consultez directement

synthèse du 10ème rapport annuel de l'état du mal-logement

1 l'hébergement... cache misère de la crise du logement

2 le renouvellement urbain... une arme à double tranchant ?

3 500 000 logements sociaux... mais lequel et où ?

4 des choix économiques... qui renforcent l'exclusion

5 la politique de logement... entre ambition et contradictions

FONDATION ABBÉ PIERRE
POUR LE LOGEMENT DES DÉFAVORISÉS

1 l'hébergement... cache misère de la crise du logement

L'hébergement chez des tiers, un phénomène inquiétant, « palliatif » à la crise du logement

Le phénomène de l'hébergement par des proches (famille, amis) n'est pas nouveau. Des familles qui accueillent leurs enfants jusqu'à ce qu'ils acquièrent leur autonomie, des couples qui prennent en charge un parent malade ou handicapé, cela se pratique depuis longtemps. Heureusement, pourrait-on dire. Ce qui est nouveau et source d'inquiétude, c'est l'augmentation du nombre de personnes qui sont hébergées par des membres de leur famille ou par des tiers et surtout le fait que ce mode d'hébergement constitue désormais une solution par défaut pour de nombreuses personnes que l'on ne s'attendrait pas à trouver dans cette situation : des personnes qui "squattent" chez des proches, d'autres qui partagent à plusieurs un logement sans que cela relève du choix de la colocation, certaines âgées de plus de 40 ou 50 ans qui se trouvent contraintes de louer une chambre chez un voisin et de recourir ainsi à une solution utilisée jusqu'ici essentiellement par des étudiants. Bref, un déversement des « surnuméraires de l'habitat » sur des logements déjà occupés qui met à mal la solidarité.

Que sait-on de l'hébergement chez des tiers ? En fait assez peu de choses quand on se réfère aux données statistiques disponibles. Une étude de l'Insee réalisée à partir de la comparaison des enquêtes Logement de 1996 et de 2002 montre que le nombre d'hébergés est passé en six ans de 924 000 à 973 000. L'étude distingue deux catégories dominantes. La première est constituée des enfants adultes hébergés, partis et revenus au domicile familial (environ 457 000 en 2002). La seconde catégorie regroupe ceux que l'étude nomme les « vrais hébergés ». Ils sont 408 000 en 2002 et représentent un échantillon assez large comprenant aussi bien des jeunes qui poursuivent des études que des personnes connaissant des difficultés économiques et ceux, moins nombreux, qui y recourent suite à des problèmes de santé. Mais pour les non-étudiants, l'hébergement s'explique d'abord par la faiblesse de leurs revenus qui ne leur permet pas d'accéder à un logement autonome, puisque le revenu moyen des hébergés représente environ la moitié de celui de la population du même âge. Joue aussi très significativement le fait d'être chômeur (25% des hébergés), inactif (23%) ou sans diplôme (la moitié des hommes, 28% des femmes). De fait, **ce sont d'abord les personnes les plus pauvres, les titulaires de minima sociaux qui recourent à l'hébergement chez un proche, m ême si le phénomène s'étend aujourd'hui à d'autres catégories de population. Au final, sur la base des travaux de l'Insee et de nos estimations, on peut évaluer entre 150 000 et 300 000 le nombre de personnes hébergées chez des tiers faute d'autres solutions et qui vivent dans des conditions de logement peu acceptables.**

l'hébergement...
cache misère
de la crise du logement

Le recours à la solidarité privée est utilisé autant par des jeunes qui cherchent à décohabiter, que par des ménages endettés ou expulsés qui ne peuvent plus se maintenir dans leur logement, ou pour traiter des problèmes spécifiques liés à des flux migratoires qui ont évolué. On compte aussi de nombreux adultes isolés, généralement des hommes ou des femmes divorcés ou séparés, ayant déjà eu un logement autonome pour la plupart d'entre eux ainsi que des familles avec enfants et parmi elles, les femmes avec enfants forment une population particulière. Rupture familiale, éclatement des couples se conjuguent avec les problèmes liés à une baisse de revenus, à une perte d'emploi ou de logement pour décrire les raisons qui conduisent à un hébergement chez des proches. Mais en fait ceux qui recourent à ce mode d'hébergement ne sont pas très différents de ceux qui sont accueillis dans les structures collectives d'hébergement. C'est le défaut de places dans ces structures collectives comme la pénurie de logements à loyers accessibles qui explique le recours à l'hébergement chez des proches et son développement.

