

ANNEXE 2

D'UNE POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL A UNE POLITIQUE SOCIALE DU LOGEMENT ?

Pouvoir disposer d'un logement décent et autonome constitue un facteur essentiel de l'insertion et de la citoyenneté. C'est pourtant au terme d'un cheminement complexe que la notion de droit au logement s'est imposée comme le socle des politiques du logement social. Pour autant, l'actualité quotidienne rappelle avec constance la persistance des difficultés qui freinent la mise en œuvre effective de ce droit fondamental en dépit des multiples initiatives et démarches qui se sont succédées depuis plusieurs années. L'offre de logements sociaux apparaît tantôt insuffisante, tantôt inadaptée au regard d'une demande pressante. Les difficultés actuelles ne doivent pas occulter les progrès nés des enseignements retenus depuis une vingtaine d'années. L'enjeu consiste bel et bien à promouvoir une véritable politique sociale du logement qui cherche à mettre l'accent sur la dimension globale et qualitative de l'habitat. De plus en plus d'illustrations, riches de sens, en témoignent.

La notion de droit au logement, déjà évoquée dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, constitue le fondement de la loi du 31 mai 1990 dite loi Besson, qui considère qu'il s'agit d'un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation. Elle y est décrite dans les termes suivants : « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières en raison 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 décent et indépendant et s'y maintenir ».

Droit au logement : une impossible ambition ?

Ce droit a été reconnu par le Conseil constitutionnel comme un objectif de niveau constitutionnel lié au respect de la dignité humaine, ce qui dit l'importance qu'on doit lui accorder. Mais ne constituant pas un droit positif, c'est-à-dire opposable par ceux qui en sont privés, la notion n'est-elle alors qu'un vœu pieux qui donne bonne conscience, sans prise sur la réalité ? Cela n'est pas si certain car elle joue un rôle important à la fois dans les politiques menées mais aussi dans le débat public autour de ces questions. Ainsi c'est en son nom qu'un jugement du tribunal de Marseille a permis à 200 squatters de rester dans des locaux appartenant aux hôpitaux de la ville. Dans ses attendus, il évoque à la fois la « carence massive en logements sociaux » mais également le fait que le « droit au logement » est aussi fondamental que le droit de propriété et que la collectivité n'a pas dans l'affaire su le garantir. Et c'est également en son nom que se battent nombre d'associations, et que certaines mesures coercitives, comme la réquisition – de nouveau à l'ordre du jour – ont pu être mises en place, malgré les craintes qu'elles suscitent toujours de remise en cause d'un autre principe sacré, celui du droit de propriété.

Un sentiment de déception persistant

Ce n'est certes pas suffisant pour inverser les mécanismes contribuant à l'exclusion actuelle, mais on peut tout de même considérer que la reconnaissance d'un droit au logement constitue un levier d'action intéressant et peut être même subversif... si l'on en croit les réticences manifestées par les gouvernements européens à la voir figurer explicitement dans la charte des droits fondamentaux adoptée par les Quinze. L'actualité récente continue de rappeler que les

ANNEXE 2 (suite)

problèmes restent massifs malgré la place importante de la question du logement dans la loi de lutte contre les exclusions. Ainsi, le haut Comité pour le logement des personnes défavorisées estime qu'environ 35 000 personnes vivent en centres d'hébergement, 550 000 en hôtels ou en meublés, 45 000 dans un abri de fortune, et 100 000 chez des tiers par incapacité à accéder à un logement autonome.

Il est donc important de comprendre d'où provient l'écart entre les ambitions affichées autour d'un objectif consensuel et le sentiment d'une situation qui évolue peu, voire qui s'aggrave malgré l'importance des efforts collectifs qui lui sont affectés, les aides publiques au logement atteignant 192 milliards en 2000 dont près de 75% provenant de l'Etat.

Des exigences accrues pour une nouvelle donne

Toutefois, l'époque de la reconstruction dans l'immédiate après-guerre puis de la réalisation de grands ensembles est complètement révolue. En témoignent bien sûr les affres de la politique de la ville mais aussi, plus spécifiquement, les débats qui ont entouré récemment l'adoption de la loi « Solidarité et renouvellement urbain » (Sru). Au-delà de l'emblématique décision de contraindre les communes à réaliser 20% de logements sociaux, ce texte illustre les contraintes et les contradictions des exigences contemporaines de l'aménagement urbain.

