

MAIS OU DONC PEUVENT SE LOGER LES MENAGES MODESTES ?

La grande majorité des ménages qui veulent changer de logement ou simplement accéder à un premier habitat autonome doivent affronter aujourd'hui un marché de plus en plus sélectif, se résoudre à y consacrer des budgets parfois exorbitants et bien souvent réviser à la baisse leurs aspirations. En comptabilisant tous ceux qui trouvent un logement et les candidats au parc Hlm qui n'y accèdent pas, ce sont au minimum **4 millions de ménages qui cherchent chaque année un logement**. Parmi ces ménages, 800 000 ont accédé à la propriété en 2007, tandis que les autres ont fait appel au parc locatif. Étant donné l'insuffisance de l'offre par rapport à la demande, **les candidats à la location, surtout s'ils disposent de ressources modestes ou précaires, vivent la recherche d'un logement comme un véritable parcours du combattant** et parfois même comme la première étape d'une désescalade sociale.

En effet, parmi les ménages en quête d'un logement, seule une partie d'entre eux parvient à en trouver un qui soit à la fois conforme à leur souhait et compatible avec leurs ressources. Pour les ménages aux ressources modestes ou moyennes, le parc social constitue bien souvent le meilleur compromis mais devient de plus en plus difficile d'accès en raison d'une diminution constante des logements remis en location chaque année. La faiblesse de la construction annuelle, le poids des démolitions, conjugués à la baisse de la mobilité résidentielle ont contribué à réduire le nombre d'attributions effectuées chaque année. Sur les 3,2 millions de ménages qui cherchent chaque année à louer un logement (dont plus d'1,2 million de demandeurs de logements sociaux), seuls 430 000 ont ainsi eu accès au parc social en 2006 (contre 500 000 en 1999). **Le logement social constitue donc aujourd'hui une « porte de plus en plus difficile à ouvrir » même pour les ménages modestes** qui viennent grossir les rangs des candidats au logement locatif privé. Un constat qui exprime d'une part, le caractère stratégique de l'attribution des logements sociaux et, d'autre part, la fonction sociale que doit continuer à jouer une partie du parc privé.

Sauf que le parc locatif privé est de plus en plus cher, surtout lorsque l'on considère les loyers de relocation : ces derniers ont progressé de 6 à 7 % par an ces dernières années, soit un rythme nettement plus élevé que la moyenne des loyers en cours d'occupation, et 2 à 3 fois l'évolution du coût de la vie. Le parc locatif privé - qui jouait traditionnellement un rôle d'accueil considérable pour toutes les catégories de population - ne parvient donc plus à maintenir la fonction sociale qui était la sienne encore récemment. Par ailleurs, l'écart entre les loyers moyens du secteur privé et du secteur social se creuse de plus en plus, avec des rapports entre les deux qui varient de 1,5 pour les petites agglomérations à 2,4 pour l'agglomération parisienne (à l'échelle du territoire national, le loyer moyen du parc privé est quasiment le double du loyer moyen pratiqué dans le parc Hlm en 2007). Ainsi, alors qu'il constituait une étape dans l'itinéraire résidentiel de jeunes ménages et de familles avec enfants, le parc Hlm est devenu, pour beaucoup d'entre eux, une solution durable, parfois par défaut. Les écarts de loyer entre secteur public et privé s'étant creusés, **la marche à franchir pour passer d'un logement social à un logement locatif privé est aujourd'hui souvent trop haute**. La baisse de la mobilité au sein du parc Hlm (de 12,5 % en 1999 à 9,8 % en 2007) et l'augmentation de la demande de mutation témoignent de l'ampleur des blocages actuels dans les parcours résidentiels.

Cette rigidité croissante des conditions de mobilité résidentielle et les surcoûts qu'il faut supporter pour se loger ne sont pas sans conséquence pour les ménages, d'autant que la recherche d'un logement correspond parfois davantage à une contrainte qu'à un choix. La perte subite de revenus, une séparation, la possibilité d'obtenir un emploi ou une formation éloignés mais aussi l'agrandissement de la famille ou la recherche de l'autonomie sont autant de motifs qui peuvent contraindre des ménages à se retrouver dans des situations de mal-logement caractérisées. Certains devront faire face à des phénomènes de sur-occupation critique, mais aussi à des impayés de loyers, tandis que l'impératif de trouver malgré tout un toit en amènera d'autres à accepter des conditions de logement indignes.