S'il existe des hébergés « heureux » de l'être, l'hébergement chez des proches est le plus souvent une étape précaire dans une trajectoire incertaine, une obligation pour ceux qui cumulent un défaut de ressources et une situation sociale ou juridique fluctuante, **un recours obligatoire pour tous ceux qui viennent et reviennent sans cesse frapper aux portes d'un logement sans pouvoir y accéder ou s'y maintenir.** Les personnes hébergées que nous avons interrogées sont très nombreuses à considérer que l'hébergement constitue un ultime recours, mais représente aussi une mauvaise solution. Il est vrai que l'hébergement par un proche conduit généralement à des tensions et des difficultés tant pour les hébergés que pour les hébergeants, ceux-ci ne disposant généralement ni des moyens ni de logements assez spacieux pour accueillir leurs proches dans de bonnes conditions. Dans tous les cas, l'hébergement est une situation précaire qui se dégrade au fil du temps. Considérées et acceptées au départ comme provisoires et de courte durée, les situations d'hébergement, lorsqu'elles durent plusieurs mois, voire plusieurs années, deviennent à la longue difficilement supportables pour ceux qui sont hébergés comme pour ceux qui les accueillent. L'insuffisance d'espace vital, l'impossibilité de disposer d'un espace privatif, la nécessité de dormir à 3 personnes ou plus dans une chambre ou dans le salon sans pouvoir isoler les enfants des parents, l'obligation de vivre en surnombre dans un séjour trop petit où la télévision est allumée en permanence, génèrent une tension parfois insupportable. La promiscuité et le surpeuplement rendent impossible toute vie familiale et perturbent autant les adultes que les enfants dont la scolarité est souvent pénalisée. En outre, le plus souvent l'hébergeant est dans une situation financière qui n'est guère plus enviable que celle de l'hébergé et s'il fait preuve de générosité en ouvrant sa porte, il peut alors se retrouver en mauvaise posture. Une solidarité qui ne s'exerce qu'entre personnes modestes trouve forcément ses limites.

Accueil et hébergement collectif : des structures saturées, détournées de leur mission

En une quinzaine d'années, le secteur de l'hébergement a connu à la fois une extension significative et une diversification de ses formes d'habitat. A côté des centres d'accueil, des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), des foyers de jeunes travailleurs et de travailleurs migrants, qui constituent en quelque sorte les formes traditionnelles d'hébergement, sont progressivement apparus depuis une quinzaine d'années des hôtels sociaux, des résidences sociales, des logements d'insertion ; l'ensemble constituant le vaste champ de l'habitat temporaire dans lequel transitent des personnes aux profils variés : ceux qui ont connu des difficultés de logement (habitat de fortune, insalubrité, expulsion, etc.) comme ceux qui représentent le public traditionnel de l'action sociale (femmes avec enfants, familles d'origine étrangère, etc.), mais aussi et de plus en plus les publics de la précarité contemporaine (jeunes à faible niveau de qualification, personnes disposant d'emplois précaires ou au chômage).

Le secteur de l'accueil et de l'hébergement, premier maillon dans la chaîne du logement, est soumis à des tensions de plus en plus vives. Les différents types d'habitat qui le composent sont alimentés « par le bas » du fait de la crise économique et sociale qui fragilise de nombreuses personnes et les expose à des ruptures, mais ils sont aussi alimentés « par le haut » du fait de la crise immobilière qui renvoie vers ce secteur tous « les recalés du marché du logement ». L'insuffisance de l'offre qui rend les relogements difficiles contribue alors à une indifférenciation de la mission que peuvent remplir les différentes structures d'hébergement. L'urgence fait loi, et tous les ménages, même ceux qui disposent des atouts suffisants pour accéder à un logement, sont « refoulés » vers les structures d'accueil et d'hébergement. L'allongement de la durée de séjour est tel que, dans de nombreux cas, la distinction entre le temps de passage prévu dans les accueils d'urgence, d'une part, et dans les CHRS ou logements en ALT, d'autre part, n'a plus vraiment de réalité. La plupart des structures d'hébergement ne répondent donc plus à l'une des missions qui leur a été assignée : le relogement des personnes dans un délai adapté à leur situation. L'absence d'opportunités de relogement a pour conséquence d'invalider le travail qui est fait par les professionnels des structures pour restaurer les droits des hébergés et engager un travail d'insertion (santé, formation, emploi). **Le « retour à la case départ », souvent la seule issue à la sortie d'une structure d'hébergement, représente un échec collectif qui se double d'un coût financier et humain considérable.** Finalement, **au-delà d'une rupture du contrat entre les structures d'hébergement et les hébergés, c'est à une rupture du contrat social** entre l'individu et la société, entre les citoyens et les instances politiques qui assurent leur protection à laquelle nous assistons aujourd'hui.

