
Le droit au logement des défavorisés

*Elisabeth MAUREL**

Comme tout droit, le droit au logement est mis à l'épreuve par la précarité. Le développement d'un secteur de logement "très social" pose des questions quant à la logique qui doit y présider : celle du "contrat" subjectif ou celle du droit commun... La consolidation du droit au logement des défavorisés passe plus par la mobilisation de l'offre que par l'accentuation de l'accompagnement social.

Le mouvement de transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales s'inscrit dans une politique globale de réponse au logement des nouvelles populations précarisées et défavorisées. Se pose en effet depuis le début des années 80 la question de la prise en charge par la politique du logement des phénomènes de précarité et d'exclusion.

De manière concomitante à la transformation des conditions de vie des ménages, de nouveaux dispositifs d'action se sont développés, qui marquent une rupture avec les logiques qui avaient présidé dans les 30 années précédentes à la construction de la politique du logement social. Ces logiques reposaient sur deux orientations : accroître massivement l'offre et solvabiliser les locataires par les aides au logement. Cette politique est impuissante aujourd'hui à résoudre les problèmes de la précarité. Aussi ne s'agit-il pas seulement de développer du logement social, mais plutôt de créer un volet social du logement, caractérisé par une importation des logiques et des pratiques d'action sociale dans la politique du logement, et structurer ainsi un secteur nouveau que nous dénommerons le logement « très social ».

C'est dans ce cadre que les foyers de travailleurs migrants, créés pour loger des travailleurs salariés et sollicités aujourd'hui pour le logement des publics « défavorisés », sont aspirés en acquérant le statut de résidence sociale.

Nous tenterons d'explicitier le sens et les enjeux de cette politique sociale du logement, au-delà de la question spécifique des seuls foyers de travailleurs migrants, selon une analyse en 3 étapes : un rappel historique, la construction du secteur du logement très

* GREFOSS, Institut d'Etudes Politiques, Grenoble

social, le débat ouvert sur le droit au logement des publics «défavorisés».

Politique du logement et politique sociale : une construction historique aux frontières délimitées

La question du logement des ménages populaires et à faibles ressources a été traitée, à partir des années d'après-guerre et jusqu'à la période de la crise, sous trois modes relativement cloisonnés et dessinant des champs bien délimités : une politique du logement social, une politique d'action sociale autour du logement, une politique de l'habitat spécifique pour des catégories particulières.

La politique du logement social d'après-guerre a pour visée de loger une fraction large de la population salariée, dont les salariés modestes. Mais, jusqu'au milieu des années 60, l'ampleur des besoins est telle que la pénurie subsiste et que de très nombreux ménages aux ressources modestes demeurent malgré tout exclus du logement social. Dans ce contexte, aggravé par le mouvement d'exode rural puis l'arrivée massive des travailleurs immigrés, ce sont les situations extrêmes de mal logement qui constituent la cible de l'action sociale : sans abris et populations spécifiques.

La création d'un habitat d'urgence et d'immeubles sociaux de transition (habitat social économique) doit répondre à la question du logement des pauvres et des nécessiteux. L'habitat dégradé est le signe majeur de la pauvreté, c'est la ligne de partage entre les pauvres et le reste de la population salariée.

Des politiques d'habitat spécifique s'élaborent, par ailleurs, mais dans deux cadres de référence très différents :

- Soit pour loger des travailleurs isolés, les logements sociaux étant pensés uniquement sur le mode familial. Les foyers de travailleurs migrants et les foyers de jeunes travailleurs commencent à émerger, en réponse à la pression des besoins et des acteurs économiques. On n'est pas dans une référence d'action sociale.

- Soit pour héberger des catégories de population très marginalisées : c'est la création en 1953 de l'aide sociale à l'hébergement, générant le développement, pour des situations très ciblées, des centres d'hébergement et de réadaptation sociale. La frontière entre la logique logement et la logique hébergement est clairement visible.

A partir du milieu des années 60, le parc immobilier neuf s'est considérablement accru, et répond à l'essentiel de la demande de logement des ménages salariés, dont le niveau de vie s'est, par ailleurs, très nettement amélioré. L'action sociale autour du logement se déplace sur les ménages qui restent bloqués dans un parc vétuste ancien ou dans les bidonvilles. Mais la politique de résorption de l'habitat insalubre va être traversée par une nouvelle référence, qui n'est plus celle de la pauvreté socio-économique mais celle de l'inadaptation sociale, avec sa perspective socio-éducative.

Les sans-abris et mal logés sont perçus comme des handicapés sociaux nécessitant une intervention spécifique liant l'habitat à une prise en charge sociale (développement des cités de transit, des cités de promotion familiale, extension de l'aide sociale à l'hébergement à des catégories larges, création de l'action socio-éducative liée au logement). Ainsi se construit un référentiel d'action que l'on va ré-utiliser par la suite dans le logement très social.