Equilibre spatial, mixité sociale, lutte contre l'habitat insalubre, autant d'objectifs qui doivent cohabiter avec la réalisation d'une offre adaptée... laquelle passe parfois par la démolition, qu'il s'agisse de résorber l'habitat insalubre ou de remodeler le visage des quartiers. Des quartiers eux-mêmes à inventer ou à « requalifier », selon les termes des spécialistes. Au-delà d'un nouvel urbanisme, il s'agit d'accompagner l'accès au logement par une palette de services et d'initiatives, indispensables à la réalisation de cette harmonie urbaine qu'exigent les habitants.

Dans le domaine du logement social, la difficulté de parvenir à faire coïncider l'offre et la demande ne paraît pouvoir être surmontée qu'à travers la gestion territorialisée de l'une et le traitement individualisé de l'autre. C'est un passage obligé pour accompagner le développement d'une véritable politique sociale du logement qui contribue à stabiliser de subtils équilibres sociaux.

ANNEXE 2 (suite)

UN TOIT POUR TOUS ?

On en est loin. Mais la longue file d'attente des demandeurs de logement ne saurait à elle seule résumer la situation du logement à vocation sociale. La production d'une offre suffisante et adaptée requiert la levée d'un certain nombre de préalables.

LOGEMENT SOCIAL, LES AMBIGUÏTES D'UN MARCHÉ

Si l'image des Hlm reste parfois négative et marquée par le symbole des grandes barres ou des quartiers « ghettos » répulsifs dont la situation a justifié la mise en place de la politique de la ville, la réalité globale de leur parc est plus nuancée. Car certaines réalisations, notamment en centre ville, en font des lieux de résidence enviés notamment dans certains centres ville, et seuls 15% du parc Hlm sont situés dans des quartiers d'action de la politique de la ville.

Le parc social français est quantitativement très important par rapport à la plupart des pays européens, puisqu'on estime qu'il représente 3 925 000 logements, soit 17% des résidences principales. Il s'agit d'un parc immobilier relativement récent puisqu'il a été pour moitié construit entre 1963 et 1977. Ses modalités de gestion sont variables. Progressivement, et avec l'amplification des problèmes d'exclusion, le parc Hlm a accueilli une part croissante de familles en difficulté, comme le montre l'augmentation du pourcentage de locataires se situant dans le premier quartile de revenus (33% en 1996 contre 12% en 1973). Pour autant, la majorité des personnes les plus démunies restent logées dans le parc locatif privé.

Deux millions de logements vacants, et pourtant...

Parallèlement, dans un contexte marqué par la difficulté à trouver ou à se maintenir dans un logement, l'ampleur de la vacance de logements ne manque pas de surprendre. On estime à environ 2 millions le nombre de logements vacants dont au moins un quart pourrait être mis sur le marché. Ainsi la question ne doit pas être analysée comme dans l'après-guerre uniquement en termes de manque net de logements, mais bien dans les processus complexes d'adaptation de l'offre et de la demande. Cette situation est en effet indissociable de l'impérieuse nécessité de détruire un nombre considérable de logements sociaux proprement inhabitables.

La secrétaire d'Etat au logement a fait part de son intention de « casser les ghettos » en portant à 15 000 par an (au lieu de 5 à 6 000 actuellement) le nombre de logements à démolir dans les quartiers déshérités. Programme ambitieux lorsque l'on sait que le coût de destruction par logement est évalué à 200 000 francs*. Programme de longue haleine si l'on retient le chiffre officiel de 500 000 à un million d'adresses où personne n'accepterait plus de résider... Paul-Louis Marty, délégué général de l'Union nationale des Hlm, note pour sa part « une amélioration du taux de renouvellement qui contribuera à la restructuration de certains quartiers. N'oublions pas que démanteler certains quartiers, c'est aussi démanteler les processus de relégation et d'exclusion ».

Cette prise de conscience concerne également le parc privé au sein duquel l'Insee repérait 930 000 logements insalubres à l'occasion d'une enquête conduite en 1996, alors que les locataires n'y bénéficient pas du même système de contrôle en matière de qualité et de modération des loyers que dans le secteur Hlm.