2 le renouvellement urbain
une arme à double tranchant ?

Le rapport que la Fondation Abbé-Pierre a publié en 2004 a permis de rappeler le renforcement préoccupant des disparités territoriales et la radicalisation, dans les grandes agglomérations, des phénomènes de spécialisation sociale des quartiers, ce que d'aucuns identifient comme le « renforcement des ghettos ». A l'analyse, ce problème apparaît comme un corollaire de la crise actuelle du logement : la pénurie de logements accessibles s'accompagne en effet d'une réduction de la mobilité résidentielle des ménages les plus modestes et de l'émergence d'un habitat de relégation pour ceux d'entre eux qui cumulent les handicaps (dont celui d'être issus de l'immigration ou d'être perçus comme tels).

Ainsi, on ne peut que se réjouir des mesures prises dans le cadre des lois de programmation pour la ville et dans celui du Plan de cohésion sociale. La démarche de rénovation des quartiers en difficulté, la création d'une Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), un cadre d'action renouvelé comme le déploiement de moyens importants, vont incontestablement « dans le bon sens ».

Pour autant, il apparaît nécessaire de décrypter la logique du processus actuel en tentant d'en cerner les contours, d'en analyser les procédures et les finalités. La question des démolitions (l'objectif vise à démolir 200 000 logements en cinq ans et à en reconstruire autant), bien que ne constituant qu'un volet du vaste projet de renouvellement urbain au même titre que la restructuration urbaine, la résidentialisation et l'accès aux services et équipements publics, n'en reste pas moins un point déterminant, notamment parce qu'il préoccupe de nombreux habitants qui s'interrogent sur le sort qui leur est réservé dans ces opérations. Les démolitions posent la question des modalités et des conditions de relogement des ménages « déplacés », en même temps que celle de savoir qui sera logé dans les nouveaux logements produits ? Par ailleurs, le renouvellement urbain avec les démolitions qu'il suppose, se télescope aujourd'hui avec la nécessité d'accroître l'offre de logements dont une partie importante devra rester accessible aux plus modestes.

D'ores et déjà des craintes se font jour, tant de la part des associations de locataires que de celles des représentants de bailleurs ou de collectivités locales qui redoutent de voir le « renouvellement » devenir dans certains quartiers une simple opération de « rénovation » au sens où on l'entendait dans les années 50-60, lorsque des populations avaient été délogées pour, en lieu et place de leur habitat, édifier des quartiers destinés à d'autres. L'enjeu est de taille, car la manière dont se déroule la rénovation urbaine actuelle ainsi que les

débats qui jalonnent toute la procédure donnent des indications quant au devenir des quartiers défavorisés et au traitement réservé à leurs habitants. Leur avenir n'est-il pas en partie dicté par la place qui leur est faite au cours du montage des opérations, de leur annonce à leur mise en œuvre ? En tout état de cause, il s'agit de déterminer quels sont les signaux à surveiller pour s'assurer qu'une politique qui constitue un réel progrès, ne joue pas à l'inverse des objectifs qu'elle affiche.

Le volet démolition dans le renouvellement urbain...

Quelle place pour les habitants concernés ?

