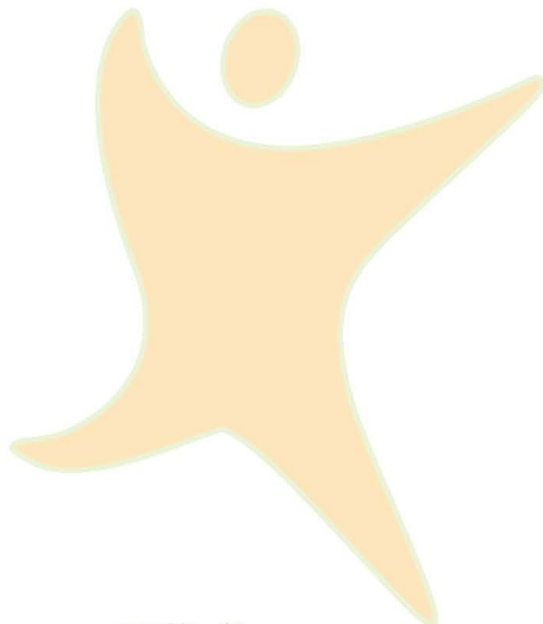


# La politique du logement

Texte d'expression coordonnée de  
la Maison Régionale de  
l'Environnement et des Solidarités

Adopté en Assemblée Générale du 24 novembre 2006



## ***Enjeux de la politique du logement et préoccupations de la MRES***

### **Extrait de la charte de la MRES**

... la MRES se fixe une triple méthode d'intervention :

1 - le soutien militant aux associations (mise à disposition et prêt de matériel et de locaux, services gratuits, aide aux projets, recherche de financements, etc...)

2- la mise en réseau des associations afin de susciter les confrontations, les synergies et mieux dégager le caractère global des actions et ainsi favoriser leur réussite.

3- L'interpellation publique. La MRES n'est pas un parti politique, ni un syndicat, en tant que telle, elle se refuse à tout engagement partisan ou électoral. Cela ne signifie pas que la MRES doit être silencieuse sur les enjeux de notre société. La MRES pratiquera l'interpellation publique chaque fois que seront en question les valeurs humanistes, citoyennes et écologiques auxquelles elle se réfère.

### ***Le logement : un Droit de l'Homme***

La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) de 1948 reste, pour les nombreuses associations ou les simples citoyens, une référence. Les droits de l'Homme, s'ils ne sont pas appuyés sur les droits économiques et sociaux ne sont qu'une coquille vide.

Article 22 de la DUDH :

**Toute personne, en tant que membre de la société a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité...**

Article 25 de la DUDH :

**Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux...**

Le droit au logement en France est une notion récente, issue des luttes associatives. Ce droit n'apparaît pas dans la Constitution de 1946, mais seulement en 1990 dans la loi Besson, qui introduit également les notions de mal-logement et de sans-logis.

Ce droit entre en confrontation avec le droit à la propriété (reconnu par la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 et réglementé par le code civil de Napoléon) et vient limiter ce dernier par la possibilité de réquisition.

Le logement a été reconnu comme domaine des droits fondamentaux par la LOI D'ORIENTATION RELATIVE A LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS, votée en juillet 1998 :

“ La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égale dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance...”

## ***Pour une définition du logement***

Selon le Larousse, c'est une partie d'une maison, d'un immeuble qu'on habite.

### **Pour la MRES, cette définition est trop limitée et doit s'enrichir d'autres critères :**

- x de durabilité, donc de logement de droit commun, en opposition à l'hébergement d'urgence
- x d'autonomie : le logement doit pouvoir être un espace de liberté (dans son mode de vie) et de vie privée, on doit pouvoir s'y sentir "chez-soi"
- x de bien-être : le logement doit être décent (loi du 30/01/02) pour satisfaire à un confort minimum (surface minimum/personne, eau, chauffage, électricité, lumière...)
- x de coût : un logement doit pouvoir être accessible à un coût abordable pour tous
- x d'environnement : l'environnement du logement est très important pour s'insérer, devenir acteur de son quartier, de sa ville. On doit pouvoir trouver à proximité une école, des lieux culturels, des transports en communs...