Quand l'offre de logement disponible ne répond pas aux besoins des personnes les plus modestes, il ne faut pas s'étonner du recours à des formes « dénaturées » de logement, ou du

développement de situations de mal-logement caractérisées. La pénurie d'offre accessible oriente effectivement certains ménages vers diverses solutions de fortune ; les associations et collectivités locales constatent une tendance à la recrudescence des formes dégradées d'habitat et à un retour des taudis, notamment dans le parc privé. Si une partie de ce parc continue à remplir une fonction d'accueil pour les populations fragiles et à jouer un rôle évident d'amortisseur de la crise, c'est parfois au prix de conditions de logement déplorables. Occupation, sans bail ni quittance, de garages ou de parties de pavillons, de locaux commerciaux dépourvus des éléments de confort de base (ni sanitaire, ni chauffage), de sous-sols, ou encore d'appartements situés dans des co-propriétés dégradées loués « à la chambre » par des marchands de sommeil... **toutes ces formes de mal-logement touchent les ménages les plus fragiles.**

La crise de l'accès au logement et le manque d'offre à loyers accessibles conduit également à la concentration des ménages défavorisés dans des quartiers d'habitat social ou des copropriétés dégradées, notamment dans les Zones Urbaines Sensibles (ZUS). Le mouvement de fragilisation sociale des ménages semble s'être cristallisé dans ces quartiers qui apparaissent aujourd'hui comme de véritables territoires de relégation. Alors qu'ils pourraient jouer un rôle de tremplin social pour de jeunes couples ou des ménages en difficulté passagère, la plupart des quartiers populaires s'appauvrissent et deviennent une « nasse » dont il est extrêmement difficile de sortir. **Souffrant d'un manque de mixité sociale, les quartiers en ZUS reflètent finalement l'image de la place que les villes réservent aujourd'hui aux plus faibles.**

Le coût du logement étant de plus en plus une source d'appauvrissement et d'injustice, il apparaîtrait « normal » de voir l'effort de la collectivité se porter sur le développement d'une offre locative économiquement compatible avec les revenus du plus grand nombre. Cela signifierait, en termes de politiques publiques, de favoriser le développement d'un parc locatif privé à vocation sociale et d'un parc locatif social plus important. Or, paradoxalement rien de tout cela ne semble véritablement advenir. L'offre locative privée se développe certes, mais

principalement à partir de produits pour investisseurs dont les loyers pratiqués sont inaccessibles au plus grand nombre (le « Robien recentré » ou le « Borloo populaire » apparaissent toujours trop chers à la plupart des ménages, y compris parmi ceux qui appartiennent aux classes moyennes). Quant à l'offre sociale, elle se renouvelle mais essentiellement à travers des produits à loyers intermédiaires (le PLS, dont les niveaux de loyers sont hors de portée des ménages modestes), tandis que la production de « véritables logements sociaux » (financés en PLUS et PLAI) ne représente que 9 % des constructions en 2007 !

Au-delà de cette « erreur de casting » dans le choix des produits à privilégier, il est invraisemblable de constater que les solutions existantes sont elles aussi remises en cause et affaiblies dans leur fonction régulatrice. Le parc HLM et les grands quartiers d'habitat social se voient attaqués de toute part alors qu'ils constituent la première destination résidentielle des ménages pauvres et la principale solution pour les personnes fragilisées comme en témoigne le nombre croissant de demandeurs (plus d'1,2 million de demandeurs auquel il faut ajouter près de 600 000 demandes de ménages actuellement logés dans le parc public qui souhaitent obtenir une mutation). De fait, les trois piliers du logement social sont actuellement mis à mal : sont ainsi remis en question autant sa fonction sociale que son mode de financement et ses acteurs (les organismes d'HLM). En mettant en avant le « credo libéral », certains souhaitent limiter la production du parc public, vendre une partie du stock à ses occupants et ouvrir la production à des opérateurs privés. De ce fait, **le risque est de cantonner ce parc à un seul rôle d'accueil des plus pauvres et des exclus** remettant en cause des années de travail de la part des organismes HLM et des collectivités locales pour en préserver la diversité sociale et pour lui faire jouer une fonction de support à la promotion sociale.

