

# ESPRIT

## *La « bombe démographique » vrai ou faux débat ?*

*Amartya Sen*



### *Qu'est-ce que le don ?*

*Nicolas Dufourcq*

### *Jérôme Charyn dans le Bronx*

### *De l'enseignement des beaux-arts*

*Yves Michaud*

### *La télévision de Patrick Sébastien*

### *Pour une politique du logement social*

*Alain Lipietz*

### *Václav Havel, les intellectuels et la politique.*

*Pierre Hassner, la guerre et la paix. L'affaire Juppé et l'institution judiciaire.*

*L'avenir du patrimoine. Margaret Atwood et le Canada.*

*Poésie des deux rives de l'Atlantique : C. K. Williams et Jacques Dupin.*

Novembre 1995

## Repenser le logement social

Alain Lipietz\*

LE LOGEMENT SOCIAL est en crise. Ce n'est pas véritablement une crise endogène au secteur. Contrairement au tertiaire, la branche du bâtiment ne se caractérise pas par une stagnation des gains de productivité, et les caractères « néo-artisanaux » de certains corps de métiers semblaient la prédisposer à épouser les exigences de « flexibilité » aujourd'hui à la mode. Les restrictions sur le financement public, la hausse des taux d'intérêt n'ont rien de spécifique au (sous-) secteur, ils ne reflètent pas une baisse de la légitimité sociale de l'aide au logement : ce ne sont que des conséquences particulières de la crise économique générale. L'explosion de la rente foncière à la fin des années 1980 n'a guère touché les quartiers voués à l'habitat social (si ce n'est les zones de « logement social de fait » des centres villes convoités), et d'ailleurs la question foncière était autrement urgente à la fin des « Trente glorieuses », à l'époque de la loi d'Orientation foncière d'Albin Chalandon. Quant à la dépression du secteur de la construction due à l'éclatement de la bulle spéculative, au début des années 1990, elle n'a pas davantage concerné la construction de logements réellement sociaux.

Mais on ne peut pas dire non plus que la crise soit exogène, purement et simplement. La crise du logement social n'est pas le simple reflet d'une baisse de la solvabilité des ménages ou du crédit public. Ce qui est en cause plus profondément, c'est le statut du logement des classes populaires les plus démunies, la crise de l'unité

\* Cet article est issu d'un séminaire ACT-Plan Construction. Quoique s'inspirant des très riches interventions des participants à ce séminaire, l'auteur assume la totale responsabilité de ce qu'il a cru devoir en retenir.

du corps social sous l'angle de la distribution des revenus, la crise de la place que jouait naguère le logement dans la construction même de l'unité du corps social.

### *De la société en montgolfière...*

Le modèle de développement qui se mit en place en France à la Libération, le « fordisme », reposait sur trois piliers :

- une organisation du travail permettant des gains de productivité rapides et durables ;
- une redistribution systématique de ces gains de productivité à l'ensemble des classes sociales, en particulier à tous les salariés ;
- une organisation centralisée et rigide de cette redistribution, stabilisée par un réseau de conventions collectives, la législation sociale et l'État-providence.

La distribution des revenus prend ainsi la forme d'une montgolfière ventrue qui s'élève harmonieusement. La hiérarchie des revenus est rigidement corsetée par les conventions collectives. Classes aisées, classes moyennes, classes populaires, accèdent successivement à une même structure de consommation, qui s'élève selon des trajectoires décalées dans le temps mais semblables : le mode de vie de l'ingénieur précède de quelques années celui du technicien, celui-ci éclaire l'avenir de l'ouvrier professionnel, qui montre le chemin à l'OS. Si l'on veut, la société est emportée par un escalier mécanique où les distances sociales restent stables mais où tout le monde s'élève. Les nouveaux venus de l'exode rural et de l'immigration prennent place sur la dernière marche.

Dans cet accès, par vagues successives, à la société de consommation, le logement joue un rôle structurant. C'est pourtant le bien durable le plus cher auquel doit accéder le ménage. Mais ce bien est la condition de l'accès aux produits plus typiques du fordisme : électroménager, véhicules de transport individuel. Il est donc considéré comme un « marchepied » social dont le rôle structurant (y compris dans l'intégration culturelle générale) justifie une large politique de financement public (direct ou par un accès privilégié au crédit). Et ce, tout particulièrement pour les classes populaires, et encore plus particulièrement pour les dernières venues.