7 indicateurs décrivent les situations que vivent les personnes en difficultés de logement :

- x Absence de logement
- x Les difficultés d'accès au logement
- x Le manque de confort et l'insalubrité
- x Les difficultés de maintien
- x La mobilité difficile et l'assignation à résidence
- x les rapports sociaux "déséquilibrés" locataires-propriétaires
- x la possibilité ou non de maîtriser les charges (et leur évolution "à la hausse", leur impact environnemental,...)

## ***Nos constats***

### ***Un désengagement progressif de l'Etat... Vers une fin du logement social ?***

**Avant-guerre** : l'engagement de l'Etat est très faible. Il y a une prise en charge d'une partie du logement ouvrier par le patronat.

**Après guerre** : Un cadre général pour le logement social est posé : mesures en faveur de l'acquisition de terrains par les collectivités publiques et de la construction, fixation de règles d'attribution et du prix des loyers. La mobilisation de l'opinion lors de l'hiver 54 provoque l'accélération des constructions.

**Années 70** : On passe de l'aide à la pierre (baisse de l'aide à la construction) à l'aide à la personne dans le logement social et à une extension des aides dans le logement privé. Ces deux types d'aide provoquent une hausse des loyers.

**Milieu des années 80** : La baisse de la construction de logements sociaux et la baisse de la mobilité dans ces logements, due à la crise de l'emploi, rendent très difficile l'accès au logement social. C'est la crise du logement : loyers qui augmentent, expulsions et menaces d'expulsions, constat du mal logement et marchands de sommeil, SDF, ...

**Années 90** : La loi Besson introduit le Droit au logement et met en place de nouvelles aides qui permettent de payer les cautions, les garanties et donc de faciliter l'accès au logement. Mais il n'y a pas de dispositif mis en place pour l'application de cette loi et les constructions sont toujours peu nombreuses. De plus, les démolitions commencent avec pour objectif de résoudre le problème des banlieues.

**2000** : La Loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) est votée et les distinctions entre différentes catégories de logement social sont instituées.

Le premier objectif de la Loi SRU est de rompre les blocages politiques persistants dans les zones comportant peu de logements sociaux.

**2003** : L'amendement Robien accorde de forts avantages fiscaux pour l'investissement immobilier à vocation sociale. L'afflux d'investisseurs rend le marché immobilier très concurrentiel et provoque une spéculation qui entraîne une hausse des loyers. Ceci, ajouté à d'autres facteurs (transformation de logements en bureaux,...) accentue encore la crise enclenchée dans les années 70.

**Au total, ce sont près de 9 millions de personnes qui sont concernées par de mauvaises conditions de logement, soit près d'une personne sur sept.**

Selon le rapport de la Fondation Abbé Pierre de 2005, plus de 3 millions de personnes, soit 5% de la population française totale connaissent une situation forte de mal logement et plus de 5 millions de personnes se retrouvent en situation de réelle fragilité à court et moyen termes.

## ***1/ Effets des politiques du logement et solidarités locales***

### *1-1/ Situation de la pénurie des logements sociaux*

Le problème du logement social est d'abord quantitatif : actuellement, seulement 50 000 logements sociaux supplémentaires sont mis à disposition chaque année, ce qui ne représente que 0,5 % du parc locatif français. Parallèlement, le relèvement des plafonds de ressources permettant l'accès à un logement social classique a rendu éligibles 75% des locataires en France, ce qui écarte de fait les personnes les plus défavorisées. D'autre part, la rotation des locataires dans le parc social existant est faible. En 2005, la durée moyenne d'occupation approche les dix ans (20 ans à Paris) limitant fortement la réattribution de logements chaque année (Source : Article d'Alternatives Economiques 2005).

Il est aussi qualitatif : il existe plusieurs catégories de logements sociaux dont les quotas sont fixés annuellement par l'Etat. Les logements sociaux les plus chers (dont l'accès nécessite des revenus égaux à 3 fois le SMIC) qui représentaient 13 % des constructions en 2000-2001, frisent la barre des 30 % en 2005.

Le plan Borloo avait prévu la construction de 400 000 logements, or, le logement réellement social construit s'élève à seulement 53 000 logements.

Enfin, l'évolution du prix moyen des loyers en France est d'environ 4 à 5% par an, soit largement supérieur à l'évolution des prix à la consommation et à l'évolution des salaires. En 2003, les ménages ont consacré en moyenne 21,8% de leurs revenus aux dépenses de logement.

