

Logement social et question sociale

1 Le logement social n'obéit pas à une définition stricte [1][1] [Sur ce point, voir le court et très clair ouvrage de Michel...](#) L'habitat social est souvent assimilé au parc des Habitations à loyer modéré (Hlm). Cependant, les interventions publiques au titre du logement, et singulièrement les aides à la personne (allocations logement), ne visent pas seulement les ménages logés dans ce parc particulier. En outre, bien des ménages défavorisés ne se trouvent pas dans des Hlm. Moins de 20 % des ménages les plus pauvres résidaient dans le parc social en 1988. Ils sont aujourd'hui plus du tiers. La plupart des pauvres ne sont pas logés dans le parc social, et ce parc social ne loge pas que des pauvres. Autre paradoxe, avec 25 milliards de dépenses publiques en faveur du logement (environ 1,7 % du Pib), et alors que les conditions de logement se sont, en moyenne, continuellement améliorées sur un demi-siècle, il y a toujours en France des sans-abri.

2 Cette question du logement social s'est institutionnalisée il y a plus d'un siècle et accélérée avec un fort volontarisme étatique dans les années 50. Elle hante les politiques d'urbanisme et de redistribution. Ce qu'il est convenu d'appeler le renouveau de la question sociale, avec ces difficultés très visibles que sont la présence et l'errance urbaines des personnes sans domicile et, plus globalement, la problématique du mal-logement, a maintenant un impact considérable sur une action publique qui se donne pour objectif prioritaire, au moins dans les textes, la lutte contre les exclusions [2][2]. [L'article 1 de la loi d'orientation relative à la lutte...](#)

Les manifestations du mal-logement

3 En 1954, année du célèbre appel de l'abbé Pierre en faveur des sans-logis, plus de 40 % des logements n'avaient pas l'eau courante et moins du quart d'entre eux étaient équipés de WC intérieurs. 10 % disposaient d'une douche ou d'une baignoire. On ne compte plus, en 2002, que 2,5 % de logements dépourvus d'au moins un de ces éléments de confort de base. Tendanciellement, le nombre de

logements augmente (30,3 millions en 2004), le nombre moyen de personnes par logement diminue (plus de trois en 1962, environ 2,3 en 2004), et le nombre moyen de pièces par logement croît (trois en 1962, près de quatre en 2004). Les personnes vivant en France disposent donc de plus de logements, de davantage d'espace dans ces logements de meilleure qualité [3][3]. [Pour un panorama synthétique, voir Alain Jacquot, « Cinquante...](#)

4Le « mal-logement » demeure cependant important. On entend par là en général les difficultés rencontrées par des personnes pour accéder à un logement, pour s'y maintenir ou bien pour y vivre au quotidien quand les équipements sont manifestement défectueux. Les manifestations en sont diverses et difficiles à apprécier statistiquement.

5Quatre critères ont été proposés pour permettre d'évaluer le mal-logement : le type d'habitat (logement ordinaire, hôtel, foyer, caravane, espace public, etc.)?; le statut juridique d'occupation?; le degré de stabilité ou de précarité de l'occupation (propriété, location, sous-location, squat, etc.)?; la qualité du logement (confort, salubrité). La combinaison de ces quatre éléments permet de qualifier les situations de logement, mais il reste malaisé de quantifier le mal-logement, faute de nomenclature aux catégories stabilisées. Les données collectées lors du recensement général de la population en 1999 autorisent toutefois une estimation du nombre de personnes concernées. Près de 850000 personnes vivent encore dans des logements dépourvus du confort sanitaire de base (sans WC intérieur, ni douche ou baignoire). Le recensement de 1990 comptait trois fois plus de personnes dans cette situation. Il s'agit en grande majorité de petits logements anciens occupés par des ménages ruraux âgés ou par des étrangers, et qui ne relèvent pas du logement social. On décompte aussi parmi les « mal-logés » 1,7 million de personnes en situation de surpeuplement. Entre les deux recensements de 1990 et 1999, le nombre de ménages concernés par le surpeuplement a néanmoins diminué de 20 %.