Pour les ménages d'isolés, le régime des foyers se développe, avec sa double dimension :

- dimension logement pour les salariés isolés (jeunes, immigrés),

- dimension sociale pour les catégories a priori éloignées de l'emploi salarié (fort développement des centres d'hébergement, mais aussi des foyers de personnes âgées ou de handicapés).

La réforme du logement de 1977 va consacrer le choix d'un logement égalitaire de qualité pour tous, en supprimant les catégories spécifiques de logement et en privilégiant la solvabilisation des ménages par les aides personnelles au logement. Mais elle intervient à une période où déjà apparaissent les prémices de la bascule socio-économique. Les populations les plus fragiles entrent massivement dans le logement social alors que les catégories sociales moyennes le quittent. La rupture des logiques et des frontières établies s'annonce.

La construction du logement très social et le brouillage des frontières

La constitution d'un volet social de la politique du logement, aboutissant à ce secteur que nous définirons

comme le logement très social, s'opère à partir du début des années 80.

Dans le cadre de la loi Quillot de 1982, et dans celui des plans « Pauvreté - Précarité » à partir de l'hiver 1983, des mesures nouvelles s'expérimentent sur la base, la plupart du temps, d'initiatives associatives : fonds d'impayés de loyer, fonds d'aide au relogement et de garantie, expériences de sous-location, d'intermédiation avec les bailleurs, mesures d'accompagnement social. La loi du 31/05/90 dite loi Besson va amplifier, mettre en cohérence, consolider ces expériences, mais dans la perspective de l'accès au droit commun du logement pour les personnes défavorisées. La distorsion croissante entre l'offre disponible marquée par la diminution d'un parc à bas loyer, et la demande sociale, marquée par l'augmentation d'un public précaire à faibles ressources, a cependant conduit peu à peu à la construction de réponses spécifiques à la charnière de l'action sociale et du logement. Une inflexion sensible des orientations s'observe dans les années 93/94, qui marque une inflation des solutions d'habitat intermédiaire et un brouillage accentué entre urgence / hébergement / logement temporaire. L'enchevêtrement des financements et des produits dessine peu à peu les figures de ces réponses spécifiques dont les frontières sont particulièrement floues et poreuses.

Ainsi, par exemple, l'allocation de logement temporaire finance des hébergements d'urgence, mais aussi du logement temporaire et des chambres en FJT, le Plan PERISSOL prévoit avec les mêmes financements logements d'insertion et logements d'urgence, l'aide sociale à l'hébergement déploie des hébergements dispersés et banalisés avec APL et sous-location, les PLAI (1), puis les PLATS (2), puis les PLALM (3), aujourd'hui fondus dans une mesure unique, le « PLUS » (4), créent la notion de logement d'insertion et de logement très social, dont la plupart sont aujourd'hui banalisés dans le parc social en logement durable.

Logements d'insertion, logements d'urgence, logements temporaires, résidences sociales, hôtellerie sociale, sous-location, pensions de famille... dessinent ainsi un vaste secteur de l'accueil et du logement intermédiaire caractérisé par les notions de parcours, de trajectoire, d'accompagnement social, secteur marqué par une extrême segmentation de l'offre et une fragilisation du droit.

C'est cet ensemble que nous dénommerons « parc très social ». Le parc est segmenté, mais il est aussi largement invisible. En effet, ce n'est ni un produit immobilier spécifique, ni un parc caractérisé par son peuplement. Ce qui le définit, c'est son mode d'accès et son mode de gestion. C'est un parc sous prescription sociale, dont le fonctionnement est régi par la présence systématique d'une médiation sociale, d'un tiers social entre le demandeur et le bailleur. Le logement très social est un logement accompagné qui représente une extension des modes sociaux de prise en charge des publics spécifiques aux publics précaires et défavorisés.

Ce secteur n'est donc pas un habitat spécifique, mais des segments d'habitat gérés sous le mode de la médiation sociale. Il emprunte à la fois au parc social public (sous locations, logements sous ALT, appartements banalisés d'hébergement), au parc social de fait dans le parc privé (sous-location, logement en médiation locative, parc d'AIVS...), au parc institutionnel des foyers et de l'hébergement (résidences sociales, chambres ALT en foyer, foyer éclatés).

Le droit au logement sous médiation sociale

Avec le développement d'un parc de logements accessible sous le régime de la médiation sociale, on a privilégié une logique abordant le droit au logement des défavorisés comme le traitement individualisé des handicaps sociaux, plutôt que la gestion collective de nouveaux risques sociaux.