### *1-2/ Les politiques actuelles*

La loi SRU\* a, entre autres, fixé un seuil minimal de 20 % de logements sociaux à atteindre en vingt ans dans les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en région parisienne) situées dans des agglomérations de plus de 50.000 habitants.

La Loi SRU permet également aux bailleurs sociaux de mettre une partie de leur parc en accession à la propriété. En autorisant le rachat du parc locatif, cette loi détourne la fonction initiale du logement social et elle creuse encore les différences entre les individus.

#### *1-2-1/ Aides à la personne et aides à la rénovation et à la construction*

La réforme de 1977 (élargie en 1990) a remplacé les aides à la pierre par les aides à la personne. L'aide à la personne (APL\*) présente l'avantage de couvrir plus largement la population à faibles revenus qui ne trouve pas de place dans le parc social.

Mais elle a aussi des effets pervers.

Son développement explique une part non négligeable de la hausse des loyers du parc privé : entre 50 et 80% selon les estimations de l'INSEE, sans pour autant améliorer de manière significative la qualité du parc.

Ainsi, en passant d'une gestion publique du parc social à des aides à la personne, on a permis aux propriétaires d'augmenter les loyers nets (hors charges) jusqu'à la limite de solvabilité des locataires et d'accaparer la majeure partie de ces aides.

En moyenne, sur les quarante dernières années, le loyer a vu sa part dans les charges des ménages multipliée par deux : de près de 10% dans les années 60, on est passé à 16-18% après déduction des aides (source : rapport Insee 2002).

#### *1-2-2/ Les déductions fiscales*

L'exemple le plus significatif des mesures fiscales actuelles en matière de logement est le dispositif Robien mis en place en 2003.

Plusieurs conséquences négatives sont produites par cette mesure : tout d'abord, c'est l'État qui supporte la part majeure du coût des constructions (le cadeau fiscal s'élevant de 66 à 100%). Et surtout, l'investissement de Robien a accéléré l'envol des loyers (plus de 30% en 6 ans) et le prix du foncier en favorisant la spéculation immobilière.

Cette mesure favorise un produit logement cher au moment où une partie de la population française est peu solvable (endettement, contrats précaires,...) : elle ne résout en rien le mal logement.

#### *1-2-3/ L'aggravation des inégalités urbaines et de la ségrégation*

La différence entre le chômage et l'exclusion est l'absence d'un logement décent et correspondant aux besoins des locataires. On vit difficilement sans travail, on ne peut pas vivre sans logement. La crise du logement est la cause principale de la violence et de la rapidité de la régression sociale.

Parallèlement, la précarisation des emplois et la baisse du pouvoir d'achat depuis 1982, qui stigmatisent une partie de la population ne permet pas de s'installer durablement sur un territoire.

Tous ces facteurs auxquels se sont ajoutés la politique fiscale et la carence des services publics ont accentué la ségrégation spatiale qui divise profondément la ville.

Cette ségrégation urbaine peut vider de son sens le droit au logement si l'exercice de ce droit a pour effet de vous assigner à résidence dans un quartier impossible à habiter.

### *1-3 /Les dispositions législatives non appliquées*

#### *1-3-1/ L'attribution d'office*

Dans le Livre Sixième du Code de la Construction et de l'Habitat, une Loi est prévue pour " remédier à la crise du logement " : l'attribution d'office. Les représentants de l'Etat peuvent attribuer temporairement -jusqu'à 7 ans au total- des logements et locaux vacants, laissés inoccupés avec pour seule raison la spéculation.

Ces mesures exceptionnelles concernent les logements et locaux vacants depuis 6 mois minimum au bénéfice des personnes sans-logis, très mal logées et menacées d'expulsion. L'attribution d'office est une mesure exceptionnelle laissant le temps aux Pouvoirs publics de résoudre la crise du logement.

Aujourd'hui, contrairement à 1954, nous assistons à une crise du logement avec des logements. Il y a une indécence de voir simultanément des logements vides et des sans logis, des mal-logés. Il y a une indécence de voir l'Etat refuser d'appliquer des mesures qui s'imposent en cas de crise du logement.

Tout comme pour le blocage des loyers, un risque demeure. Les investisseurs peuvent se détourner de la construction de logements locatifs. La crainte est fondée mais y succomber revient à privilégier le droit à la rentabilité des détenteurs de capitaux sur le droit à la dignité des plus démunis.

