

# Droit au logement opposable :

## peut-on conjuguer unanimité et efficacité ?

Le vote de la loi dissimule mal les objectifs contradictoires des acteurs (collectivités, bailleurs, associations) pourtant chargés de la mettre en œuvre

YANN MAURY

**L**e vote unanime du Parlement sur la création d'un droit au logement opposable (DALO) a sans doute constitué une première étape indispensable à la mobilisation effective de « coalitions d'acteurs » composites (élus locaux, services de l'Etat, associations, bailleurs sociaux, propriétaires privés...) en faveur d'un rééquilibrage attendus, mais complexe, entre intérêts des propriétaires publics et privés d'un côté et ceux des précaires de l'autre. Rapport de force bien inégal il est vrai. Certes le volontarisme législatif doit exister. Mais suffit-il ? Une loi peut avoir été votée à l'unanimité et dans l'urgence (ce qui est le cas de celle du 5 mars), sans que pour autant elle produise les effets attendus.

En 1928, Louis Loucheur, ministre du travail gouvernément Poincaré, fait adopter à l'unanimité une loi qui engage pour la première fois l'Etat à la fois dans le domaine de l'accèsion sociale et du secteur locatif. L'Etat doit construire en cinq ans 40 000 habitations à bon marché et 260 000 logements en accession. Des modalités innovantes sont prévues : appoint réduit ou même substitution par de simples journées de travail, subventions aux candidats, mise à disposition « *d'un terrain et de matériaux* ». Mais, dès 1933, la priorité passe à la défense nationale. La loi Loucheur demeure pour l'essentiel une coquille vide. Deux décrets lois de 1938 en consacrent même l'abrogation.

En 1977, est adopté par le Parlement anglais le *Homes Act* (équivalent du DALO). La loi fait obligation aux communes de loger tout résident, britannique ou non, qui se trouve dans l'impossibilité de le faire par ses moyens dans les conditions que lui impose le marché. Les Anglais vont mettre dix ans (1987) pour donner un contenu réel à cette loi en inventant le *Temporary Accommodation* (logement tempo-

raire) en lieu et place des *bed & breakfast* vers lesquels les sans-abri étaient orientés à grands frais. Le *Temporary Accommodation* associe avec efficacité les ressources publiques (honoraires versés par les communes aux *Housing Associations* et d'allocations-logement versées par l'Etat) et les propriétaires privés, dont les logements vacants sont remobilisés dans le circuit du logement très social.

Au-delà de l'unanimité apparente des parlementaires qui ont voté le DALO, il est utile de s'intéresser aux acteurs qui se sont exprimés à cette occasion. Or ceux-ci développent sur la question du logement des visions antagonistes.

Selon l'Union sociale pour l'habitat (USH), « *la loi est un leurre. Le logement doit être élevé au rang de grande cause nationale avec des moyens budgétaires redéployés en ce sens* ». Pour l'USH, il s'agit d'écrire un double écuil : le droit au logement doit être dissocié d'un droit à « *l'hébergement plus digne* ». En outre, « *il doit également concerner les bailleurs privés aidés par la collectivité* ». Les bailleurs sociaux (4 millions de logements et 10 millions de locataires) logeaient en 2006 12 % de locataires en minima sociaux, pour un montant d'impayés de moins de 1 % des loyers quittancés. Pour l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF) également, « *la première urgence est le droit à l'hébergement opposable. Le logement social ne doit pas être seul mis à contribution. Le parc privé doit aussi être sollicité* », a déclaré Jean-Paul Aldy, vice-président de l'AMGVF, dans *La Gazette des communes* du 29 janvier. Cette coalition favorable à la « *mixité dans l'habitat* » a été largement entendue par le légis-

lateur, notamment le Sénat « *Les principaux amendements [du Sénat] concernant la codification de l'article premier (...) pour éviter d'effleurer un droit limité au seul secteur HLM, et la distinction droit au logement et droit à l'hébergement, avec l'obligation pour les communes de plus de 50 000 habitants de se doter d'une place d'hébergement d'urgence par tranche de 2 000 habitants* » (*Actualités HLM*, 13 mars).

Du côté des associations favorables au droit au logement, la tonalité est tout autre. Pour la Fondation Abbé-Pierre (FAP), l'utilisation du contingent préfectoral est jugée inadaptee. « *Nous regrettons que l'Etat ne puisse recourir, pour imposer le relogement, qu'au contingent préfectoral notoirement trop faible quantitativement : bien moins de 100 000 logements pour une demande de plus d'un million de ménages.* » Par ailleurs, « *le texte exonère la responsabilité des collectivités locales qui ont pourtant la charge des permis de construire, des choix de construction et d'une grande partie des attributions de logements* ». Même tonalité pour Droit au logement, pour qui le DALO se révèle finalement être « *au mieux un réaménagement du contingent préfectoral et de l'hébergement* ».

La loi entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2008. Si 421 000 logements ont été mis en chantier en 2006, la FAP estime, dans son dernier rapport, à 3 261 000 le nombre de mal logés. Au-delà de l'unanimité parlementaire et des postures compassionnelles, il sera pertinent d'examiner, dans les mois qui viennent, selon quelles modalités vont, au gré de leurs intérêts, se mobiliser les coalitions d'acteurs qui ont à leur charge sa mise en œuvre. ☛

Yann Maury est chercheur à l'École nationale des travaux publics de l'Etat (ENTPE) et auteur de *Faut-il réinventer le logement social en Europe ?* (Ed. du Cerlu).

le monde  
15 février