Celles-ci avaient été auparavant (c'est-à-dire depuis le XIX<sup>e</sup> siècle) cantonnées dans des « logis-tanières » loués par des propriétaires qui cherchaient à valoriser plutôt des emplacements (une rente foncière) qu'un investissement immobilier. Le revenu faible et instable des ouvriers urbains ne leur aurait d'ailleurs jamais permis d'espérer

autre chose que de louer un garni ou une case dans une courée. Les quelques cas de « logement populaire normal » accordé à titre viager ne concernaient que les régions de paternalisme industriel (qui anticipaient d'ailleurs, localement, sur certaines règles du fordisme).

Tout change avec la mise en place du fordisme. La hausse programmée, anticipée, du pouvoir d'achat d'un immense salariat au plein emploi quasi garanti, encore renforcée après 1957 par la mise en place de l'assurance-chômage, qui ne concerne d'abord que quelque 100 000 chômeurs, offre à la production de logements pour salariés un débouché massif pour un secteur qui occupera quelque 40 % de la main-d'œuvre et produira plus du tiers du produit brut marchand.

Sortant de leurs logis-tanières, ou, pour les immigrés, de leurs bidonvilles, les couches basses du salariat, qui n'ont guère à se poser le problème de l'emploi, entrent donc progressivement dans le logement social largement subventionné, et tout laisse croire que, de même qu'elles auront troqué la bicyclette pour la motocyclette puis l'automobile, elles accéderont au secteur semi-aidé (« Crédit foncier ») puis au secteur libre. A ce moment-là, la société n'aura pas plus à se soucier de financer le logement social qu'à subventionner l'achat d'automobiles.

Cette forme d'aide au revenu des ménages que constitue l'aide à la pierre présente les mêmes avantages et les mêmes inconvénients que l'aide au revenu des agriculteurs par le biais du prix des produits : elle a le mérite d'assurer une production de masse effective, mais au prix d'une standardisation du produit écologiquement désastreuse, et avec un risque de surproduction. Il n'est donc pas souhaitable qu'elle s'éternise.

C'est donc confiante dans la régularité du progrès que la réforme Barre, certaine que l'ensemble de la montgolfière des revenus finira par s'élever suffisamment pour assurer à tous les moyens d'accéder à un « logement normal de base », bascule sur le principe de l'aide à la personne. Tout le monde aura droit, d'entrée de jeu, au fameux logement normal de base, et l'État aidera à le payer autant de temps qu'il sera nécessaire – mais ce ne doit pas être éternellement.

Malheureusement, quand la réforme d'Aide personnalisée au logement (APL), ce parachèvement anticipé du fordisme, entre en fonction, le fordisme agonise. On est à la fin des années 1970. La montgolfière va se transformer en sablier.

## ... à la société en sablier

Les inflexions politiques, idéologiques et institutionnelles initiées dès 1978 dans les pays anglo-saxons, en Europe du Sud et en France, au nom de la lutte contre l'inflation, de la compétitivité et de la restauration de la rentabilité des entreprises, signent en effet la fin du fordisme et la mise en place progressive, tout au long des années 1980 (malgré une inversion en 1981-1982), d'un nouveau modèle de développement.

La flexibilisation du rapport salarial, avec notamment la remise en cause de la rigidité du lien à l'entreprise (suppression de l'autorisation administrative de licenciement, généralisation des statuts précaires, en particulier pour les jeunes) ainsi que la baisse progressive de la portée des garanties de l'assurance chômage, affaiblissent globalement les couches moyennes et basses du salariat. Au même moment, la hausse des profits qui en résulte, et, surtout, de la part de ces profits répartie sous forme de revenus financiers (du fait de la politique monétariste de taux d'intérêt élevés), provoque une concentration des revenus sur les couches « épargnantes » (producteurs indépendants aisés, patronat, couches moyennes supérieures des salariés). Cette distribution des revenus a non seulement la forme d'un sablier (*hour-glass* disent les analystes américains), mais elle en a le fonctionnement économique. Si, dans le fordisme, on pouvait dire que « les riches vivaient de la dépense des pauvres » (c'est-à-dire que la dépense des salariés faisait les profits des entrepreneurs), dans la société en sablier « les pauvres vivent des retombées (*trickle-down*) de la dépense des riches ».

Ce changement de régime, et surtout ce changement dans la régulation du rapport salarial, vont avoir des conséquences énormes dans le statut même du « logement social ».