6Le recensement de 1999 permet encore d'estimer le nombre de personnes vivant dans des situations précaires. On repère ainsi 41000 personnes logeant dans des habitats de fortune avec des conditions minimales de confort, baraques de chantier, caravanes immobilisées, ou cabanes aménagées. 51000 personnes déclarent une chambre d'hôtel comme résidence principale. 100000 environ sont contraintes à être hébergées chez des tiers. On peut y ajouter 500000 qui, en raison de l'instabilité de leur statut (hôtels meublés, sous-location, etc.) peuvent du jour au lendemain se retrouver en quête d'un logement. On aboutit à un total de plus de 700000 personnes confrontées à une grande précarité d'occupation de leur logement. Au recensement de 1990, on n'en comptait que 515000.

7 Au total, compte tenu des croisements entre ces différentes catégories (surpeuplement et absence de sanitaires se recoupent souvent), et du fait que de

nombreuses situations échappent à la statistique publique, le nombre de mal-logés est difficile à évaluer en toute rigueur. Le chiffre d'environ 3 millions de personnes (soit environ 5 % de la population recensée en France) est avancé et paraît particulièrement étayé [4][4]. [Pour les travaux les plus fouillés, voir les analyses...](#) Relevons qu'à l'aune des critères actuels du mal-logement, c'était la moitié de la population française qui était mal logée au début des années 50...

8 Outre les données du recensement, des états des lieux et des enquêtes spécifiques apportent des informations précieuses. Une enquête réalisée en janvier 2001 a permis de dénombrier 86000 sans-domicile (dont 16000 enfants) fréquentant, dans les agglomérations de plus de 20000 habitants, les services d'hébergement et/ou de distribution de repas chauds [5][5]. [Sur les sans-abri, plus largement, voir Julien Damon, La...](#)

Lutter contre l'« habitat indigne »

9 Alors que les conditions générales d'habitat progressent très favorablement, et que les mises en chantier de logements se situent depuis quelques années à un niveau assez élevé, la précarité sous des formes non conventionnelles (squats, habitats atypiques, bidonvilles, campements dans l'espace public) progresse. Ces dernières années ont vu réapparaître, à la périphérie des grandes villes, des bidonvilles. Le terme, importé d'Afrique du Nord, caractérisait (dans les années 50) des terrains sur lesquels sont utilisés aux fins d'habitation des locaux ou des installations impropres à toute occupation dans des conditions régulières d'hygiène et de sécurité. Les efforts entrepris jusqu'aux années 70, au nom de la lutte contre les taudis et les « îlots insalubres », avaient considérablement diminué l'importance du phénomène, jusqu'à quasiment l'éradiquer.

10 Au milieu des années 60, les pouvoirs publics estimaient le nombre de « résidents » des bidonvilles à 100000. Les chiffres n'ont certainement plus rien à voir. Mais les rassemblements de caravanes rouillées, de baraques de fortune sans chauffage ni électricité sur des terrains non viabilisés ou sur des terrains de camping, ont réapparû. Certains de ces campements de fortune ont été très médiatisés, en raison de leur taille, du caractère choquant des conditions de vie, mais aussi car les tensions se sont aggravées entre élus locaux, services de l'État et habitants du voisinage.

11 Aux occupations de terrains s'ajoutent les occupations illégales d'appartements. En 2002, on estimait que près de 2000 appartements, rassemblant plus de 5000 personnes, étaient ainsi squattés en Ile-de-France. Ces squats renvoient à des situations disparates : toxicomanes, sans-abri, collectifs d'artistes, familles en détresse. On relève aussi la présence, au cœur même des villes, de campements de plus petite taille, mais très visibles, rassemblant les

sans-abri. Ceux-ci peuvent vivre dans des tunnels routiers, des souterrains de gare, des friches industrielles, ou sous les ponts, abrités dans des tentes distribuées par des associations humanitaires.