* 30 490 euros

La situation est particulièrement grave dans ce domaine en Ile de France et dans certaines grandes métropoles régionales où, profitant ainsi de la situation sociale difficile de leurs locataires certains « marchands de sommeil » leur imposent des conditions de location souvent totalement illégales. C'est pourquoi la politique du logement social ne peut se résumer à celle du seul traitement des logements gérés par des organismes Hlm. Elle intègre également le fonctionnement du parc privé par différents mécanismes contraignants ou incitatifs, tels, par exemple, la taxe sur les logements vacants ou les aides apportées par le Fonds de Solidarité Logement (FSL). Mais, dans les départements où les modalités d'application de celui-ci sont assez avantageuses, cela ne va pas sans provoquer d'effets pervers. Ainsi nombre de propriétaires privés alignent leurs loyers sur les aides FSL. Les charges incombant aux locataires, du fait d'installations mal chauffées ou mal isolées, peuvent alors constituer un véritable problème après l'entrée dans le logement.

Un difficile rapprochement de l'offre et de la demande

Une offre insuffisante et souvent inadaptée se heurte à une demande pressante mais peu solvable. Les difficultés sont bien connues, notamment des intervenants sociaux : difficultés d'accès à un premier logement peu onéreux, durée d'attente d'un logement social parfois considérable, difficultés particulières de jeunes sans revenus suffisamment stables, etc... .

Plus généralement, doit-on vraiment s'étonner de cette situation quand on met en parallèle les exigences accrues de nombre de bailleurs et l'évolution de l'emploi ? Ainsi de 1990 à 2000, l'emploi à durée indéterminée est resté très stable (+ 2%) tandis que les formes de travail précarisées n'ont cessé d'augmenter (soit + 130% pour l'intérim et + 60% pour les CDD selon l'Insee). L'expérience dans l'accompagnement de personnes allocataires du RMI, de Catherine Legardien, directrice adjointe en charge de l'action sociale au CCAS d'Angers, témoigne bien de ces différents aspects du problème : « quand les gens disposent d'un revenu stable, ne serait-ce que le RMI, il existe des solutions possibles en matière de logement. Mais le fonctionnement du système est très illisible. Le délai de réponse à des demandes qui nous semblent identiques peut aller de quelques mois à plusieurs années sans que l'on soit capable de comprendre pourquoi. S'il existe une forte vacance dans le logement social à Angers, celle-ci est concentrée dans certains secteurs dégradés dans lesquels les gens ne veulent pas aller et nous mêmes hésitons souvent face au risque de concentrer les difficultés ».

Des obstacles avant tout politiques

Sur ce constat, il y a finalement peu de débats. En revanche, aussitôt qu'il s'agit d'avancer des réponses pour étendre et rénover l'offre de logement, les réactions sont nettement moins consensuelles. Crainte des élus sur le risque social et politique, crainte de la population autour des questions de sécurité, crainte des propriétaires d'une dépréciation de leur bien, crainte des bailleurs sur leur engagement à long terme. Bernard Devert, fondateur en 1985 de l'association Habitat et Humanisme constate la frilosité des municipalités « face à la question de l'autre, de l'étranger », même s'il commence à relever « une prise de conscience qu'on ne pourra pas continuer comme cela, tout simplement parce que ces difficultés traduisent une crise du lien social qui concerne tout le monde ».

En attendant, les sujets de discorde et d'accusation mutuelles ne manquent pas comme en ont témoigné les très vifs débats autour de la loi Sru. Plus récemment encore, dans le cadre d'un plan destiné à relancer la production de logements sociaux (passée de 89 000 unités en 1994 à 42 000 en l'an 2000), le gouvernement a annoncé le versement aux organismes Hlm d'un milliard de francs – collectés dans le cadre du 1% logement – afin de permettre aux bailleurs sociaux de faire face à la hausse des coûts du marché de la construction et de l'immobilier.