#### *1-3-2/ Un Droit au Logement opposable*

Le droit au logement existe au même titre que les autres droits fondamentaux : droit à la santé, à l'éducation,... Pourtant, le contexte juridique actuel ne permet pas de le rendre effectif.

Pour rendre effectif juridiquement le droit au logement, il est nécessaire que cette opposabilité

s'établit à l'échelle nationale et non au seul échelon municipal. L'opposabilité affichera clairement les responsabilités publiques de chacun des maillons de la chaîne de décision. Elle imposera : l'Etat comme garant du droit ; une obligation de résultat aux collectivités auxquelles il délègue sa mise en oeuvre, et enfin une possibilité de recours pour les personnes subissant des situations de mal logement.

A titre d'exemple, ce droit au logement opposable s'applique en Ecosse depuis 2003.

**Nous demandons :**

- x que les politiques du logement (privé et public) répondent aux besoins de tous et ne soient pas dictées par les exigences du marché ;**
- x la construction massive de logements sociaux ;**
- x l'application de la loi SRU : que chaque commune concernée applique l'obligation de 20% de logements sociaux ;**
- x que ces 20% de logements sociaux soient accessibles aux plus pauvres (au sens de l'INSEE) dont une part significative en locatif ;**
- x un retour de l'aide à la pierre pour le logement social à but locatif et pour les bailleurs sociaux, alimentée par l'Etat ;**
- x que la caisse des dépôts et consignations soit rendue à sa vocation initiale d'aide au logement social**
- x l'application de la loi de réquisition des logements vacants ;**
- x pas d'expulsion sans relogement décent ;**
- x le blocage des loyers pour permettre l'accès de tous au logement ;**
- x un droit du logement opposable, inscrit dans la loi, au niveau national et pas seulement local.**

## ***2/ Effets des politiques du logement et solidarités internationales***

### *2-1/ Immigration et logement - Equilibre Nord / Sud*

Le soutien apporté par les gouvernements des pays du Nord à de nombreux régimes dictatoriaux, à de grands groupes industriels peu respectueux des droits, le pillage du Tiers-Monde amènent de nombreux habitants du Sud à venir chercher l'asile et une vie meilleure dans les pays du Nord.

Ils connaissent alors la situation de sans-papiers, ils sont sans papiers, sans travail, sans logement, condamnés à vivre dehors, à subir l'exploitation des marchands de sommeil dans la négation de leurs droits élémentaires.

La loi Sarkozy aggrave leur situation.

La loi, depuis 1991, n'autorise pas les sans-papiers à travailler (droit qu'avaient les demandeurs d'asile jusqu'à cette date), mais, en tout état de cause, sans logement, l'accès au travail est encore plus difficile et sans travail, l'accès au logement est quasi impossible.

Et, même régularisés, les immigrés continuent d'être logés de manière précaire (foyers, taudis,...), ce qui handicape encore leur accès au travail.

Le droit au logement et le droit au travail sont liés et renvoient à la définition de la citoyenneté : d'une part l'exercice de plein droit de la citoyenneté ne peut être effectif sans travail et sans logement et d'autre part, la notion de citoyenneté doit être repensée : tous les citoyens sont-ils des nationaux et tous les nationaux sont-ils des citoyens ?

Quand l'Etat paye des hôtels insalubres, on se trouve face à une situation doublement aberrante : du fait de l'insalubrité de ces hôtels, mais également d'un point de vue économique : le coût de cette solution est considérablement plus élevé que le recours à des logements sociaux.

La situation d'exclusion du logement que vivent les sans-papiers rejoint les situations d'exclusions

dues aux discriminations, de quelque origine qu'elles soient, et à l'absence de revenu. Le problème se pose donc en terme social général.

**Nous demandons :**

**x le renforcement des capacités judiciaires d'agir contre les discriminations au logement.**

## *2-2/ Gens du voyage*

La loi Besson de 1990 prévoyait, par la mise en place d'un schéma départemental de stationnement, l'aménagement de terrains d'accueil pour les gens du voyage dans les communes de plus de 5.000 habitants.

Bien que la loi ait décidé en 2001 de mettre en place ces terrains avant 2004, le ministre du logement, en 2004, a différé de deux ans l'application de cette loi.

