logement (7). Ce premier ensemble se conclut en élargissant la question aux États membres de l'Union Européenne : comment appréhendent-ils la crise,

*\* Délégué général de l'UNAFO. Article rédigé à partir de la réflexion du comité d'élaboration.*

**\*\* Economie & Humanisme**

(1) La loi Besson du 31 mai 1990 indique dans son article premier : « Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation ».

(2) Comme cela était le cas dans les années 1950, lorsque l'Abbé Pierre lançait son appel.

(3) Encore que le déficit soit sérieux, comme le montre l'article de Michel Mouillart.

(4) En 1990, 35 % des locataires bénéficiaient d'une aide personnelle au logement ; en 2000, 50,2 % d'entre eux bénéficiaient de cette aide. (Rapport Fondation Abbé Pierre, 2004, p. 162).

(5) « Le logement très social »  
**René Ballain et**  
**Élisabeth Maurel,**  
Éditions de l'Aube, 2002.

(6) PLA insertion, PST, Résidences sociales, etc.

(7) Et s'interroge sur la loi Besson, du 31 mai 1990, qui produit des effets réels, mais dont on peut se demander s'ils constituent un amortisseur de la crise ou son révélateur.



la notion de droit au logement, et le rôle des pouvoirs publics comme régulateurs ? De la réponse à cette question dépendent en partie les capacités d'intervention politique des pouvoirs publics français dans un contexte de construction européenne.

(8) Elle l'est évidemment, comme le montre la difficulté à résoudre la question de l'habitat insalubre.

## De la rue à la cité

*En matière de logement, trois registres de droits ont à être distingués, mais aussi reliés afin d'être mieux défendus.*

■ **Le droit à l'hébergement** correspond au droit à un abri plus ou moins provisoire et aux facteurs de santé, de sécurité, de sociabilité (adresse...) qui s'y rattachent. Un hébergement n'est pas seulement un toit.

■ **Le droit au logement** s'inscrit dans une durée et un statut. Il correspond à une prestation, financée par le résident ou par la collectivité ; elle est encadrée par un engagement mutuel et des règles quant à la qualité des lieux de vie. En ce sens, on peut être locataire ou même propriétaire sans être dignement logé (taudis, garnis suroccupés, caravanes contraintes à une perpétuelle errance...). Le droit au logement, ou à tout le moins le droit du logement, est transcrit dans la loi.

■ **Le droit à la cité** (en espace urbain ou rural), que l'on appelle parfois droit à l'habiter, n'a pas la même densité matérielle. Il renvoie à la capacité que ses conditions de vie quotidienne donnent à chacun pour s'intégrer dans un tissu relationnel sur un espace donné, et au-delà, dans une société. Le droit à la cité correspond à un faisceau de responsabilités pour l'individu et pour la collectivité : respect du droit d'expression et de libre organisation, possible mobilité, accès à l'éducation et à la culture... Le droit à la cité ne saurait être encadré par la loi ; par contre, la législation doit protéger la possibilité pour chaque citoyen de jouir des libertés susceptibles de rendre effectif ce droit.

■ Un second ensemble de contributions explore les difficultés que rencontre le projet de lier solidairement logement et habitat, dans la perspective de donner des chances égales à tous. Tout se passe comme si le droit au logement butait sur la question d'un développement urbain plus solidaire, celui que la loi Solidarité et Renouvellement Urbains entend mettre en œuvre. La crise n'est pas seulement une crise du logement dans sa dimension économique (8), c'est une crise sociétale, qui met en cause le vivre ensemble. Crise des représentations, tout d'abord : celles du logement social et celles des pauvres favorisent les replis frileux et des phénomènes de rejet. Crise du droit, ensuite, qui empile des dispositifs, mais s'avère incapable de les mettre en œuvre. La distance semble grande, de ce point de vue, entre les moyens mis en place en termes de sécurité des personnes et l'absence de moyens pour faire face à l'insécurité collective qui grandit, comme si l'État courrait après l'une, faute de pouvoir combattre l'autre (9). Crise urbaine et sociale, enfin, que manifeste l'observation de phénomènes de ségrégation urbaine qui vont en s'amplifiant (10). Comment la notion de mixité sociale peut-elle constituer un objectif de mobilisation, quand elle est utilisée, paradoxalement, plus pour bloquer des attribu-

(9) Est-ce qu'il est complètement légitime, de la part de l'État, de demander aux individus (les squatters par exemple) de respecter le droit de propriété, s'il n'est pas en mesure de faire appliquer, dans les faits, le droit au logement pour les personnes à la recherche d'un toit ?

