



## Le droit au logement en question

À partir des conclusions de l'ouvrage consacré au « logement très social »<sup>1</sup> rédigé avec Élisabeth Maurel, René Ballain, chercheur au CNRS (Cerat, IEP de Grenoble), s'interroge dans cet article sur la mise en œuvre du droit au logement. Un droit désormais reconnu comme fondamental mais qui n'existe que si sont réunies certaines conditions qui contribuent à sa mise en œuvre. Peut-on imaginer que le droit au logement soit une réalité s'il n'existe pas une offre de logements accessibles? À l'heure d'une nouvelle étape annoncée de la décentralisation, René Ballain exprime la nécessité d'affirmer clairement qui est le garant du droit au logement, qui est l'architecte, qui assure la cohérence des dispositifs qui contribuent à sa mise en œuvre.

Le retour des bidonvilles à la périphérie de l'agglomération lyonnaise, la saturation des structures d'hébergement temporaire dans de nombreuses agglomérations de la région, la hausse des loyers, apparaissent comme autant de manifestations d'une crise du logement durable, même si ses formes contemporaines n'ont plus rien à voir avec celles qui tenaient d'abord à la pénurie de logements dans la France des années 1950 et 1960.

Pourtant, les vingt dernières années ont été marquées par des avancées importantes, et au cours de la période, de nombreuses mesures ont été prises pour faire face aux difficultés de logement éprouvées par une large partie de la population, notamment la plus défavorisée.

### DES AVANCÉES DANS L'AFFIRMATION ET LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT

La première avancée réside dans la reconnaissance du droit au logement. Il apparaît pour la première fois dans un texte législatif avec la loi Quilliot (1982). Mais avec l'alternance de 1986, la loi Quilliot est abrogée. Une nouvelle majorité renoue avec ses orientations initiales et élabore la loi du 6 juillet 1989 qui reconnaît le droit au logement comme un droit fondamental<sup>2</sup>. En 1995, le Conseil constitutionnel considère que la possibilité de disposer d'un logement décent est un objectif de « valeur constitutionnelle ». Toutefois, ce droit au logement reste essentiellement proclamatif et son caractère demeure formel tant que ne sont pas rassemblées les conditions nécessaires à sa mise en œuvre.

C'est ce constat qui a amené le législateur à concevoir, à la fin des années 1980, de nouvelles mesures inspirées des expériences conduites par les associa-

tions d'insertion par le logement, par les organismes HLM ou par les pouvoirs publics, pour les généraliser et les amplifier. La loi Besson, promulguée en mai 1990, rend ainsi obligatoire l'élaboration de plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées ainsi que la création des fonds de solidarité pour le logement et est à l'origine d'un élargissement de l'offre de logements très sociaux. Malgré les inflexions intervenues entre 1993 et 1995, la pérennité de l'action publique a été assurée et la loi de lutte contre les exclusions adoptée en juillet 1998 a conforté les dispositifs mis en place par la loi Besson et contribué à accentuer la dimension sociale de la politique du logement.

On peut considérer que la politique conduite en faveur du logement des personnes défavorisées constitue le dernier étage de l'édifice construit sur longue période pour garantir le droit au logement. Le premier niveau, qui représente le socle du droit au logement, est constitué de l'ensemble des mesures qui permettent de développer l'offre de logements et de la rendre accessible (aides directes à la construction, aides personnelles au logement). Le second niveau représente les dispositions législatives qui ont permis d'équilibrer le rapport locatif et de soustraire les locataires à l'exercice arbitraire du droit de propriété (loi de juillet 1989). Toutes ces composantes représentent, aujourd'hui, l'ensemble des conditions qui sont de fait réunies pour garantir le droit au logement.

### UN SYSTÈME FRAGILISÉ, DES PERSPECTIVES INCERTAINES

Mais le système complexe élaboré pour garantir le droit au logement demeure fragile. Le dernier étage de l'édifice mis en place pour traiter les situations extrêmes accueille trop de monde. Un public très large, qui va des « précaires » aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales<sup>3</sup>, sollicite les dispositifs mis en place dans la dernière décennie. Les fonds de solidarité pour le logement dispensent un nombre croissant d'aides pour l'accès au logement comme pour le maintien. Les dispositifs d'accueil et d'hébergement sont sous pression malgré une augmentation significative du nombre de places (de l'ordre de 25 000 pour la France entière). Le développement d'une offre de logements spécifique (évaluée à 170 000 pour les dix dernières années) n'a pas compensé l'insuffisance de l'offre locative sociale tant dans le parc HLM que dans le secteur privé.