L'application de la loi se fait lentement et avec beaucoup de réticences. Dans l'arrondissement de Lille, les besoins sont de 1 000 places : 150 sont effectives en août 2006 et cette situation est l'une des moins mauvaises. En France, seules 8 000 aires ont été créées à ce jour, alors qu'il en faut 20.000 (source : Le Figaro, 4 juin 2005).

Les gens du voyage ont le droit de vivre et par là même, ils ont le droit au stationnement, qui conditionne le droit à l'éducation pour leurs enfants.

**Nous demandons :**

**x l'application effective de la loi**

**x l'aménagement des terrains en concertation avec les gens du voyage**

**x le paiement d'un loyer journalier accessible à tous.**

## **3/ Effets des politiques du logement et protection de l'environnement et du cadre de vie**

Les choix de développement et d'aménagement du territoire ont privilégié la croissance de grandes métropoles et tout particulièrement de la région parisienne, au détriment de l'équilibre entre régions, de même qu'entre les villes et les campagnes.

Ces choix ont également incité à retenir dans les centres des villes les cadres et les couches les plus aisées financièrement, rejetant vers des banlieues de plus en plus éloignées les familles aux revenus les plus modestes.

Ces orientations, ajoutées à la mauvaise qualité des logements sociaux et à l'insuffisance des équipements collectifs, ont conduit en de nombreux endroits à une " ghettoïsation " de fait.

Le secteur du bâtiment représente 18% des émissions de gaz à effet de serre, et cette part est en augmentation de 17% depuis 1990 en raison de la faible performance énergétique du bâtiment et de l'augmentation des surfaces chauffées (source: Inventaire des émissions de gaz à effet de serre en France 1990 2001, CITEPA 2002).

L'étalement et l'éclatement des villes en quartiers à vocation spécialisée (habitation, travail, services, loisirs,...) conduit à des déplacements non voulus générateurs de fatigue, d'augmentation de la circulation automobile, de gaspillage énergétique, de pollution atmosphérique, de nuisances sonores,

Cet étalement urbain constaté, est renforcé par la promotion d'un modèle idéal du pavillon individuel... Plus coûteux à construire et à entretenir, il peut aussi entraîner des difficultés économiques et sociales.

La mauvaise qualité des logements se décline de nombreuses manières : en terme d'insonorisation,

de surface, de salubrité, de qualité environnementale des matériaux, de disposition et d'aspect esthétique des bâtiments, de cheminements, d'espaces verts...

L'insuffisance d'isolation entraîne des coûts élevés pour le chauffage : 300 000 familles sollicitent une aide sociale pour le règlement de leur facture d'énergie, certaines ont recours à des appareils dangereux.

L'habitat dégradé engendre de graves problèmes de santé, tels le saturnisme et des maladies respiratoires. L'utilisation de matériaux dégageant des substances toxiques (colles, peintures, amiantes... ) contribue à la mauvaise qualité de l'air intérieur des logements et peut aussi causer des maladies chez ceux qui les mettent en oeuvre.

**Nous demandons :**

- x **Des choix d'urbanisme combattant à la fois l'étalement urbain et la concentration excessive tout en assurant mixité sociale et mixité des fonctions dans les quartiers ;**
- x **des modes de déplacement alternatifs à l'automobile, prévus dès la conception des quartiers : aménagements cyclables continus et sécurisés, transports en commun de qualité, en nombre suffisant, à des prix accessibles à tous ;**
- x **le développement de l'éco-construction dans la construction et la rénovation de tous les logements, individuels ou collectifs, de manière à réduire les gaspillages de ressources naturelles et les pollutions et en diminuant les charges de fonctionnement ;**
- x **l'application du décret "décence" de la loi SRU (la prise en compte de normes relatives à l'habitabilité, au confort et à la salubrité des logements) et la mise en place d'un permis de louer ;**
- x **L'évaluation, dès le début d'une opération collective, de son coût global, et non pas du seul coût d'investissement, sans tenir compte du fonctionnement. Ce qui conduira à modifier les règles habituelles de comptabilité et de répartition des budgets.**

Un dossier documentaire en lien avec ce texte est disponible au centre de doc (CRID) de la MRES, qui rassemble des contributions associatives sur la question, une bibliographie, des livres et des articles de presse.

Mini-lexique :

APL : Aide Personnalisée au Logement

SRU : Loi Solidarité et Renouvellement Urbains

ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine

