



Problèmes politiques et sociaux

N° 944 – janvier 2008

« Les politiques de l'habitat face à la crise du logement »

Jean-Claude Driant

Avant-propos

La question du logement s'est replacée au premier plan de l'agenda politique au cours de la première moitié des années 2000. Son omniprésence lors des campagnes électorales de 2007 contraste d'ailleurs fortement avec sa quasi-absence du débat lors de l'échéance de 2002. Ce changement illustre le caractère éminemment cyclique de l'intensité des crises, mais aussi la nécessité d'un renouveau de la réflexion politique sur l'habitat.

En effet, la situation actuelle, que de nombreux acteurs qualifient avec le terme de crise, reflète conjointement les effets d'un moment fort de la conjoncture des marchés immobiliers et le constat d'une incapacité croissante des politiques à infléchir ou corriger ces effets lorsqu'ils s'avèrent contradictoires avec la satisfaction de l'ensemble des besoins en logement sur tout le territoire.

Euphorie et crise

Depuis le début des années 2000, dans l'ensemble des pays industrialisés, les marchés immobiliers ont connu une flambée inédite à laquelle la France n'échappe évidemment pas. Dans notre pays, le nombre de ventes de logements neufs et anciens n'a sans doute jamais été aussi élevé malgré des prix record qui ont plus que doublé en moins de dix ans¹. La construction de logements neufs atteint, depuis 2005, des niveaux inédits depuis la fin des années 1970, puisque nous avons dépassé la barre des 400 000 mises en chantier pendant trois

¹ Voir à ce sujet les analyses de Jacques Friggit, p.13

années consécutives, alors que la moyennes des deux décennies précédentes se situait à un niveau inférieur à 300 000 unités.

Solvabilisés par des conditions de crédit extrêmement favorables du fait du niveau bas des taux d'intérêt et de l'allongement de la durée des prêts, les propriétaires peuvent réaliser de belles plus-values en revendant leur bien et adapter leurs conditions de logement en réinvestissant avec une facilité inédite.

Cette situation a entretenu, chez de nombreux acteurs de l'immobilier, l'illusion d'une dynamique vertueuse qui, par le jeu des effets en chaîne, ferait profiter l'ensemble des ménages de l'amélioration des conditions de logement des plus favorisés. Il s'est, en fait, produit exactement le contraire puisque cette phase euphorique s'est traduite par le creusement du clivage qui différencie les propriétaires des locataires.

En effet, ces derniers, subissent de plein fouet les prix exorbitants et ne parviennent à déménager qu'à condition de disposer de revenus de plus en plus élevés pour surmonter l'obstacle.

Premières victimes de l'élargissement de ce fossé : les habitants des HLM à revenus bas et moyens, condamnés pour quelques années de plus, soit à l'immobilité résidentielle, soit au départ vers des communes périurbaines de plus en plus éloignées des centres d'emploi. Le nombre moyen annuel de mobilités dans le logement social a baissé de 120 000 unités entre 1999 et 2005. C'est autant d'attributions en moins pour ceux qui constituent les files d'attente qui s'allongent, c'est aussi l'équivalent de deux années de production neuve au rythme actuel.

Face au manque d'offre, les demandeurs de logements sociaux développent toute la gamme des formules de substitution au logement décent. Dans de telles conditions, la saturation des solutions de secours, hébergement chez des amis ou dans la famille, foyers, parc privé hors de prix et/ou dégradés, surpeuplement de petits logements, est telle que se développent à nouveau des situations extrêmes qui sautent au yeux de tous les habitants de grandes villes : personnes sans abri dormant dans le rue, bidonvilles et baraquements sous les échangeurs d'autoroutes, caravanes dans les champs et les bois à la périphérie. Chaque année, le rapport de la Fondation Abbé Pierre reprend la litanie scandaleuse des statistiques d'un mal logement qui s'aggrave².

A tel point que, pris par la force d'une actualité dramatique, on se laisse parfois prendre à considérer que la crise du logement est un état permanent qui touche l'ensemble de la société française depuis la fin du XIX^{ème} siècle. C'est pourtant loin d'être le cas, aussi bien dans le temps que dans l'espace.

En effet, si l'affirmation d'une crise du logement est pour le moins récurrente dans l'histoire contemporaine, une analyse plus fine met en relief une succession de phases d'accalmies, illustrées par l'annonce, également récurrente, de l'idée que « la crise est derrière nous ». Souvenons-nous à ce titre des énoncés du rapport Barre en 1975 ou de certaines études menées au cours de la seconde moitié des années 1990 (il y a moins de dix ans !) qui voyaient dans la croissance du nombre de logements sociaux vacants et difficiles à relouer, une « détente de la demande ». La crise américaine des *subprime* n'est-elle pas, aujourd'hui, le signe d'un retournement mondial qui, en freinant le développement du crédit immobilier, fait

² Voir l'extrait tiré du rapport 2007 de la Fondation p. 25

éclater ce que certains économistes appellent une « bulle » et qui, cumulée à d'autres indices de coups de frein à la croissance, nous entraîne vers une nouvelle phase historique des marchés immobiliers³ ? Toujours est-il qu'une analyse approfondie de la situation du logement en France impose un certain recul historique⁴.