12 Se mêlent ici, aux marges de la réglementation et sous le regard des médias et des responsables politiques, des problématiques de salubrité et d'insécurité, d'immigration et d'asile, d'accueil en urgence et de logement de long terme. Des sans-abri clochardisés aux demandeurs d'asile en passant par les gens du voyage, les populations concernées et les solutions adaptées sont différentes. Il s'agit cependant, en termes de logement, d'un continuum de situations de précarité qu'une politique d'ensemble contre le mal-logement viserait à prendre en charge. En ce sens, une nouvelle pierre angulaire de l'action publique passe par la lutte contre l'« habitat indigne ».

13 À mesure que s'est affirmée la question de l'exclusion sur l'agenda politique depuis un quart de siècle, le législateur français a érigé un ensemble de droits et de dispositifs pour intervenir dans le domaine du logement des plus défavorisés.

14 La mise en œuvre du « droit au logement » a été inscrite dans le droit français en 1990. En 1995, le Conseil constitutionnel a décidé que « la possibilité de pouvoir disposer d'un logement décent constituait un objectif à valeur constitutionnelle ». La loi d'orientation de lutte contre les exclusions de juillet 1998, et plus encore celle relative à la solidarité et au renouvellement urbains de décembre 2000 ont renforcé la réglementation en matière d'accès au logement social, de prévention des expulsions, de mixité sociale et de lutte contre l'habitat insalubre. Des conventions entre l'État et des municipalités ont été établies pour éradiquer l'habitat indigne. Un programme ambitieux de renouvellement urbain a été lancé pour la démolition, la construction et la réhabilitation d'un ensemble de logements, en particulier dans les grands ensembles d'habitat social. Toutes les actions entreprises visent à faire reculer l'habitat indigne, en se concentrant en particulier sur la « décence » du logement.

Du logement social au logement très social

15 Au-delà des manifestations extrêmes de l'exclusion du logement et des réponses plus ou moins ordonnées qui se sont développées, c'est toute la politique du logement social qui s'est peu à peu transformée, avec un investissement dans le domaine du « très social ». En un mot, le logement social n'avait pas pour vocation, à l'origine, le logement des pauvres. Au fur et à mesure des initiatives s'est progressivement constitué un parc particulier de logements et de centres d'hébergement pour, précisément, loger ceux qui ne pouvaient plus

ou ne pouvaient pas accéder au logement social ou y demeurer. Ainsi s'est étendu un parc dit « très social ». Des controverses sont nées autour du caractère dérogatoire voire stigmatisant de ces habitations qui constitueraient, en particulier pour ce qui relève de leurs modalités de gestion, un « sous-parc social ». Ce logement « très social » ajoute à la complexité des rouages de financement et à la myriade d'organismes aux compétences et aux statuts variés qui composent l'univers sophistiqué de la politique du logement [6][6]. [Sur les acteurs et les circuits du logement en France, voir....](#)

16 Les deux politiques du logement et de l'action sociale, au départ largement déconnectées, se sont rapprochées dans l'impératif de lutte contre l'exclusion. Les Trente Glorieuses terminées, la politique du logement se trouve confrontée à d'autres enjeux. Il ne suffit pas de produire suffisamment de logements, et d'améliorer les conditions d'accès, il faut s'adapter aux nouvelles réalités de la précarité et de l'exclusion. Cette politique sociale du logement qui se structure vise des personnes défavorisées, c'est-à-dire, selon l'article 1 de la loi Besson de 1990 relative au droit au logement, « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence ». L'expression rassemble une population hétérogène. Et l'ensemble juridique et institutionnel qui s'est depuis renforcé soulève une double question : mise en œuvre du droit au logement pour tous ou bien intervention d'urgence? Mobilisation d'une offre de logements ordinaires ou bien offre spécifique?

17 La politique en faveur du logement des défavorisés se modèle à partir des intentions et réalisations du législateur, mais également à partir des négociations et des pratiques de tous les acteurs, collectivités locales, État, organismes Hlm, associations (de plus en plus présentes). Aux associations de défense des locataires s'ajoutent désormais les associations d'insertion par le logement. Toutes les deux font référence au droit au logement, les premières pour le respect des droits des habitants, les secondes pour l'élargissement de l'offre et l'amélioration des conditions d'accès au logement.