Le parc Hlm assure pourtant des fonctions essentielles pour des ménages très défavorisés, mais aussi pour des salariés en situation de précarité ou de fragilité passagère (intérim, temps partiels subis, CDD,...). Il offre des garanties fondamentales en termes de plafonds de loyers, de stabilité (droit au maintien dans les lieux) et une protection contre le recours à des solutions de logement précaire ou d'habitat dégradés.

Paradoxalement, la déstabilisation du logement social intervient donc à un moment où son utilité sociale apparaît fondamentale.

Il est évident que dans le contexte actuel de pénurie de logements à loyers accessibles et d'affaiblissement du pouvoir d'achat des ménages (lié pour une large part à la flambée des dépenses de logement), ces remises en cause sont inacceptables. La gravité de la crise impose au contraire de soutenir la construction du parc social autant que d'encourager la production de logements à loyers accessibles dans le parc privé. La crise de l'accès au logement, notamment pour les ménages les plus modestes, est suffisamment grave pour s'assurer que tous les moyens soient mobilisés pour y faire face.

LE SECTEUR DE L'HEBERGEMENT : UNE « CONSTELLATION » DE SOLUTIONS QUI GARDE SA PART D'OMBRE

Si toutes les personnes peuvent légitimement aspirer à disposer d'un logement décent et indépendant, certaines situations appellent toutefois des solutions spécifiques d'habitat. Et ceci, pour faire face à des situations de rupture ou de danger, comme pour accompagner des personnes qui ne peuvent immédiatement accéder à un logement et doivent trouver un appui pour se reconstruire, pour recouvrer leurs droits et leur autonomie. Les réponses qui leur ont été progressivement apportées constituent aujourd'hui, selon une estimation récente de la Cour des comptes, un vaste secteur composé de près de 24 000 places d'hébergement d'urgence et de plus de 180 000 places en hébergement d'insertion et en logement temporaire.

Malgré son développement, l'hébergement est aujourd'hui sous pression. Il ne répond pas à toutes les demandes qui lui sont adressées et ne parvient pas toujours à garantir à ceux qui sont accueillis de retrouver à la sortie une situation meilleure que celle qu'ils connaissaient avant d'y entrer. Subissant de plein fouet la crise du logement et le défaut d'offre correspondant aux attentes et aux caractéristiques des hébergés, le secteur de

l'hébergement joue trop souvent un rôle de substitut du logement. Le travail que conduisent les structures pour aider les personnes accueillies à retrouver leur autonomie et

leurs droits est alors souvent invalidé par l'absence de perspective de relogement ou par une réponse trop longtemps différée. **Le temps de l'insertion sociale et celui de l'accès au logement sont ainsi désynchronisés.**

Les mesures adoptées depuis un an dans le secteur de l'hébergement, qu'il s'agisse du Plan d'action renforcé en faveur des sans-abri ou de la loi sur le Droit au logement opposable, ne doivent ni laisser penser qu'elles constituent la réponse à l'ensemble des problèmes qu'il connaît, ni masquer les défis auxquels il est confronté. **Le premier vise à répondre à des besoins d'hébergement qui ont considérablement augmenté depuis une dizaine d'années en même temps qu'ils se diversifiaient, mais qui pour autant sont loin d'être tous recensés...** et qui ne peuvent donc de ce fait, être pris en charge. Trop souvent ces besoins sont mesurés à partir des réponses existantes, comme si elles les représentaient et y répondaient. Il y a là une illusion qui s'évanouit quand, à l'occasion d'évènements parfois dramatiques, apparaissent des situations qui ne sont pas prises en charge dans des structures d'hébergement mais devraient en relever. C'est le cas, quand avec l'installation de tentes dans l'espace public, des sans-abri nous rappellent que les solutions promises pour les héberger n'ont pas été mises en œuvre ; quand on découvre à l'occasion de l'incendie d'un hôtel que des familles avec enfants y vivaient dans des conditions indignes ; quand une opération de renouvellement urbain avec son lot de démolitions fait apparaître l'ampleur du phénomène de l'hébergement chez des tiers ; quand les inscriptions à l'école révèlent que plusieurs familles partagent le même logement... C'est donc une illusion de croire que l'offre d'hébergement traduit les besoins, puisqu'elle ne prend en compte ni l'hébergement contraint chez des tiers (évalué par la Fondation Abbé Pierre à 150 000 personnes au moins), ni les personnes qui vivent durablement en camping (environ 100 000 personnes) et pas davantage celles qui recourent à un habitat de fortune (locaux commerciaux, garages, soupentes, appentis, abris de jardin...) et qui pourraient prétendre à un hébergement ou à un logement.