(10) On assiste aujourd'hui dans les villes au renforcement de la spécialisation sociale des espaces, à des phénomènes de blocage des trajectoires résidentielles, qui assignent à résidence des populations entières au moment même où les vertus de la mobilité sont exaltées...

tions ou des projets de logements sociaux que pour impulser une dynamique de mixité de la ville ? (11)

■ La troisième partie de ce dossier veut explorer le rôle de la volonté citoyenne et politique pour résoudre la crise. Dans le domaine du logement, une tension forte existe entre les prérogatives de l'État, garant du droit au logement et de la solidarité nationale, et le rôle des collectivités locales pour constituer une offre de logement accessible aux ménages aux revenus modestes (12). Une volonté politique affirmée devra émaner des nouvelles structures de coopération intercommunales pour poser le problème de la solidarité entre les communes. Sur ce sujet, la question de l'intervention sur le foncier et ses outils est centrale pour, sinon réguler le marché, en tout cas rendre possible des acquisitions foncières susceptibles de créer une offre de logements accessibles. Enfin, la question de la volonté est celle des partenariats locaux entre acteurs et opérateurs du logement social : municipalités, organismes de logement social et associations. Quelles sont les conditions de réussite d'un partenariat indispensable ?

Les réponses actuelles ne sont pas à la hauteur des besoins. Le diagnostic partagé sur la crise débouche souvent sur un sentiment d'impuissance politique. Face à la complexité des phénomènes, face à la masse des égoïsmes à combattre, face aux conséquences politiques d'un tel engagement (13), beaucoup de responsables politiques baissent les bras. Saluer l'Abbé Pierre comme un saint ou un héros des temps modernes est un lieu commun, volontiers partagé ; s'engager fortement sur ce sujet dans son agglomération ou sa commune, réaliser des opérations à vocation sociale, en décourageant plus d'un. L'État n'est pas en reste dans ce retrait : en 2003, jamais la production nette de logements sociaux n'aura été aussi faible depuis...1954 ! D'autres modes d'action que la seule attente, bien incertaine, d'une volonté politique forte et générale de relance d'une offre accessible de logements sont-ils possibles ? C'est l'enjeu du débat sur le droit au logement opposable. Celui-ci veut à la fois inscrire le droit au logement au sommet de la hiérarchie des droits, établir les responsabilités de sa mise en œuvre à l'échelle locale et préciser les moyens de recours que les particuliers pourraient utiliser pour son application effective. Mais il serait vain d'opposer le droit et la volonté politique. L'un et l'autre doivent se conforter afin de retrouver ce qu'il y a de plus fécond dans la tradition démocratique. Car c'est bien la démocratie qui est au cœur des enjeux de l'accès au logement pour tous : la volonté délibérée de vivre ensemble et d'assurer l'égalité de chacun devant la loi (14).

**Gilles Desrumaux et Claude Royon**

(11) Et qu'en est-il de l'idée d'une « chaîne du logement » qui permettrait de passer de l'hébergement au logement transitoire et au logement de droit commun ?

(12) Pour parler comme Pierre Rosanvallon, on peut dire qu'il y a, dans le modèle politique français, « une tension entre, d'une part une demande accrue de politique et d'affirmation d'un lieu central dans lequel puisse s'exprimer et prendre forme une volonté commune efficace, et d'autre part une aspiration à davantage de pluralisme et de décentralisation, à l'extension de contre-pouvoirs, et à un contrôle des institutions démultipliées au plus près des réalités ».

(13) S'engager pour le logement social, dit-on, n'est pas électoralement payant, quoique cela reste à vérifier.

(14) Outre les personnes citées dans les articles, sont remerciés pour leur concours à la réalisation de ce dossier : Corinne Aubin-Vasselín (ARRA), François Cariou (FAPIL), Bernard Devers (Habitat et Humanisme), Nathalie Domenach (Pact Arim), Daniel Fayet (Ville de Lyon), Pierre Grandjean (Économie & Humanisme), Michel Rouge (Grand Lyon).