Tout d'abord, dans la société en sablier, la promotion *globale* des bas revenus n'est plus programmée ni même garantie. Au contraire, la dynamique de ce régime conduit à un amincissement du « col » du sablier et un gonflement du nombre des ménages exclus de l'accès au logement non aidé. De ce fait, le volume de l'aide à la personne n'a plus vocation à diminuer avec le progrès social (comme le croyaient les initiateurs de la réforme Barre), puisque seul le tiers supérieur de la société en sablier est appelé à voir son revenu individuel progresser. Par ce mécanisme, la mutation du rapport salarial se traduit macro-économiquement comme une demande de logement social en hausse, qui se heurte à la crise fiscale de l'État : c'est bien là l'aspect exogène de la crise actuelle du logement social. Mais ne voir que cet aspect des choses serait réducteur et enfer-

merait le débat dans une question de priorité des budgets publics. Par exemple (option « radicale ») : « Pourquoi ne pas affecter les "dividendes de la paix" à une hausse de l'enveloppe de l'APL financée par une baisse du budget militaire ? » ; ou encore (option « rationaliste ») : « Pourquoi laisser croître indéfiniment le budget santé de la nation, et contraindre son budget logement ? ». C'est d'ailleurs dans cette voie que se cantonnent les héritiers de la période fordiste (les gestionnaires du secteur HLM, les responsables de la politique du logement) et ses nostalgiques (les syndicats, associations et partis de gauche).

Malheureusement, si ces questions sont effectivement pertinentes, elles sont loin d'épuiser le sujet. Car les transformations de la régulation du rapport salarial, dans le sens de la flexibilité, ont des conséquences encore plus graves : pour l'ensemble des couches inférieures de la distribution des revenus, la stabilité *individuelle* des revenus n'est même plus garantie. L'insertion dans la société salariale ne se fait plus à titre viager mais précaire, voire plus du tout. Plus précisément, d'une part, même dans les tranches de revenus et dans les types de ménages socio-professionnels à revenus stagnants, une fraction significative mais aléatoire des ménages est appelée à perdre durablement, voire définitivement, tout revenu ; d'autre part, pour certains groupes sociaux et en particulier chez les « nouveaux venus » (les jeunes, et en particulier les jeunes « non blancs »), c'est l'éventualité de ne jamais entrer dans la société salariale qui devient la plus probable.

Dans ces conditions, la poursuite d'un « droit au logement normal de base 1978 pour tous » ne relève plus seulement d'une extension progressive de l'enveloppe de l'aide à la personne. Il ne s'agit plus, pour une fraction significative de personnes, de les « aider » à payer leur logement (sous-entendu : en sus de leurs revenus d'activité). Il s'agirait pour la collectivité de prendre en charge, et durablement pour certains, aléatoirement pour d'autres, la *totalité* du coût de leur logement.

Perspective qui n'a rien d'aberrant, puisque c'est bien ainsi qu'est conçu, et depuis belle lurette, le « droit à l'instruction » (qu'elle soit publique ou privée). Mais la question qui se pose immédiatement, pour le sociologue, l'économiste ou le politique, est la suivante : à partir du moment où une fraction de la population ne contribue plus du tout ou seulement aléatoirement au financement de son logement à travers ses revenus, est-il possible de conserver comme « norme de logement de base commune » un type de logement qui exprimait au contraire l'intégration générale du corps social dans la société salariale ? Telle est la question de fond constitutive de la crise actuelle du logement social.

Et l'analogie avec le « service public d'instruction » est ici fallacieuse, car l'école est un bien collectif, la présence d'enfants d'exclus dans une classe n'empêchant pas les enfants d'intégrés d'accéder à l'enseignement<sup>1</sup>, tandis que le logement est un bien par définition privatif, puisqu'il définit l'unité de consommation : un ménage par domicile (fût-ce un régiment ou un couvent).

### *Le logement social dans la société en sablier*

Face à une situation macro-sociale profondément transformée, caractérisée par la polarisation des revenus et l'exclusion sociale, trois attitudes sont possibles pour les responsables du sous-secteur du logement social :

- « La situation n'a rien de scandaleux, et je m'y adapte » ;
- « La situation est devenue scandaleuse, mais je continue comme avant » ;
- « La situation est devenue scandaleuse, mais il faut bien s'y adapter. »