C'est aussi une illusion de croire que l'offre d'hébergement reflète les besoins puisque les acteurs du secteur en repoussent sans cesse les contours pour faire face aux demandes qui s'adressent à eux. Ils mobilisent le secteur hôtelier quand les structures d'accueil d'urgence

sont saturées même si cette solution n'est pas satisfaisante pour ceux à qui elle est proposée et qu'elle s'avère très coûteuse pour les finances publiques. De même qu'ils ont été amenés depuis une dizaine d'années à multiplier les formules d'habitat temporaire pour constituer des « sas d'attente » entre un accueil d'urgence et une admission dans un CHRS ou entre ces structures d'insertion et le logement. Comme si en rajoutant des marches à l'escalier qui mène à un logement décent et indépendant on en facilitait l'accès, alors qu'on ne fait bien souvent qu'allonger les parcours, quand ils ne se concluent pas par un retour à la case départ (l'hébergement chez des proches, voire la rue). C'est ce qu'a indiqué la Conférence de consensus sur les sans abri organisée par la Fnars en novembre 2007 en soulignant que les formules d'hébergement fonctionnaient trop souvent comme des « portes tournantes » qui remettent les personnes dans les situations qu'elles connaissaient avant d'y entrer.

Faute de disposer d'une claire appréciation des besoins, chaque nouveau plan de circonstance, chaque nouvelle formule d'hébergement quel qu'en soit l'intérêt (résidences sociales, résidences hôtelières à vocation sociale, villages de bungalows...), risquent d'accroître la complexité du système de l'hébergement sans en améliorer l'efficacité. Il ne suffit pas de répondre dans l'urgence à des besoins qui augmentent et se diversifient, **il faut, et c'est un second défi auquel est confronté le secteur de l'hébergement, prendre la mesure des processus qui ont conduit à une telle explosion et à une telle diversification des demandes d'hébergement.** Le secteur de l'hébergement ne peut en effet pallier le manque de logements à loyer modéré pour des salariés plus ou moins précaires aux ressources faibles et instables qui ne parviennent pas à faire face aux exigences du marché immobilier et ainsi à accéder à un logement. Il ne peut pas davantage prendre en charge les effets collatéraux d'un certain nombre de politiques publiques : de la politique pénitentiaire qui ne se soucie guère de la réinsertion des anciens détenus, de la politique d'immigration qui s'intéresse peu à l'intégration des immigrés, de la politique d'hospitalisation qui, dans le

secteur psychiatrique, privilégie le milieu ouvert, sans se préoccuper suffisamment du suivi des malades au quotidien.

Ces contraintes contribuent à faire peser une énorme pression sur le secteur de l'hébergement qui ne peut plus alors répondre de façon satisfaisante aux personnes en situation d'exclusion comme à celles qui sont confrontées à des situations de rupture. **Il faut donc, et c'est le troisième défi auquel est confronté le secteur de l'hébergement, enrayer l'inquiétante dérive qu'il connaît.** Saturé, il répond insuffisamment à la demande et il le fait parfois mal car la réponse à l'urgence s'impose sur tous les segments de l'hébergement et l'absence de sortie vers le logement met en péril l'insertion, discrédite le travail d'accompagnement et décourage les personnes.

C'est dans ce contexte qu'a été adoptée la loi sur le Droit au logement opposable qui concerne directement le secteur de l'hébergement. **En lui accordant une attention renouvelée, elle présente en quelque sorte un « côté jardin » :** elle donne la possibilité à tous ceux dont la demande n'a pas été prise en compte de faire valoir un droit de recours amiable puis contentieux et elle reconnaît aux hébergés dans un établissement ou un logement de transition de pouvoir faire valoir de façon prioritaire leur demande de logement dès 2008. Mais en instaurant le principe de continuité de la prise en charge et en créant l'hébergement de stabilisation qui constitue une nouvelle réponse entre l'accueil d'urgence et l'hébergement d'insertion en CHRS, la loi provoque deux évolutions majeures qui pourraient bien constituer **le « côté cour » de la politique conduite en direction de l'hébergement.** La première est la réduction drastique des capacités d'accueil d'urgence dont une partie des places a été transformée en hébergement de stabilisation, qui conduit à faire des lieux d'accueil de jour la première ligne du front de la lutte contre l'exclusion. La seconde évolution est le déplacement vers les centres d'hébergement de stabilisation de la fonction d'insertion. Ces centres pourraient bien alors se constituer de fait en « sous-CHRS » et en faire office sans en avoir les moyens. L'une et l'autre de ces évolutions ne constituent-elles pas alors un déplacement « vers le bas » des missions d'accueil et d'insertion qui traduiraient alors **une**

réduction de l'ambition des politiques conduites en direction des personnes orientées vers le secteur de l'hébergement ?