Le droit au logement des défavorisés s'en trouve fragilisé, car il emprunte ses référentiels aux logiques de l'action sociale tutélaire : un droit subjectif, au cas par cas, sans normes pré-établies, et un droit tutélaire, de protection, qui s'accompagne, sous des formes et à des degrés divers, d'une présomption d'incapacité et de statuts de dépendance.

Le régime de la médiation sociale : le logement très social présuppose la présence systématique d'un tiers social. La médiation déconstruit la relation bilatérale bailleur/locataire dont les droits et obligations réciproques sont cadrés par le statut du locataire, et lui substitue une relation triangulée où les obligations relatives au logement se négocient entre le bailleur et l'agent médiateur, alors que celles de l'occupant sont dérivées dans le registre social qui est celui de la

protection tutélaire entre puissance publique et défavorisé.

La relation bailleur/médiateur joue dans les 2 sens : le médiateur assume tout ou partie du rôle du bailleur à l'égard du demandeur (attribution et répartition de la demande dans les segments du parc, par le jeu de conventions, commissions paritaires, agences spécialisées, réseaux d'influence..., contrôle du bon usage du logement, rappel des impayés de loyers, etc...) et il assume aussi tout ou partie du rôle de l'occupant face au bailleur (paiement du loyer, garantie, remise en état des lieux, etc...).

Les obligations de l'occupant relèvent d'un contrat social (contrat pédagogique, contrat d'accompagnement social, convention de suivi, etc...) plus ou moins formalisé, qui vise à lui permettre de fournir la preuve de sa capacité d'intégration. Comme certains l'ont dit, il s'agit d'une forme de « solvabilisation sociale ». Cette pédagogie contractuelle, qui se présente comme un impératif catégorique, et crée souvent une confusion entre droit au logement et projet d'insertion, présente un risque de déconstruction du droit locatif : celui-ci a permis, au cours du siècle écoulé, de sortir le rapport locatif d'un face à face contractuel bailleur/locataire, pour donner à celui-ci un statut protégé par la loi. Par un autre mécanisme, le public le plus fragile est repoussé dans la logique de la relation contractuelle, qui rajoute une condition subjective à un droit établi. C'est une perte de sécurité qui touche les plus vulnérables. Le droit au logement devient une épreuve surmontée, après le franchissement d'étapes probatoires.

Des questions fondamentales sont ainsi posées quant au droit au logement, qui reste pour partie à construire pour les plus défavorisés. La loi de lutte contre les exclusions a permis de se recentrer sur le droit commun, tout en restant à mi-chemin du problème. Si elle remet l'accent, en effet, sur l'adaptation de l'offre et l'effectivité de l'accès, elle ne pose toujours pas le problème en terme de risque social collectif.

Achever de construire le droit au logement des défavorisés nécessiterait de progresser sur trois points fondamentaux :

- Affirmer un parti pris clair sur la représentation que l'on donne et que l'on se donne des publics en difficulté : addition de situations singulières ou repérage

de catégories collectives soumises à des risques sociaux, accentuation d'une analyse en termes de dualité de publics (les précaires économiques et les cas sociaux) ou recherche des catégories de processus.

- Casser l'engrenage du développement des droits spécifiques et minorés, des logiques sociales, du temporaire, du parcours probatoire, des statuts minorés pour reprendre la question de la sécurité.

- Traiter un risque collectif en construisant, par une approche pragmatique et concertée, des normes qui articulent situation individuelle et offre locale : développer l'approche par la gestion des risques, mais aussi la garantie du droit (motivation des décisions, droit de recours, etc...).

Il s'agit de sécuriser le précaire, comme on a historiquement sécurisé d'autres figures collectives (le salarié, le retraité, le locataire), rappelle le dernier rapport de la Fondation Abbé Pierre (les expériences qui se développent entre mutuelles et associations, ou les évolutions récentes du 1% logement peuvent aller en ce sens, celui de la prise en charge des périodes de rupture).

Il s'agit aussi de sécuriser tout le parcours, y compris dans le logement temporaire, en créant notamment des obligations de résultats. On peut, dans cette perspective, explorer la voie qui consiste à attacher droit et statut à la personne et non au logement, ce dernier pouvant changer de nature et de financement selon l'évolution de la situation de son occupant (le bail glissant en est un exemple, mais d'autres formules sont à explorer).

Il s'agit, finalement, de consolider le droit au logement des défavorisés en faisant fonctionner dans le logement très social la double injonction paradoxale qui guide le droit commun : droit au maintien et droit au choix. Cela passe par une obligation de moyens faite aux collectivités publiques et une accentuation plutôt des fonctions de mobilisation de l'offre que de celles de l'accompagnement social.

- (1) PLAI : Prêt Locatif Aidé d'Insertion
- (2) PLATS : Prêt Locatif Aidé Très Social
- (3) PLA LM : Prêt Locatif Aidé à Loyer Minné
- (4) PLUS : Prêt Locatif à Usage Social