Se pose la question de savoir si la demande sociale est l'émanation de la parole des habitants du quartier, celle qu'exprime une population qui, dans son ensemble, couvre généralement ces quartiers d'opprobre, celle des riverains craignant une dévalorisation de leur patrimoine immobilier et une dépréciation des écoles où ils envoient aussi leurs enfants, ou l'idée que se font quelques experts ou les élus municipaux de ce que serait la « bonne solution pour ces quartiers » ? Si l'image du « coup de fouet » a été employée pour désigner ce que peut être la fonction des nouveaux dispositifs, l'image de « l'arme à double tranchant » peut être convoquée pour en désigner les dangers. Il se pourrait en effet qu'à vouloir faire vite et plus, l'on fasse finalement autre chose que ce qui était prévu ou affiché.

S'il existe bien, dans le cadre de la mise en œuvre des opérations de renouvellement urbain, une phase de consultation des habitants, il n'y a pas vraiment de délibération collective permettant aux habitants de faire valoir leur point de vue au moment de la prise de décision de la démolition. Celle-ci est d'ailleurs le plus souvent antérieure à la consultation et l'on ne trouve pas d'exemple à notre connaissance de débat collectif impliquant les habitants qui soit revenu sur la décision de démolition. Et pourtant la démolition avec le relogement qui l'accompagne modifie substantiellement les termes du contrat passé entre le bailleur et le locataire. Elle substitue à une négociation entre l'un et l'autre, encadrée par une réglementation précise (celle qui concerne les rapports locatifs réglementés par la loi de juillet 1989), un débat entre le pouvoir politique local et le citoyen dont les termes demeurent particulièrement flous puisque les droits et devoirs des deux parties ne sont pas clairement établis et que les habitants ont le sentiment que tout est joué quand s'ouvre le débat et qu'ils pourront juste négocier, dans le meilleur des cas, les conditions de leur relogement.

le renouvellement urbain
une arme à double tranchant ?

Quelle efficacité sociale ?

La politique de renouvellement urbain qui s'accompagne d'un programme de démolition appelle la reconstitution d'une offre de même ampleur et suppose que cette offre soit accessible aux personnes et familles dont les logements sont démolis. Ces deux conditions ne sont pas remplies dans tous les cas. C'est ainsi que les vingt premiers dossiers examinés par le comité d'engagement de l'ANRU présentaient un déficit de reconstruction. L'offre sociale diminue évidemment sur les sites concernés par la démolition, mais elle risque de ne pas être compensée ailleurs. Par ailleurs, une partie des nouveaux logements sociaux construits (les PLS) ne permettront pas d'accueillir les anciens locataires qui ne pourront alors être relogées que dans le parc HLM existant présentant de faibles niveaux de loyer… au risque de renforcer la ségrégation.

Si l'on devait exprimer un souhait vis-à-vis de la mission que se propose de remplir l'ANRU, ce serait de garder toute la neutralité de l'instrument mis au service d'une politique. Cela signifierait de mettre le projet social (conçu dans l'intérêt des habitants) au centre des préoccupations et de s'assurer qu'une construction mieux répartie soit partie intégrante des projets.

3 500 000 logements sociaux...
mais lequel et où ?

On ne peut que se réjouir de l'objectif affiché par le Gouvernement de construire 500 000 logements sociaux en cinq ans. Cet objectif tranche avec ce qu'a été la construction locative sociale depuis de nombreuses années. Mais sa mise en œuvre soulève évidemment de nombreux problèmes. Sans nier les difficultés liées aux capacités de production des opérateurs (il n'est pas simple de doubler le volume de la construction surtout quand les opérations sont de petite taille), à l'absence de politique foncière et de moyens d'intervention en la matière, la Fondation Abbé Pierre souhaite souligner plus particulièrement la double difficulté à laquelle se trouve confrontée la mise en œuvre du Plan de cohésion sociale : produire des logements sociaux qui correspondent aux caractéristiques des demandeurs et obtenir pour cela la coopération des communes.

500 000 logements sociaux... mais lesquels ?

Première difficulté : produire des logements sociaux permettant de répondre à la demande sociale de logement et notamment à la demande des ménages les plus modestes qui représentent les deux tiers des demandeurs (1) . C'est là l'équation sociale du Plan de cohésion sociale. A quoi servirait en effet un programme de relance de la construction qui ne correspondrait pas à la situation et aux caractéristiques des demandeurs ?

L'objectif de production de 500 000 logements sociaux est ambitieux et il porte la marque d'un volontarisme certain. Pour autant cet objectif est ambigu. Il comptabilise des logements, les PLS, qui peuvent difficilement être rangés dans cette catégorie compte tenu de leur niveau de loyer (jusqu'à une fois et demie la valeur des loyers des logements financés en PLUS). Or, depuis 2001, c'est la production de logements de PLS qui progresse. Dès lors, l'offre sociale réelle (PLUS et PLAI) progresse plus modérément que ne l'annoncent les objectifs globaux et se trouve amputée des ventes et des démolitions dont le nombre augmente. Au total, il n'y aura sans doute pas beaucoup plus de logements sociaux disponibles dans cinq ans qu'aujourd'hui pour répondre à la demande sociale, et certainement pas 500 000.

(1) Si on prend comme définition de ces ménages le seuil de 60% des plafonds de ressources requis pour entrer dans le parc social (financement PLUS).

500 000 logements sociaux mais lequel et où ?

Les objectifs affichés dans le Plan de cohésion sociale à propos du parc privé suscitent également quelques interrogations. La mobilisation attendue des acteurs privés dans le cadre du Plan de cohésion sociale apparaît contradictoire avec les autres messages envoyés depuis deux ans par les responsables de la politique du logement. Il est difficile à un même gouvernement, d'un côté de les inciter, avec les mesures « de Robien », à produire une offre locative nouvelle qui n'a plus aucune finalité sociale et, d'un autre côté, de les convoquer pour contribuer à l'effort de solidarité. Le message risque au minimum d'être brouillé ou plus vraisemblablement insuffisant pour inverser une tendance qui se caractérise par la disparition de la fonction sociale du parc privé : de 12 000 logements conventionnés par an dans le parc privé au milieu des années 90 on est passé à environ 7 000 et il ne s'en fait quasiment plus dans les villes de plus de 100 000 habitants.

500 000 logements sociaux... mais où ?

La deuxième difficulté que doit résoudre le Plan de cohésion sociale est territoriale. Les 500 000 logements sociaux annoncés ne peuvent être construits sans l'appui des communes qui détiennent la compétence d'urbanisme ainsi que celui des structures intercommunales qui doivent apporter des financements complémentaires pour permettre la réalisation des opérations. Cet appui n'est pas toujours acquis, loin s'en faut. Les communes n'ont pas toujours répondu par le passé aux injonctions de l'Etat pour construire des logements sociaux (1) et il est difficile d'imaginer qu'il suffit de leur donner plus de pouvoir pour qu'elles construisent. Il s'agit donc de résoudre aussi ce que l'on peut appeler l'équation territoriale du Plan de cohésion sociale.

Si la construction de logements sociaux dans les communes assujetties aux obligations de la loi SRU se situe globalement au niveau attendu, l'effort est en fait très inégalement réparti. Ce sont celles qui ont le plus de logements sociaux qui ont fait les plus gros efforts, les autres s'exonérant, parfois totalement, de leurs obligations (241 communes sur les 742 assujetties n'ont construit aucun logement en 2003). Un tel constat inquiète et fait douter de la capacité des communes à se mobiliser pour produire des logements sociaux malgré les pouvoirs nouveaux que leur donne la décentralisation, puisqu'elles ne le font pas (du moins un bon nombre d'entre elles) quand elles y sont pourtant obligées.

L'écart entre les objectifs affichés dans les programmes locaux de l'habitat et les objectifs du Plan de cohésion sociale est encore considérable. L'Etat sous-traite en quelque sorte aux collectivités locales la mise en œuvre d'objectifs ambitieux en matière de construction de logements sociaux comme de mixité sociale, sans créer d'obligations, et personne ne peut assurer aujourd'hui que les objectifs seront atteints. Tout laisse au contraire à penser que le compte n'y sera pas.

(1) Si on prend comme définition de ces ménages le seuil de 60% des plafonds de ressources requis pour entrer dans le parc social (financement PLUS).
Nous évoquons la période de la fin des années 90 quand l'Etat inscrivait au budget le financement de 80 000 logements sociaux par an et qu'il s'en réalisait moins de 50 000.