Cette perspective inacceptable conduit la Fondation Abbé Pierre à souligner que l'hébergement doit jouer tout son rôle, mais rien que son rôle et qu'il ne doit en aucun cas se substituer au logement pour tous ceux qui peuvent y prétendre. Il doit donner une perspective d'insertion à tous ceux qu'il accueille, que celle-ci se traduise par l'accès à un logement ou par une autre solution d'habitat durable quand des besoins spécifiques le nécessitent (c'est le rôle des Maisons-relais qui ne doivent ni faire peser sur ceux qu'elles accueillent une injonction au projet, ni limiter la durée d'occupation).

LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE DOIT DEVENIR UN LEVIER POUR REORIENTER LA POLITIQUE DU LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES

Adoptée en mars 2007, la loi sur le Droit au logement opposable est mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2008. Elle vient compléter la longue liste des mesures adoptées depuis une quinzaine d'années en faveur des personnes en difficulté de logement, en leur ouvrant de nouveaux droits pour accéder à un logement ou à un hébergement. À ce titre, **la loi Dalo constitue une avancée juridique majeure pour toutes les personnes en situation de fragilité par rapport au logement.**

La loi sur le Droit au logement opposable s'inscrit dans le sillage de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées qui a émergé à la fin des années 1980 et s'est développée avec une ampleur remarquable au cours de la décennie qui a suivi. La loi Besson du 31 mai 1990 puis la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 ont contribué à édifier un socle législatif et à mettre en œuvre des dispositifs spécifiques ayant vocation à aider les ménages pauvres et précaires à se maintenir ou à accéder à un logement. C'est avec l'idée de fabriquer un « filet de sécurité » et d'opposer un « dernier rempart contre l'exclusion

du logement », qu'ont été mis en œuvre des Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) ainsi que les Fonds de solidarité pour le logement (FSL).

La loi de décentralisation d'août 2004 n'a pas frontalement remis en cause ces dispositifs mais elle en a redistribué la responsabilité. Les départements se sont vus confier l'entière responsabilité des FSL. Les intercommunalités qui le souhaitent peuvent désormais gérer les crédits qui permettent de développer une offre d'hébergement ou de logement pour les publics les plus fragiles. Les communes ont quant à elles vu leur légitimité renforcée pour maîtriser les attributions de logements sociaux et très sociaux sur leur territoire. L'État assure toujours, avec les Conseils généraux, le co-pilotage des plans départementaux, mais sans les capacités d'intervention qui étaient les siennes jusqu'alors. Au point qu'il apparaît parfois comme un État « sans bras » pour agir.

Dans ce contexte, les FSL comme les PDALPD ont connu des évolutions significatives. Les deux dispositifs ont été en quelque sorte désolidarisés et les FSL sont devenus des outils totalement maîtrisés par les Conseils généraux. Les aides qu'ils distribuent s'ajoutent à la panoplie des aides financières et des secours à disposition des travailleurs sociaux. **Supports d'une politique d'insertion par le logement, les aides du FSL tendent ainsi à devenir des aides sociales comme les autres, fragilisant dans un même temps l'action des associations d'insertion par le logement.** Les Plans départementaux qui ont été affaiblis par la désolidarisation des FSL, semblent en revanche retrouver un nouveau dynamisme, tant pour maintenir à l'échelle départementale la priorité d'action en faveur du logement des personnes défavorisées qui n'est pas toujours présente dans les politiques locales de l'habitat, que pour faire face à une crise du logement qui s'aggrave, fragilise les populations les plus modestes et n'épargne guère de territoires.

Avec la loi Dalo, la mise en œuvre du droit au logement ne dépend plus seulement de la mobilisation de moyens spécifiques par les collectivités publiques, mais repose sur des avancées juridiques incontestables. Désormais, les demandeurs de logement ont la possibilité de faire valoir leur droit à un logement ou à un

hébergement en exerçant des recours juridiques. L'État est très clairement désigné pour en être le garant, sachant qu'en cas de non respect de ses obligations, le tribunal administratif peut assortir son injonction d'une astreinte au profit du Fonds d'Aménagement Urbain (ce qui, il faut le signaler, conduirait l'État à verser de l'argent dans un fonds... d'État). Un apport majeur de

la loi sur le Droit au logement opposable consiste donc à passer d'une obligation de moyens (élaborer un plan d'action en faveur du logement des personnes défavorisées, créer un fonds de solidarité pour le logement), à une obligation de résultat : donner un toit à ceux qui n'en ont pas.

Mais la mise en œuvre du Droit au logement opposable intervient alors que les conditions ne sont pas toutes remplies pour le rendre effectif. L'écart entre le nombre de ménages potentiellement prioritaires (environ 600 000) et les capacités d'accueil du parc Hlm sur le contingent préfectoral (environ 60 000 logements par an) est préoccupant et impose d'aller au-delà de la loi en élargissant les contingents mobilisables. De même, l'absence de responsabilisation directe des collectivités locales pose question dans la mesure où, d'une part elles attribuent des logements sociaux et d'autre part, ce sont elles qui délivrent les permis de construire et détiennent la compétence en matière d'urbanisme.

Plus largement, sa mise en œuvre risque de se heurter à l'insuffisance du nombre de logements à loyer modéré. Mais cette contradiction ne doit pas pour autant conduire à envisager une application limitée de la loi, laquelle serait source de désenchantement et marquerait un recul intolérable de l'engagement pris par l'Etat. Elle doit au contraire être mise à profit pour revoir les orientations de la politique du logement. La mise en œuvre du Droit au logement opposable implique d'abord de **relancer une politique ambitieuse de production de logements qui corresponde à la demande sociale**. Il faut pour cela que le niveau de la construction soit rapidement porté à 500 000 logements par an sans quoi le droit au logement risque de demeurer une illusion. Mais il faut surtout y intégrer un nombre significatif de véritables logements sociaux (PLUS et PLAI) et que soient mobilisés des logements du parc privé pour élargir l'offre et la diversifier. Faute de quoi, la mise en œuvre du

droit au logement pourrait bien provoquer une aggravation de la spécialisation sociale des territoires qui concentrent les logements sociaux.

La mobilisation du parc locatif privé pourrait être amplifiée en prenant appui sur les milliards que la collectivité publique consacre à ce secteur immobilier sans lui imposer, la plupart du temps, de contreparties sociales. 12 milliards d'euros ont effectivement été dépensés en 2007 en faveur du secteur locatif privé alors que le secteur locatif social en percevait 11,1. **L'aide au secteur privé a peu d'efficacité sociale puisqu'il n'y a sans doute pas plus de 100 000 logements conventionnés dans le parc privé, quand le parc Hlm en compte plus de 4 millions. Il y a là, à l'évidence, un levier qui n'est pas suffisamment utilisé.**

La mise en œuvre du Droit au logement opposable doit aussi conduire à **développer des politiques préventives permettant de réduire les flux de demandeurs prioritaires** reconnus par la loi. Non pas en multipliant les filières de traitement de la demande, en augmentant les exigences pour y entrer, ou en gérant des files d'attente qui s'allongent, mais en cherchant à tarir la source. Parmi les cinq catégories spécifiques de personnes qui peuvent solliciter dès maintenant la commission de médiation de leur département (et qui pourront dès le 1^{er} décembre 2008 déposer un recours contentieux devant le tribunal administratif), deux d'entre elles peuvent relever de politiques préventives. Ce sont d'une part les personnes « logées dans des locaux impropres à l'habitation, ou présentant un caractère insalubre ou dangereux », et d'autre part les personnes ayant « fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion ». Il serait plus judicieux de renforcer la lutte contre l'habitat indigne et de mettre en œuvre les procédures prévues en cas d'insalubrité ou de danger pour les habitants. De même, prévenir les expulsions qui sont insuffisamment mobilisées serait plus judicieux que d'engager les personnes dans une procédure qui se heurtera *in fine* à l'insuffisance de l'offre. Mieux vaut ne pas générer de demande de recours que d'être dans l'incapacité d'y répondre, de façon à conserver l'offre disponible pour les demandeurs prioritaires qui n'ont pas d'autre solution. Il serait quand même paradoxal que la sollicitation

des commissions de médiation compense l'insuffisance des politiques de traitement de l'insalubrité et de prévention des expulsions ou l'absence de volonté de les mettre en oeuvre.