Si un étage de l'édifice mis en place pour garantir le droit au logement fait défaut, ce sont les autres

qui doivent prendre en charge les difficultés générées : le manque de logements accessibles renvoie de nombreux demandeurs vers des structures d'hébergement et d'habitat temporaire, l'inadaptation des mécanismes de solvabilisation entraîne un gonflement des dépenses des fonds de solidarité pour le logement. On pourrait multiplier les exemples qui montrent l'**interdépendance des problèmes** dans le domaine du logement et soulignent **la nécessité de développer une politique globale d'intervention**.

Ce constat conduit à porter une appréciation nuancée sur les perspectives de la politique du logement après l'alternance politique du printemps 2002. Y-a-t-il même une politique du logement ? Certes quelques mesures ont été annoncées, souvent de façon fractionnée, chaque fois devant des auditoires différents : la création de places supplémentaires d'accueil d'urgence aux associations de la Fnars, la poursuite de la politique de renouvellement urbain et la confirmation d'un programme de démolition de logements sociaux aux congressistes du mouvement HLM, l'extinction de la loi de 1948 aux représentants de la propriété immobilière. **Toutes ces mesures ponctuelles ne dessinent pas une politique susceptible d'assurer une régulation globale** des rapports entre l'offre et la demande dans le domaine du logement. Pire, elles amplifient un mouvement de rétraction de l'offre de logements accessibles aux ménages les plus modestes. Des mesures avaient été adoptées depuis 1998 pour adapter l'offre aux capacités des ménages modestes, qu'il s'agisse de l'instauration d'engagements sociaux associés aux aides fiscales accordées aux investisseurs locatifs, de la solvabilisation des locataires des nouveaux programmes locatifs sociaux, ou de l'encouragement à la construction de logements sociaux dans les communes qui en sont dépourvues. Toutes ces mesures qui supposent un engagement dans la durée pour être efficaces devraient faire preuve d'« assouplissements » pour reprendre le vocabulaire aseptisé de la période. Derrière ce vocable, n'est-ce pas leur disparition qui est programmée et le renoncement à l'objectif social qui les sous-tendait ? C'est du moins ce que peuvent laisser penser les dérogations introduites par la loi de finances au conventionnement Besson ou les premières initiatives des élus du Sénat et de l'Assemblée nationale pour revenir sur l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains<sup>1</sup>.

## LA NÉCESSITÉ D'UN GARANT DU DROIT AU LOGEMENT

L'élargissement sans fin du secteur du logement très social, constitué de toutes les formes d'habitat dans lesquelles interviennent des tiers sociaux pour l'accès ou la gestion, n'est pas la solution car il s'accompagne d'une dégradation du droit du logement (organisation de parcours résidentiels accompagnés, multiplication des statuts dérogatoires) et ne peut fondamentalement se substituer à « un logement décent et indépendant » pour reprendre les termes de l'article premier de la loi Besson.

Peut-on réunir toutes les conditions nécessaires à la mise en œuvre du droit au logement (produire des logements, les rendre accessibles, accorder un statut protecteur aux locataires, mobiliser des moyens spécifiques pour les personnes en difficulté) sans définir qui est garant de leur existence, qui est l'architecte qui assure la cohérence d'ensemble de ces interventions ?

Peut-on aujourd'hui évoquer le droit au logement, prétendre le mettre en œuvre sans en faire un droit opposable, que ceux qui sont privés de logement ou en difficulté pour y accéder puissent faire valoir ?

Poser ces questions, c'est esquisser des éléments de réponse. Les conséquences d'un défaut de logement ou d'un logement inadapté ou insalubre sont trop graves pour que les collectivités publiques ne soient tenues qu'à une obligation de moyens et de mise en œuvre des aides. **Une obligation de résultat doit être instaurée et le droit au logement doit être garanti** par une possibilité de recours juridique et donc par la claire identification de l'autorité en charge de le mettre en œuvre. Une décentralisation du logement, sauf à être synonyme de renoncement, de régression du droit au logement, ne peut être envisagée sans que soit désignée l'autorité en charge de la responsabilité du droit au logement et sans qu'elle soit dotée de moyens pour le mettre en œuvre. ■

René BALLAIN

1. *Le logement très social - Extension ou fragilisation du droit au logement ?* à paraître en décembre 2002 aux éditions de l'Aube.

2. Elle précise dans son article premier que « le droit au logement est un droit fondamental ».

3. Pour reprendre les termes de l'article 33 de la loi de lutte contre les exclusions.

4. Celui qui fait obligation aux communes de disposer à terme de 20 % de logements sociaux dans leur parc de résidences principales