Même remarque d'un point de vue géographique. Le constat actuel de la crise du logement n'est-il pas essentiellement influencé par l'observation de l'Ile-de-France, du littoral méditerranéen et de quelques villes sous haute tension démographique ? Dans le reste du territoire, même si l'effort financier des accédants à la propriété ne cesse d'augmenter, le niveau des prix et le volume de l'offre permettent encore à la grande majorité des ménages de trouver à se loger selon leurs besoins.

Ces variations temporelles et ces différenciations spatiales interpellent les politiques du logement dans leur capacité à dépasser la grande inertie du système pour s'adapter aux mutations du marché et à moduler leurs efforts en fonction de la diversité des territoires. Si l'on tente d'analyser les mutations de ces politiques au cours des trente dernières années⁵, deux grands registres d'évolutions sont mis en évidence : celles des niveaux de décision et de leurs liens aux territoires et celles qui débouchent sur une autonomie croissante des divers enjeux de ces politiques. Chacun de ces deux registres porte en lui d'importantes sources de contradictions.

Décision politique et territoires

En matière de politiques du logement, l'histoire récente est marquée par l'élargissement du fossé qui sépare des logiques nationales à références macroéconomiques, des logiques locales de régulation des marchés qui s'inscrivent de plus en plus explicitement dans une perspective transversale de développement territorial.

Au niveau national, le basculement vers l'aide à la personne engagé en 1977, puis, surtout depuis la seconde moitié des années 1990, la montée en puissance des mécanismes fiscaux et la banalisation de l'aide à l'accession à la propriété par la création du prêt à taux zéro, ont considérablement modifié les équilibres globaux des aides au logement⁶. Partant d'un système principalement régulé par des aides à la pierre contingentées et distribuées localement par les services déconcentrés du ministère de l'Équipement, on arrive désormais à un ensemble de mécanismes d'aides ouvertes à tous les ayant droits qui en font la demande, sans liens explicites au territoire et gérés principalement au niveau central par les ministères chargés des finances et des affaires sociales. A ce titre, une bonne part des aides comptabilisées comme relevant du domaine du logement perd ses spécificités pour ne plus constituer que des contributions parmi d'autres au pilotage macroéconomique du pays, dirigées vers le soutien au secteur du bâtiment, la diffusion de la propriété immobilière ou à la consommation des ménages.

Du point de vue des politiques du logement, ces évolutions mettent en avant quelques contradictions entre des mécanismes d'aides qui ignorent les territoires et des effets locaux

³ Voir l'extrait de Daniel Cohen p.15 et celui de Tonino Serafini, p. 18

⁴ Voir l'extrait d'Henri Coing et Christian Topalov, p. 20

⁵ On peut se donner comme date de référence la réforme du financement du logement de 1977 qui prend acte d'un changement d'époque après deux décennies d'intervention directe et massive de l'Etat. Voir à ce sujet le texte d'Anne-Marie Fribourg p. 39

⁶ Voir l'extrait de Claude Taffin, p. 45

fortement différenciés selon les contextes auxquels ils s'appliquent. C'est ainsi, par exemple que les aides fiscales à l'investissement locatif⁷, dont le mode de calcul et la définition des bénéficiaires n'incluent aucune considération géographique, contribuent à la production d'une offre de logement très différenciée selon que l'on se trouve dans une agglomération sous forte tension ou une ville à marché détendu.

En parallèle à cet éloignement des aides au logement à l'égard des territoires, s'est développé un processus décentralisateur lent et toujours inachevé. La montée de l'intercommunalité après la loi Chevènement de 1999 a contribué à lever, au moins en partie, l'obstacle majeur à la décentralisation des politiques du logement que constitue l'éclatement de la structure communale française⁸. La montée en compétence des agglomérations et, dans une moindre mesure, de certains départements, modifie la donne des dimensions locales des politiques de l'habitat et institue de nouveaux chefs de file dont l'intérêt pour le logement se croise avec les questions économiques, sociales et environnementales pour s'ancrer dans leurs projets de territoires. La délégation des aides à la pierre, mise en place en 2005 dans le cadre de l'acte II de la décentralisation⁹, est la dernière en date de ces avancées décentralisatrices, dont les programmes locaux de l'habitat (PLH) constituent l'outil de référence.