Enfin, la mise en œuvre de la loi sur le Droit au logement opposable peut contribuer à **redynamiser les dispositifs qui se sont accumulés au fil des années pour permettre aux personnes en difficulté de logement d'y accéder et de s'y**

maintenir, qu'il s'agisse des Plans départementaux ou des Fonds de solidarité pour le logement. Elle peut aussi renforcer la cohérence entre ces deux dispositifs que la décentralisation survenue en 2004 a contribué à découpler et parfois à autonomiser. Elle peut enfin contribuer à introduire dans le domaine du logement des personnes en difficulté de logement une logique de droit, et à réorienter des approches fonctionnant trop souvent sous le régime discrétionnaire de la prescription sociale. C'est donc à la fois une redynamisation et une réorientation des actions en faveur des personnes en difficulté de logement qui peuvent s'engager dans le sillage de l'application de la loi sur le Droit au logement opposable.

UNE POLITIQUE SANS AMBITION

Tout le monde s'accorde aujourd'hui pour souligner l'ampleur et la gravité de la crise du logement. Les responsables politiques qui en ont dénié la réalité jusqu'à une date récente, en conviennent désormais et le diagnostic semble largement partagé : nous ne construisons pas suffisamment pour répondre aux besoins sociaux et l'ascenseur résidentiel est en panne. Pour autant, les responsables politiques n'ont toujours pas fait du logement une priorité de l'action gouvernementale et n'ont toujours pas pris les mesures à la hauteur de l'enjeu qu'il représente. Certes, le projet gouvernemental pour les cinq ans à venir propose de porter la construction à un niveau rarement atteint de 500 000 logements par an, dont 120 000 logements sociaux, et de redonner une plus grande fluidité aux parcours résidentiels en accordant la priorité au développement de l'accession à la propriété, quitte à amputer le parc social de 40 000 logements par an qui seraient vendus à leurs occupants. Porter la

construction à un niveau de 450 000 à 500 000 logements par an est effectivement une nécessité pour répondre à des besoins sociaux qui ont longtemps été sous-estimés et pour mettre en œuvre le Droit au logement opposable.

Une telle ambition suppose une volonté sans faille et des moyens. Tel ne semble pas être le cas puisque la politique du logement apparaît éclatée entre de multiples impératifs. Certaines mesures apparaissent dans le sillage de la commission Attali sur la croissance, d'autres

s'inscrivent dans le programme élaboré dans le cadre du Grenelle de l'environnement, tandis que d'autres encore ont trouvé place parmi les actions censées soutenir le pouvoir d'achat des ménages. Enfin, le nouvel épisode de mobilisation autour de la situation des sans-abri contribue à l'élaboration de nouvelles dispositions concernant l'hébergement et le logement. Certaines mesures peuvent représenter des avancées, mais mises bout à bout elles ne constituent pas une politique.

Une telle ambition nécessite des moyens réglementaires et financiers nouveaux sans lesquels elle pourrait bien se révéler un leurre. Il y a une illusion qui consiste à croire que l'on pourra répondre à la demande sociale sans mobiliser davantage les moyens de la collectivité. Or **ses dépenses en faveur du logement sont en baisse puisqu'elles ne représentent plus que 1,78 % du PIB en 2007, soit le niveau le plus bas depuis trente ans, sachant que cette baisse est essentiellement imputable à la diminution de la contribution de l'État.** Il y a donc un paradoxe à fixer des objectifs tout en ne se donnant pas les moyens de les réaliser. En matière de logement, il est vain d'imaginer que l'on puisse faire plus avec moins. **D'autant qu'au-delà d'être en baisse, l'effort de la collectivité est mal orienté.** Les décisions politiques adoptées ces dernières années ont conduit à orienter la production vers les catégories les plus aisées accentuant ainsi le décalage entre la construction et l'état de la demande. **En 2007, comme en 2006, moins de 24 % des logements construits au cours de l'année étaient destinés à des ménages relevant des plafonds PLUS, c'est-à-dire environ 70 % des ménages.**

Dans un contexte où le logement est au cœur de la question des inégalités ces orientations sont inacceptables. **L'exercice de la solidarité appelle donc une autre réponse qu'un engagement *a minima* de la collectivité fondé sur la croyance que le marché répond à la demande sociale.** Cela n'a jamais été le cas depuis plus d'un siècle et ne peut l'être maintenant, alors que la fragilité de très nombreux ménages s'accroît et que les inégalités territoriales se renforcent.