18 Les Hlm, acteurs clés de l'immobilier social, ne se sont pas sentis directement concernés par les défavorisés. Le mouvement Hlm se donne comme mission fondatrice le logement des familles ouvrières et employées, ou, plus précisément, de la classe moyenne salariée. Ses responsables relèvent souvent la confusion qu'il peut y avoir entre ces missions, l'équilibre social (ou la « mixité sociale ») des ensembles immobiliers, et l'aide sociale. Le mouvement Hlm va s'investir peu à peu et avec prudence. Sensibilisé à la question par l'évolution du peuplement du parc, il spécifie son implication pour le logement des plus défavorisés. Sa ligne de conduite, toujours répétée, fait état d'un accord pour accueillir les personnes fragilisées, mais affiche aussi fortement un refus du ghetto qui serait la conséquence d'une politique d'accueil inconsiderée.

19 Les débats restent âpres et compliqués, et les arguments échangés sont souvent pertinents. Une organisation du logement social visant à l'origine l'accueil de ménages des classes moyennes (ou y accédant) ne peut aisément s'adapter à l'accueil de bénéficiaires de minima sociaux. C'est d'ailleurs toute la question d'une protection sociale axée, depuis l'après-guerre, sur la protection des salariés et qui peine à s'ajuster aux chocs du chômage et de la progression de certaines formes d'instabilité. À ce titre, et au-delà de la pauvreté, la problématique du logement social, comme celle de la Sécurité sociale, est celle de l'adaptation nécessaire d'un modèle (avec sa cohérence, ses priorités et son édifice institutionnel) à une société dont les problèmes, les équilibres et les aspirations ont grandement évolué.

20 On peut considérer que la politique sociale du logement et la politique du logement social (ce n'est pas nécessairement la même chose) se trouvent confrontées à trois questions habituelles et à une voie de résolution nouvelle. Les contextes ont beaucoup évolué : il y a aujourd'hui une crise du logement, mais celle-ci n'est plus qualitative, et ses déterminants quantitatifs ont trait aux transformations économiques et démographiques (transformations de la pauvreté, progression de l'isolement, etc.) et à certains partis pris urbanistiques (notamment les difficultés, voire le refus d'accompagner la péri urbanisation comme nouveau mode de vie urbain) [7][7]. [Jean-Paul Lacaze, « La crise du logement en France »,...](#) Mais les questions de l'accès au logement des plus démunis restent les mêmes : qui doit loger les plus pauvres (les associations charitables, le marché, les bailleurs sociaux)? Dans quel habitat (dans des ensembles spécialisés ou, au nom de la « mixité », dans toute la ville)? Dans quelles villes (avec quelles obligations et quelle régulation pour répartir les charges et les moyens entre communes)? Ces trois questions ont toujours été posées [8][8]. Cf. [la conclusion du livre de Michel Amzallag et Claude...](#), et les réponses proposées passent aujourd'hui par la volonté de développer à la fois l'offre publique et privée, par le souci de soutenir la « mixité » sociale afin de répartir les difficultés dans la ville, et par la volonté de mieux faire partager les moyens et les problèmes entre les villes. Le traitement de ces trois questions traditionnelles passe aujourd'hui – qu'on adhère ou non à son principe – par l'approfondissement du droit au logement. Celui-ci progresse. Les propositions vont désormais dans le sens d'un droit qui deviendrait opposable. Des voies de recours devant des tribunaux pourraient être ouvertes aux personnes mal logées. Tout le monde s'interroge sur le contenu et la portée d'un tel droit. Il n'en demeure pas moins que son affirmation et sa consolidation, soutenues à droite comme à gauche de l'échiquier politique [9][9]. [Voir la tribune commune des anciens ministres Louis Besson et...](#), constituent certainement ce qui va le plus dans le sens d'une obligation de résultat en matière de logement social, et plus globalement de politique du logement, même si ce résultat (que tout le monde en France dispose d'un logement décent) sera toujours difficile à atteindre...