4 des choix économiques... qui renforcent l'exclusion

Les mécanismes économiques de production des exclusions se sont renforcés au cours des dernières années du fait de la réorientation des aides publiques et du fléchissement dangereux de l'effort de la collectivité depuis trois ans. Insatisfaction des besoins, saturation des structures d'hébergement, insuffisante solvabilisation des ménages, inégalités d'accès au logement, clivages entre territoires sont autant de signes qui nourrissent les inquiétudes d'un durcissement de la crise du logement.

Les besoins en logements ne sont pas satisfaits et le déficit de construction persiste.

Entre 1954 et 1975, l'effort de construction consenti a permis de couvrir l'ensemble des besoins en logement, les différents Plans affichant des objectifs quantitatifs ambitieux de construction et s'efforçant de mobiliser les moyens nécessaires pour y parvenir. A partir de 1975, la réduction de la construction s'est amorcée pour atteindre au milieu des années 90, un déficit de plus de 600 000 logements. Malgré une forte hausse de la programmation en 2004, ce déficit se maintient autour de 500 000 logements (soit l'équivalent d'un an et demi à deux ans de mises en chantier), sachant qu'il serait vain d'en attendre une résorption rapide et que les besoins devraient demeurer à un haut niveau au moins jusqu'à la fin des années 2010 (de l'ordre de 350 à 360 000 logements par an).

Depuis le milieu des années 1990, une nouvelle crise du logement est née qui juxtapose une amélioration des conditions de logement (meilleur entretien et amélioration du parc) et des situations croissantes d'exclusion par le logement. La pénurie de logements favorise l'émergence de puissants facteurs de déséquilibres. Elle affecte les ménages exclus de fait de la logique du marché, les plus démunis s'engageant dans la filière de l'hébergement voire de l'errance. Par ailleurs, les rouages du marché s'altèrent, la baisse de la mobilité s'amorce et ceux qui cherchent un logement sont contraints d'accepter la surenchère des prix et des loyers. Enfin, le déséquilibre de l'offre participe à la dégradation accélérée de la qualité du parc auquel peuvent accéder les ménages les plus modestes, renforçant ainsi des mécanismes de ségrégation déjà importants.

des choix économiques qui renforcent l'exclusion

La situation alarmante des aides personnelles au logement.

Les aides personnelles constituent le meilleur dispositif de mise en œuvre d'une stratégie de solidarité nationale dans le domaine du logement. Pourtant, les mesures récentes ont fortement mis à mal l'efficacité sociale de ces dispositifs : actualisation très tardive et limitée (1,2%) des aides au logement en 2003, absence de revalorisation des forfaits de charges. Par ailleurs, le seuil de non-versement des aides au logement est porté à 24 (au lieu de 15) et la participation personnelle minimale à la dépense de logement à 29 (au lieu de 28), ce qui a eu pour effet d'exclure 115 000 ménages des aides au logement selon le Conseil National de l'Habitat. Ces différentes mesures sont d'autant plus dommageables que les aides personnelles ont connu un fort décrochage par rapport à l'évolution des loyers et du coût de la vie au cours de ces dernières années et que le nombre de bénéficiaires ne cesse de décroître.

L'effort de la collectivité en faveur du logement diminue et sa structure se modifie.

L'effort de la collectivité n'a cessé de décroître depuis 1983 jusqu'à atteindre 1,83% du PIB en 1995. Cette maîtrise des dépenses publiques (réduction des aides à la pierre, détérioration du pouvoir solvabilisateur des aides à la personne, dérégulation du secteur du financement du logement, déstructuration des circuits de Livret A et du 1% logement) s'est accomplie au prix du renforcement des mécanismes de ségrégation et d'exclusion. Après 1995, l'effort de la collectivité s'est rétabli jusqu'à être maintenu au-dessus des 2% du PIB en 2001. Mais sa structure a changé (le secteur locatif social n'est plus le principal bénéficiaire des dépenses) et en 2004, il recule de nouveau pour atteindre 1,94% du PIB. Il ne saurait pourtant être possible de réduire les engagements de la collectivité en faveur du logement au seul prétexte souvent avancé qu'en « modernisant et en rendant plus efficace » on pourra faire plus avec moins.