Entre ces deux tendances en apparence divergentes, se situent les initiatives plus sectorielles de l'Etat qui réduisent un peu l'écart entre les logiques nationales et locales, mais en alimentent également les contradictions. Le volet logement du plan de cohésion sociale énoncé en 2004, avec ses objectifs quantitatifs encore accrus dans le cadre de la mise en œuvre du droit opposable au logement en 2007, produit, sur le terrain, des injonctions à construire, portées par les services de l'Etat, qui se heurtent aux objectifs énoncés par les PLH sur la base d'analyses locales. Il en va de même parfois pour la mise en œuvre des opérations entreprises sous l'égide du programme de rénovation urbaine, piloté par une agence nationale (ANRU) très centralisée dont l'action ignore souvent les politiques locales de l'habitat.

Cette multiplicité de registres d'action publique et de niveaux de décision participe à l'impression générale, fréquemment mise en exergue, d'une grande complexité des politiques du logement, voire de leur incohérence. Sans doute serait-il effectivement nécessaire d'entreprendre une vaste opération de clarification et de mise à plat de l'extraordinaire profusion de dispositifs, de textes et de combinaisons d'acteurs qui caractérise les politiques du logement. Toutefois, il faut également s'interroger plus profondément sur le sens de ces politiques pour constater à quel point elles répondent aujourd'hui à une large gamme d'enjeux dont les légitimités individuelles sont difficilement contestables, mais donc l'accumulation produit à son tour brouillages et contradictions.

Diversité des enjeux de politiques du logement

Les critiques les plus fréquemment formulées à l'égard de l'inefficacité des politiques du logement portent sur leur incapacité à faire en sorte que l'ensemble des habitants de notre pays soient effectivement logés dans de bonnes conditions de confort et de salubrité. Il s'agit là d'une critique forte qui souligne le scandale du mal logement, voire de l'absence totale de domicile, dans une société avancée et globalement riche. Mais, souligner cette insuffisance

⁷ Depuis la seconde moitié des années 1980, se sont succédé divers régimes d'incitation à l'investissement locatif privé, ayant porté les noms de presque tous les ministres en charge du logement, de Méhaignerie à Robien et Borloo, en passant par Périissol et Besson.

⁸ Voir l'extrait de Jean-Claude Driant, p. 55

⁹ Loi relative aux libertés et aux responsabilités locales du 13 août 2004.

manifeste conduit parfois à ignorer que les politiques du logement répondent aussi à d'autres enjeux et que les évolutions de ces trente dernières années ont tendu à rendre chacun de ces enjeux de plus en plus autonomes.

C'est la cas, justement, de la problématique du droit au logement qui, depuis la loi Besson de juin 1990, s'est développée à partir de ses interactions avec les autres dimensions de l'action sociale, notamment dans le cadre des conseils généraux et avec la contribution d'un réseau important d'acteurs associatifs. L'ensemble contribue au développement de mécanismes d'aides et de produits immobiliers fortement spécialisés, dans le champ du logement et dans celui de l'hébergement, qui courent parfois le risque d'un fort cloisonnement vis-à-vis de l'offre ordinaire. La mise en œuvre du droit au logement opposable pourrait contribuer à une ouverture en faisant jouer un rôle majeur au parc HLM, mais peut-être au risque d'un accroissement de sa spécialisation sociale.

La question plus globale de la capacité des marchés du logement à fournir une offre adaptée et accessible à l'ensemble des ménages pour répondre à leurs besoins et à leurs aspirations est traitée à des niveaux très différents de ceux impliqués dans le droit au logement. Les deux principales directions empruntées par ces politiques sont la promotion de l'accession à la propriété et l'accroissement d'une offre diversifiée. Elles mobilisent à la fois l'Etat, qui définit et calibre les mécanismes d'aides, et les agglomérations dans le cadre des programmes locaux de l'habitat et de la mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre. Sans être directement contradictoires avec le droit au logement puisqu'elles veulent contribuer à la fluidité du système au bénéfice de tous, ces politiques se développent dans d'autres instances et avec d'autres outils.

Rendre plus facile l'accès des ménages pauvres au parc social et favoriser l'accomplissement de parcours résidentiels ascendants correspondant aux choix et aux aspirations majoritaires peut s'avérer contradictoire avec ce qui a longtemps été l'un des enjeux essentiels des politiques de l'habitat : la mixité sociale¹⁰. En effet, tant la concentration de la pauvreté dans les HLM que le développement de l'accession à la propriété, s'ils ne donnent pas lieu à des politiques territoriales affirmées, tendent à accroître les mécanismes de séparation spatiale des catégories sociales. C'est donc un enjeu de réorganisation de la répartition spatiale de l'offre de logements qui vient compléter celui de l'accroissement de l'offre, mais dont la perspective temporelle est très différente. Comment traiter à la fois l'urgence de la lutte contre le mal logement et le temps, forcément long, de la restructuration urbaine ?

