



10 février 1994

Pour un nouveau droit au logement

DANIEL BEHAR

A mesure que le sentiment de crise s'accroît, la question du droit au logement semble se réduire à la recherche des conditions techniques à même de garantir l'accès à un logement de qualité pour tous. En apparence, le constat est simple et ne souffre guère de contestation : en raison de la conjoncture économique, d'un côté, la demande en logement persiste à croître, tout en se paupérisant ; de l'autre, l'offre n'est pas à la hauteur des besoins, ni suffisamment accessible à tous.

Le diagnostic étant posé en ces termes, le débat relatif au droit au logement se résume à l'alternative entre la compassion et le marché. Doit-on, au nom de l'urgence, s'attacher à produire une offre spécifique, répondant directement aux besoins des plus démunis ? Ou bien faut-il plutôt s'en remettre aux vertus d'une relance plus globale de l'offre en logement ?

En réalité, si crise quantitative il y a, on ne peut pas la réduire à cette seule dimension, et encore moins rechercher les réponses dans cette seule voie. Quantitativement réelle mais limitée (de l'ordre de 10 à 15 % du volume annuel de construction), la crise que nous connaissons n'est en rien comparable à celle de l'après-guerre. Plus modeste, elle est en fait bien plus grave, car structurelle. Parce qu'elle correspond moins à proprement parler à une crise —au sens d'un dysfonctionnement du rapport offre-demande— qu'à un épuisement d'un modèle d'organisation socio-économique —et partant d'un modèle de régulation publique—, elle fait du droit au logement l'enjeu d'un véritable débat politique.

Depuis quarante ans, le logement s'est organisé en France autour d'un fait majeur : l'existence d'un « effet de chaîne », structurant une succession linéaire et ascendante, tant des produits logement que des trajectoires résidentielles, du HLM vers l'accession individuelle à la propriété, en passant par le locatif privé et l'accession en collectif. C'est cet effet de chaîne qui garantissait à la fois la fluidité du marché et l'efficacité des politiques publiques.

Aujourd'hui, des bouleversements, tant sociologiques qu'économiques ont mis à mal cet effet de chaîne. Avec plus de 52 % de ménages propriétaires ou accédants, le marché du logement a perdu sa fluidité, alors même que des besoins locatifs nouveaux et irréductibles (vieillesse / décohabitation des jeunes / séparation des couples) se font un jour.

Ainsi, d'un côté, parce que les trajectoires de vie deviennent plus complexes, chaotiques, difficilement prévisibles, les besoins se diversifient et font imploser le marché du logement : l'équivalence trentenaire entre statut social et type de logement occupé disparaît : HLM, copropriétés ou pavillonnaires ne permettent plus d'identifier à coup sûr une catégorie sociale.

En même temps, du côté de l'offre, soumis à un effondrement de sa rentabilité financière, le parc locatif privé est en voie de disparition, laissant seuls, face à face, le parc locatif public et l'accession à la propriété.

Résultat de ces processus : le modèle de régulation publique en vigueur depuis l'après-guerre s'effondre. Autour de l'effet de chaîne, s'articulaient en effet les deux pôles des politiques publiques du logement : d'un côté, accompagner le processus de croissance par des mesures, directes ou indirectes d'incitation économique à la construction neuve, et de l'autre, garantir l'accès au logement, via des dispositifs sociaux compensateurs en direction des ménages les plus modestes. Or, que constate-t-on ?

D'un côté, les efforts faits en matière de relance, cherchant à réamorcer la pompe par le « bas » de l'échelle résidentielle n'embrayent plus. Alors que l'Etat intervient aujourd'hui directement, via les HLM, pour plus d'un tiers de la construction neuve —niveau inégalé— l'effort reste vain, au point de laisser croire à un désengagement public.

De l'autre côté, confrontés à cette impuissance de leur politique de relance de l'offre, les pouvoirs publics s'attachent à recentrer leur action vers les plus démunis. Manifestant en cela le même aveuglement que pour la résorption du chômage, ils ont considéré les exclus du logement, comme « une bulle » circonstancielle et circonscrite qu'il s'agirait, par des moyens d'exception, d'éliminer. Pourtant, quoiqu'en pensent les tenants du caritatif, les SDF et mal-logés d'aujourd'hui ne sont pas les enfants des clochards des années de croissance. Leur multiplication exponentielle en change l'identité. Reflet de la vulnérabilité, de la précarisation croissante d'une large fraction de la société, ils ne constituent plus aujourd'hui, ni une marge tolérable, ni un stock fini que l'on pourrait mécaniquement réduire, mais bien un flux permanent, à gérer en tant que tel. D'où, là encore, l'inefficacité des politiques sociales du logement.

En ce sens, l'affirmation du droit au logement est un défi politique majeur : quelle est aujourd'hui la capacité de la puissance publique à répondre aux exigences d'une société à la fois émiettée, fragmentée et en même temps collectivement frappée par la prise de conscience de sa vulnérabilité ? Sont concernés par la question du logement, non seulement des « exclus » mis en avant à chaque vague de froid, mais une multiplication de situations de précarité (accédants en difficultés, ménages séparés, jeunes décohabitants ...), rendant tout un chacun sensible à sa vulnérabilité potentielle. De ce fait, dans une société où le risque, l'instabilité, la vulnérabilité dominent, le droit au logement traduit l'exigence de prise en compte du logement dans une politique globale de protection sociale. Autrement dit, peut-on considérer le logement, au même titre que l'éducation ou la santé, comme un « droit social basique » de l'individu ? Une telle perspective incite à prendre acte d'un état de fait et à disjoindre la politique du logement de celle du bâtiment. Doit-on ainsi persister à considérer la construction neuve comme le levier de résolution des problèmes sociaux ou faudrait-il tout autant intervenir pour développer et rendre accessible le marché de l'occasion ?

Ne devrait-on pas alors reconsidérer à cette aune la « productivité sociale » des multiples déductions fiscales accumulées au nom de la politique du logement ?

A quelles conditions y aurait-il « transférabilité » dans le domaine du logement des modèles assurantiels ou mutualistes ?

Parce qu'au-delà de bouffées de compassion circonstancielles, l'émiettement social signifie le plus souvent l'indifférence à l'Autre, le droit au logement doit aussi participer d'une garantie de la cohésion sociale. Autrement dit, en affirmant le droit au logement, la puissance publique doit à la fois manifester la reconnaissance citoyenne des individus ou groupes en difficultés, et cristalliser, autour de son action, le sentiment d'appartenance à une même communauté. Cela signifie que le logement doit être aujourd'hui considéré comme un véritable service public, pour lequel l'Etat doit à la fois énoncer la règle et la rendre visible, aux yeux de tous.

Comment ainsi en finir avec l'hypocrisie de l'impératif d'équilibre social et garantir l'accueil effectif de tous les demandeurs, tel qu'il est inscrit dans la loi ? Est-on prêt à franchir le pas qui ferait du droit au logement non pas une injonction mythique mais un droit du citoyen en rendant obligatoire la motivation du refus par les organismes HLM, et en garantissant le droit de recours des associations et des individus devant les tribunaux administratifs ? intégrer le logement dans le champ d'une protection sociale renouvelée, l'inscrire dans une logique de service public, voilà deux orientations qui placent le droit au logement au cœur du débat public.