Ce geste a pu être également interprété comme une forme « d'avertissement » au mouvement Hlm qui fait souvent figure d'accusé sur la question. Celui-ci ne manque pourtant pas d'arguments pour montrer qu'il ne saurait être tenu pour unique responsable de cette situation. Outre une insuffisance des aides financières de l'Etat, l'argumentaire met en avant une double nécessité : ne pas déséquilibrer la gestion à long terme et surtout écarter le risque de reconstituer des ghettos au prétexte de répondre rapidement et massivement aux exigences du moment. L'Union nationale des Hlm évoque notamment ce délicat arbitrage lorsqu'elle promeut le souci d'un « développement durable ».

Un éclatement de compétences qui n'arrange rien

La mise en œuvre du logement social est un domaine qui souffre au surplus d'un éclatement des responsabilités. Schématiquement, ce secteur n'a pas fait l'objet lors des lois de décentralisation d'un transfert de compétences en direction des collectivités locales. Pourtant celles-ci disposent de compétences qui, même limitées et indirectes, exercent une influence de plus en plus évidente, amenant à une forme de cogestion avec l'Etat qui a gardé un rôle important de chef de file. Cette influence est renforcée par le fait que la politique du logement social touche de nombreux autres domaines qui sont au cœur des interventions de ces collectivités (aménagement du territoire, politique sociale, définition du plan local d'urbanisme – récent successeur du plan d'occupation des sols – pour les communes, etc...). Et à l'évidence, les mécanismes de mise en cohérence par le biais d'un certain nombre d'instances de coordination sont loin de suffire : contrats de plan Etat Région, contrats de ville, programmes locaux de l'habitat, opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH).

...

Renforcer l'accompagnement social dans l'accès au logement

Public ou associatif, l'accompagnement individualisé des personnes les plus fragiles vers, puis dans le logement, illustre au mieux les aspects les plus délicats de cette rencontre entre l'offre et la demande qu'il contribue bien souvent à provoquer. De la mise en œuvre sous des formes variées des Fonds solidarité logement ou des Plans départementaux pour le logement des plus démunis, il ressort néanmoins partout la nécessité d'un travail à la carte. Les travailleurs sociaux l'ont depuis bien longtemps compris comme en témoigne le point de vue de Claire Coustillas : « la chaîne de l'insertion représente un parcours chaotique, fait de décohabitations et de retour en famille. Les jeunes que nous accueillons en urgence viennent souvent de vivre une rupture familiale. Ils ont atteint un point de non-retour et pour eux, la première nécessité, le point de départ de la construction d'un parcours, c'est le logement. Dans d'autres situations, la question du logement représentera plutôt un besoin ultime, un point d'arrivée. Il y a donc les dispositifs d'un côté mais également l'évolution de la personne de l'autre auxquels doit s'adapter le travail de l'éducateur ».

Denis Caniaux, directeur adjoint du Pact-Cdhar, dirige le bureau d'accès et de maintien au logement, présent sur Pau et Bayonne, créé en 1992 par l'Etat et le conseil général des Pyrénées Atlantiques, qu'il conçoit « comme la dernière porte, le dernier recours. Il s'agit d'un lieu d'assistance de recherche de logements pour ceux qui ont échoué dans leurs démarches organisé autour d'un réseau de bailleurs sociaux, de propriétaires privés ou d'agents immobiliers. Cela nous a permis au cours de l'année 2000 de réaliser plus de la moitié de nos relogements directs dans le parc privé. Bien entendu nous assurons un véritable accompagnement social du bail qui rassure les propriétaires. Nous intervenons également en matière d'aide à la réalisation de travaux, voire sur des projets d'auto-réhabilitation de logements.

ANNEXE 2 (suite)

Mais il ne faut pas être angélique face à la réalité, éradiquer l'exclusion par le logement ne sera pas une tâche aisée. Avec certains publics très marginalisés, notre soutien va devoir s'étendre sur plusieurs années au lieu de six mois habituellement. Mais que se passerait-il si des outils comme le nôtre n'existaient pas ? ». Rapprocher l'offre de la demande semble constituer une première priorité pour le marché complexe du logement social. Simultanément, il s'agit de soutenir des interventions plus globales qui constituent le socle de véritables politiques sociales du logement.

QUI SONT LES BAILLEURS SOCIAUX ?

Les organismes concernés relèvent de statuts juridiques différents.