Une autre illusion consiste à imaginer que l'ascenseur résidentiel peut être relancé alors que les mécanismes de promotion sociale sont enrayés, que la précarité gagne du terrain et que le travail ne protège plus de la pauvreté. Pour les responsables politiques, l'accession à la propriété devrait permettre de répondre aux aspirations des Français et de redonner une plus grande fluidité aux parcours résidentiels. Pour atteindre l'objectif fixé par le président de la République de faire de deux Français sur trois au moins des propriétaires, il faudrait développer fortement la propriété pour les catégories modestes ainsi que chez les jeunes, c'est-à-dire dans les catégories où le taux de propriétaires est le plus bas. Il conviendrait pour cela d'opérer un changement radical puisque, entre 2000 et 2006, la propriété a reculé pour les ménages qui disposent de moins de 3 Smic et qu'en 2007, pour la première fois depuis de nombreuses années, les jeunes de moins de trente ans ont été moins nombreux à accéder à la propriété. Le crédit d'impôt voté au cours de l'été 2007 devrait compenser la récente hausse des prix de l'immobilier pour les ménages modestes. Toutefois, il reste peu probable que l'objectif affiché puisse être tenu alors que les conditions de financement sont désormais moins favorables et que les banques, « échaudées » par la crise américaine, sélectionnent davantage les candidats à un prêt immobilier.

De même, il est vain d'attendre que l'accession puisse jouer son rôle de dynamisation des parcours résidentiels, car la marche à franchir pour passer du statut locatif à celui de propriétaire, si elle peut l'être par les locataires les plus solvables du parc locatif privé (encouragés en cela par le niveau des loyers), est désormais trop haute pour la grande majorité des locataires du parc Hlm. **En s'inspirant d'un schéma qui ne fonctionne**

plus, en orientant la construction vers les catégories les plus solvables en espérant que, de proche en proche, par le jeu des libérations successives, tous les ménages trouveront à se loger, les responsables politiques pourraient bien reproduire avec l'accession à la propriété l'erreur qui a été commise avec le soutien à l'investissement locatif privé sans contreparties sociales (le « Robien »).

Jusqu'à quand la politique du logement pourra-t-elle nier à ce point la demande sociale ? Répondre à la demande sociale, c'est se donner des objectifs ambitieux pour réduire enfin le fléau du sans-abrisme que l'on redécouvre chaque année quand la température baisse, c'est donner au secteur de l'hébergement, tout son rôle mais rien que son rôle, pour protéger ceux qui n'ont pas de domicile personnel et pour favoriser leur insertion dans un logement ou une structure adaptée (les Maisons-relais par exemple), c'est développer une offre locative sociale qui correspond aux attentes et aux capacités financières des ménages.

S'il faut remettre la politique du logement à l'endroit pour qu'elle réponde à la demande sociale, il faut aussi qu'elle prenne la mesure de la fracture territoriale. La situation des quartiers en déshérence que prétend traiter la politique de la Ville doit s'accompagner d'une volonté farouche de produire et diffuser le logement à vocation sociale sur tous les territoires. De ce point de vue, il est inadmissible que les responsables politiques ne soutiennent pas davantage la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU (on cherche en vain cette mention dans les propos des plus hauts responsables de l'Etat) alors que la recherche de la mixité sociale est une garantie de cohésion à l'échelle de la société. Mais il faudrait en fait aller plus loin en la matière et faire porter l'exigence de mixité non seulement sur les communes qui n'ont pas suffisamment de logements sociaux, mais aussi au niveau de chaque opération immobilière dès lors qu'elle compte une dizaine de logements.

Il ne suffit pas en effet de traiter les zones les plus sensibles dans le cadre des opérations de renouvellement urbain ni d'annoncer un nouveau plan « banlieues » sans agir également sur les mécanismes conduisant ces quartiers à faire office de réceptacle unique aux situations

difficiles. C'est une exigence pour la réussite de ces opérations, c'est une exigence de solidarité pour préserver la cohésion sociale, c'est une exigence pour permettre la mise en œuvre du Droit au logement opposable.