Le déphasage peut être du même ordre s'agissant de l'enjeu qualitatif. L'abondance de normes sur la qualité, l'adaptation et la performance des logements est fréquemment évoquée au rang des obstacles à l'accessibilité économique du parc de logements. Le développement de l'accession sociale à la propriété peut-il se faire sans renoncer à la durabilité de la maison individuelle et à la lutte contre l'étalement urbain ? Les coûts de production et de gestion des HLM sont-ils compatibles avec le logement des ménages les plus pauvres ? Plus largement, les coûts liés à la montée des préoccupations pour les questions environnementales, telles qu'elle se sont manifestées lors du Grenelle de l'environnement, sont-ils compatibles avec le droit au logement ?

La rénovation urbaine, qui fait le pari d'une transformation sociale profonde des quartiers les plus stigmatisés en utilisant les outils de la restructuration urbaine, se heurte également à ces

¹⁰ Voir à ce sujet : Christine Lelévrier, *Les mixités sociales*, Problèmes politiques et sociaux n°929, La documentation française, octobre 2006

décalages temporels. Elle peine de plus en plus à justifier des démolitions de logements sociaux dans les villes où les besoins sont les plus criants et où la construction est notoirement insuffisante.

On pourrait multiplier les exemples de ce type qui montrent les façons dont les différents registres de politiques du logement, tous légitimes pris isolément et de plus en plus autonomes dans leurs modalités de mise en œuvre, s'entrechoquent et se contredisent. L'un des enjeux majeurs pour une réforme des politiques du logement, tant au niveau national que dans leurs dimensions locales, est de traiter en tant que telles ces contradictions afin de retrouver un minimum de cohérence et de lisibilité sans nier la pluralité des registres.

Le logement social au cœur des contradictions

La plupart de ces contradictions se cristallisent dans le logement social, placé dans l'œil du cyclone face à la multiplicité des missions qui lui sont attribuées et par la mise en évidence de ses difficultés à y répondre.

Avec un peu plus de quatre millions de logements, le parc social français est l'un des plus abondants d'Europe, ce qui lui a permis, jusqu'à maintenant, d'afficher une certaine proximité avec les approches universalistes du logement aidé¹¹. C'est ainsi qu'aujourd'hui encore, les plafonds de ressources pour accéder aux HLM couvrent plus des deux tiers des ménages vivant en France. Historiquement, la vocation principale de ce parc était d'ailleurs plutôt tournée vers les salariés de l'industrie que vers les personnes les plus défavorisées. La persistance de nombreuses situations d'exclusion du logement et la crise actuelle remettent en cause, dans bien des esprits, cette acception ouverte du parc social, qui a pourtant le mérite de sa cohérence avec les objectifs de mixité.

En effet, l'atout de l'abondance est contre balancé par certaines des caractéristiques du parc HLM qui le transforment parfois en handicap. Près de la moitié de ce parc a été construit entre 1956 et 1975 et plus d'un logement sur quatre est situé dans une zone urbaine sensible. C'est le reflet de types de constructions (les fameuses tours et barres) et de fortes concentrations géographiques (les grands ensembles) qui influencent encore très fortement une image négative du logement social, tant dans l'opinion que chez les élus locaux. Il en résulte à la fois la persistance de quartiers paupérisés et stigmatisés et les réticences de beaucoup de communes à s'engager dans la production de HLM.

Dans la situation actuelle, renforcer encore la mission sociale des HLM reviendrait sans doute, au moins à court et moyen terme, à renoncer partiellement aux objectifs de mixité et freinerait les dynamiques de renouvellement urbain. C'est peut-être le prix à payer face à l'urgence que créent des situations d'exclusion ; c'est certainement, au moins dans les agglomérations où la pression est la plus forte, une conséquence prévisible de la mise en œuvre du droit au logement opposable.

Cet ensemble de réflexions liminaires peut servir de grille de lecture au présent dossier dont les extraits ont été choisis pour rendre compte de la diversité des portes d'entrées pour comprendre les politiques de l'habitat. La première partie pose les termes de la confrontation

¹¹ Voir à ce sujet l'extrait de Laurent Ghekière, p. 96

entre l'euphorie immobilière de ces dernières années et la crise du logement ; la deuxième développe les composantes des politiques, d'abord dans leurs grandes tendances, puis avec un regard plus appuyé sur la question sociale à travers les prismes du droit au logement et des HLM. La troisième partie du dossier apporte quelques éclairages européens, notamment sur les questions de la propriété et des différentes conceptions du logement social.