On peut distinguer entre :

- les Offices publics Hlm :
 - 207 Ophlm, établissements publics administratifs sous contrôle étroit de la collectivité de rattachement et dont les agents relèvent du statut de la fonction publique territoriale.
 - 85 Opac, organismes publics industriels et commerciaux gérés comme des entreprises, présidés par un élu mais dont les pouvoirs sont largement dévolus au directeur nommé par le conseil d'administration.Les deux gèrent 2 millions de logements et logent environ 4,7 millions de personnes.
- Les organismes privés d'Hlm :
 - 331 sociétés anonymes Hlm, sociétés privées, répondant à des contraintes bien particulières et à situer comme prestataires de services des collectivités ayant une relativement plus grande indépendance par rapport à celles-ci.
 - 157 coopératives Hlm dont les compétences ont été réduites à la seule construction et 102 sociétés de crédit immobilier axées sur l'accession à la propriété sociale.

LOGEMENT : QUI FAIT QUOI AU NIVEAU LOCAL ?

La région	Définit des priorités de planification. Peut apporter des aides financières sous différentes formes.
Le département	A une responsabilité conjointe dans l'élaboration du plan départemental pour le logement des personnes défavorisées et le financement du FSL.
La commune	A des compétences larges : contrôle les offices municipaux de HLM et les sociétés d'économie mixte. Influence du maire au sein de la commission d'attribution.
Etablissements publics de coopération intercommunale	Les communautés urbaines et d'agglomération ont un rôle affirmé depuis 1999 pour éviter les processus de renvoi de certaines populations d'une commune sur une autre.

ANNEXE 2 (suite)

AU-DELÀ DES MURS ...

A la nécessité de satisfaire la demande, c'est la qualité de la réponse qui permettra de fonder une politique sociale du logement. Les conséquences des erreurs commises par le passé ont permis de mesurer les impératifs qui doivent prévaloir en vue de préserver ou de rétablir un habitat harmonieux. La tâche n'en est pas moins délicate puisque cela suppose le maintien sur la durée de fragiles équilibres individuels et collectifs.

L'idée de favoriser la mixité sociale est devenue un élément habituel des débats sur le thème. Elle présente comme une forme d'évidence (dirait-on que l'on préfère l'apartheid social ?) qui empêche parfois de mesurer la complexité de sa définition et les jeux et stratégies auxquels elle peut se prêter.

LES PARADOXES DE LA MIXITÉ

En premier lieu la conception d'une politique de peuplement équilibrée pose des questions redoutables quant à la définition même des publics souhaitables ou non dans un secteur, au risque d'entrer dans des mécanismes de discrimination contraires aux principes républicains. Faut-il mettre l'accent sur l'origine ethnique ? le niveau social ? la composition familiale ? et pourquoi pas sur l'âge ? La question est d'autant plus délicate qu'il s'agit de concilier une vision globale du territoire à partir d'un outil, la commission d'attribution Hlm, qui traite de situations individuelles pour lesquelles existe justement une exigence d'égalité de traitement. L'obligation fixée par la loi Sru de consacrer 20% de la construction à du logement social pour limiter les mécanismes habituels dans ce domaine fait l'objet de lectures et de commentaires très divers insistant tantôt sur ses dangers, tantôt sur son aspect irréaliste... même si tout le monde convient qu'elle touche à un point très sensible et met l'accent sur un problème réel.

Le malaise que suscite le sujet est perceptible. Certaines communes dépassant largement la barre des 20% en tirent argument pour justifier à quel point elles ne peuvent s'engager davantage, d'autres marquant d'office leur désapprobation, voire criant au loup parlant de « loi ghetto » attisent elles-mêmes un opprobre sur le logement social qui n'en a pas besoin. Même les communes favorables au projet évitent de le clamer trop haut pour les mêmes raisons. Ainsi, un sondage de la Sofres en septembre 2000 évoquait que pour 53% des Français, les Hlm représentent une source de danger puisqu'ils concentrent « des personnes à problèmes ».

D'un travail de questionnement de nombre d'acteurs sur le sujet, Catherine Legardien, directrice adjointe chargée de l'action sociale au CCAS d'Angers retire le sentiment d'un éclatement important des représentations qui rend difficile le passage à une phase opérationnelle : « cela va de la vision centrée sur la cage d'escalier, à des visions au niveau d'un micro-secteur, voire du quartier... au scepticisme massif sur la capacité à inverser les processus en cours ».