5 la politique de logement... entre ambition et contradictions

Cette formule résume l'appréciation de la Fondation Abbé Pierre sur la politique du logement qui se réjouit d'un certain nombre de décisions importantes prises à partir du printemps 2004 (création d'un grand ministère de la Cohésion sociale, nomination d'un secrétaire d'Etat au Logement devenu Ministre délégué au Logement et à la Ville en novembre 2004, organisation des premières Assises nationales du logement le 1er juillet 2004) et de la préparation du Plan de cohésion sociale. Mais elle s'inquiète aussi des contradictions de l'action gouvernementale qui apparaissent entre les différentes mesures adoptées depuis deux ans.

En fait, dans un contexte de crise du logement dénoncée avec force par la Fondation Abbé Pierre, le législateur a pris le risque de faire bouger en même temps la répartition des responsabilités entre collectivités publiques, les orientations de l'action et les moyens d'intervention, ainsi que le financement de la politique du logement. Une telle situation conduit à appeler l'ensemble des responsables politiques à la plus grande prudence dans la conduite du changement et à une extrême vigilance pour assurer la cohérence de l'action publique.

Des politiques qui tirent les loyers vers le haut et s'éloignent ainsi de l'intérêt général.

Dans un marché immobilier « florissant », quelles sont les marges de manœuvre des politiques publiques pour contribuer au développement d'une offre de logements locatifs avec des loyers accessibles ? Les possibilités d'action sont limitées, mais raison de plus pour développer une politique cohérente à la hauteur des objectifs affichés. Tel ne semble pas être le cas quand on constate que nombre de mesures orientent les loyers à la hausse, dans le parc HLM, comme dans le secteur locatif privé.

Les logements locatifs sociaux ne sont plus immunisés par la fièvre des loyers sous l'effet, d'une part de la construction de plus en plus importante de logements sociaux en PLS et d'autre part du risque que fait peser le conventionnement global sur « la remise en ordre » des loyers du parc existant de logements sociaux. Cette démarche, dont les fondements semblent « emprunts de bon sens » puisqu'elle vise à ajuster le niveau du loyer en fonction du service rendu, est une véritable « bombe à retardement ». Sous couvert d'un élargissement de l'of-

fre locative sociale (avec le PLS) et d'adaptation des loyers à la « qualité du service rendu » (avec le conventionnement global), on assiste à une véritable remise en question de la vocation sociale d'une partie du parc HLM et au déploiement d'une logique qui conduira inéluctablement au renforcement de la ségrégation.

Dans le parc privé, l'investissement « de Robien » tire vers le haut les loyers et accélère le dépérissement de sa fonction sociale. La situation est d'autant plus incohérente que l'avantage fiscal consenti à un investisseur privé qui n'a aucune obligation sociale en retour, est équivalent, parfois supérieur, au coût supporté par l'Etat pour la construction d'un logement social.

Le droit au logement à l'épreuve de la décentralisation.

La loi Besson, puis la loi de lutte contre les exclusions, ont contribué à forger les outils nécessaires à la mise en œuvre du droit au logement et ont mobilisé un large réseau d'institutions et d'acteurs à cet effet. Aujourd'hui, la politique en faveur du logement des défavorisés est menacée par des mesures contradictoires dans l'engagement de l'Etat et par le processus de décentralisation.

La loi Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 a modifié en profondeur l'organisation de l'action en faveur du logement des personnes défavorisées et la répartition des compétences qui étaient mobilisées à cet effet. Tous les principaux dispositifs d'action créés par la loi du 31 mai 1990 visant à mettre en œuvre le droit au logement, s'en trouvent modifiés et on assiste ainsi à une véritable implosion de la politique en faveur du logement des défavorisés. Les PDALPD ne disposent plus en effet de leviers pour agir : le contingent préfectoral est délégué aux communes, les aides à la construction sociale aux établissements publics de coopération intercommunale et les fonds de solidarité pour le logement relèvent désormais de la seule responsabilité des départements.

La décentralisation, avec l'éclatement des compétences qu'elle a autorisé, ouvre une ère d'incertitude qui laisse entière la question de savoir avec quels moyens l'Etat sera en mesure de jouer son rôle de garant du droit au logement. Le débat sur le droit au logement opposable n'est pas clos. Il devra indubitablement revenir dans l'actualité au regard des résultats de la mise en œuvre du Plan de cohésion sociale, des disparités territoriales et surtout de la place réservée dans notre pays et dans nos villes aux familles modestes et a fortiori aux plus défavorisés.

sommaire