Des stratégies d'exclusion avérées

Dans nombre de secteurs en difficulté, la question de la mixité sociale se résume souvent à celle du départ des classes moyennes que l'on souhaiterait voir revenir ou maintenir et qui sont souvent très sensibles à la dimension d'environnement du logement. Les possibilités d'influence les concernant sont bien moins importantes que celles dont on dispose avec des publics captifs du logement Hlm.

ANNEXE 2 (suite)

Mais « même les personnes démunies refusent certains logements, du fait de leur état ou surtout de leur environnement », souligne Catherine Legardien qui voit dans cette expression un phénomène compréhensible et qu'il conviendra de mieux prendre en compte alors que le nombre de logements sociaux durablement vacants représente un phénomène préoccupant.

Même constat du côté de l'offre de logement. Habitat et Humanisme qui cherche en permanence à éviter de réaliser du logement dans les secteurs déjà en difficulté, se heurte ainsi parfois à de véritables stratégies d'évitement : « à Toulouse par exemple, nous espérons que la nouvelle équipe municipale débloquera la situation qui prévaut depuis plusieurs années et nous empêche d'investir certains secteurs. Même si nous pouvons comprendre certaines réticences, nous n'irons pas dans des quartiers déjà en difficulté car cette préoccupation d'équilibre est fondamentale pour nous », insiste Bernard Devert son président.

Enfin, on n'aura pas manqué de relever au mois d'avril dernier la décision prise par le tribunal administratif de Marseille de suspendre l'application du règlement intérieur édicté par l'OPAC de la ville, lequel avait fixé des critères de ressources (les dépenses locatives ne devaient pas dépasser 1/3 des ressources du ménage et chaque personne du foyer devait disposer d'un reste à vivre quotidien de 50 F* au moins après règlement du loyer) jugés de nature à exclure les candidats les plus modestes et donc incompatibles avec la mission d'un bailleur social.

Des stratégies de quotas inavouées

Il peut également arriver que la volonté de mixité sociale, projet au long cours, vienne en contradiction avec la préoccupation de traiter en urgence l'accès au logement de familles démunies.

Le Groupe d'études et de lutte contre les discriminations (Geld) souligne, dans un rapport récent consacré aux « discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social », le paradoxe qui conduit à pénaliser les familles immigrées... au nom de la mixité sociale !

A partir de nombreux exemples concrets, le rapport y voit l'effet de plusieurs stratégies : celles des familles elles-mêmes qui peuvent souhaiter rester regroupées, celles des municipalités qui tendent à freiner leur installation par le biais des commissions d'attributions, et celles des bailleurs pour lesquels ces populations sont souvent considérées à risques. Mais, si ce processus d'exclusion résulte d'une perception négative des concentrations de personnes immigrées sur un même site, il se fonde également sur une interprétation bien particulière du leitmotiv de mixité sociale traduit par « mixité ethnique » et donc politique de « seuil ». Ainsi, regrette vertement le Geld, faute d'avoir ouvert l'habitat favorisé aux défavorisés, la politique en matière de mixité urbaine contribue à fermer une partie du parc aux immigrés, mettant ainsi en opposition l'objectif de mixité sociale avec celui de droit au logement.

...

* 7,62 euros

ANNEXE 2 (suite)

A certains égards mis en cause, Michel Delebarre, président de l'Union nationale des Hlm, a souligné de son côté combien les responsabilités de l'Etat, des communes et des organismes Hlm étaient intrinsèquement liées. « Pour réussir la mixité urbaine et sociale - ajoutait-il - il faut pouvoir pratiquer une politique de peuplement, ce qui signifie une gestion des demandes qui ne doit être ni discriminatoire, ni aveugle. Aujourd'hui, notre société s'aperçoit enfin que le droit au logement ne répondra jamais à des critères d'automaticité s'il veut conjuguer refus de toute discrimination et mixité urbaine, refus du communautarisme et respect d'un modèle républicain d'intégration qui est à l'origine même de cette notion de mixité ». Voulu ou subi, l'objectif de mixité demeure un redoutable casse-tête.

...

Le journal de l'Action sociale – juin/juillet 2001