La force de la première position est qu'elle articule logiquement la doctrine sectorielle à la réalité qui découle elle-même mécaniquement de la doctrine libérale. L'idée est en gros la suivante : sur le marché mondial, les avantages sociaux (norme de salaire et norme de logement) acquis par les salariés depuis un siècle en Europe apparaissent comme des distorsions de la concurrence qui provoquent chômage et crise du logement. Compte tenu de la productivité supérieure du capital français, il y a sans doute un niveau de salaire, nettement supérieur à celui du tiers monde, mais inférieur au salaire moyen actuel, restaurant la compétitivité du travail en France. Pour ce salaire (qu'un décret récent semblait avoir estimé à 70 % du smic pour un bac + 2 avec 2 ans d'ancienneté : soit environ 4 dollars de l'heure, ce qui est en effet le salaire d'un technicien de l'aéronautique brésilienne), il doit être possible de se loger à condition d'accepter un certain retour au *logis-tanière*. Pas forcément d'ailleurs le *logis-tanière* de la France du XIX<sup>e</sup> siècle ou des *favelas* brésiliennes, car le progrès technique dans la construction permet de faire mieux.

Cette première réponse, adaptative, doit être prise en considération car elle sera forcément (et sauf remise en cause des formes de l'évolution actuelle du rapport salarial) une composante nécessaire de la nouvelle politique du logement social. Le relogement, par le préfet de région Christian Sautter, d'agents « maliens » du Service

1. Ce qu'ils contestent, naturellement, quand le pourcentage d'exclus devient « excessif » : autre dimension de l'éclatement social.

de la propreté de Paris, dans des baraques Algéco en grande banlieue, après leur tentative d'ouvrir un bidonville sur l'esplanade de Vincennes, met en lumière quelques problèmes de cette première option.

Il n'y a plus de place, en centre ville, pour des *logis-tanières* dépendant de propriétaires fonciers individuels : la rente foncière que sont prêtes à payer les classes moyennes (sans compter les bureaux) évince ce type d'usage.

Il y a effectivement de la place à la campagne, et ce sera le lieu par excellence de l'expérimentation de *logis* sous-standards produits industriellement. Mais c'est loin, et ce sera de plus en plus loin, car le modèle de développement « en sablier » encourage la mégapolarisation<sup>2</sup>.

Il est possible de reconstituer un parc de *logis-tanières* (« logement social de fait ») en proche périphérie, à deux conditions :

- si le quartier est déjà dégradé par la prédominance d'une population d'exclus ;
- si aucun agent foncier ne peut tenter de changer d'un coup (par une opération de rénovation ou de restauration) la destination sociale du quartier.

Cette situation se présente idéalement dans les cas de copropriété du logement social (cités des Bosquets à Montfermeil), et elle enclenche une spirale : aucun propriétaire-investisseur ne peut rester propriétaire-bailleur d'un bien immobilier qui se dégrade et perd sa valeur foncière, donc il propose à la vente les logements qu'il loue, et inversement l'achat d'un logement « normal » dégradé reste la seule stratégie d'accès au logement standard pour un salarié précaire : car il paye en une seule fois au moment où il dispose d'argent, et peut avoir recours à une « tontine » communautaire. Ultérieurement, la copropriété ouvre la voie à la sous-location vers des populations de plus en plus précaires, puis vers l'abandon aux squatters (on est alors plus proche du *corticós* brésilien que de la *favela*).

Comme on le constate, la voie libérale conduit à la formation de *ghettos d'exclus* (ethniques ou sociaux, ou les deux), car c'est la seule façon de contourner la question foncière. Cette solution, conforme à la logique libérale, est une *vraie* solution à la question du logement, et non pas un problème<sup>3</sup>. On peut la réprouver au nom de considérations éthiques, mais il faut savoir qu'en tant que solution logique à une situation qui déborde largement la question du logement, elle constitue un puissant « attracteur » qui structure aujourd'hui fortement l'urbanisation au sud et à l'est de notre monde, mais

2. Voir mon rapport, *les Risques de la mégapole duale* pour le séminaire ACT-Plan Construction de 1992-1993.

3. Selon le mot d'un évêque brésilien, « la *favela* n'est pas un problème, c'est une solution ».

aussi dans les pays développés les plus avancés dans la voie de la « flexibilisation » : les pays anglo-saxons.

Le caractère « éthique » de refus d'une évolution jugée « scandaleuse » constitue la force et la faiblesse des deux autres attitudes.

L'écart entre l'éthique et le réel prend la dimension du « scandale » quand on s'écarte d'une situation qui avait connu un compromis acceptable entre le souhaitable et le possible. Or, quelles que soient les critiques qui ont pu viser, il y a vingt ans, la solution fordiste à la question du logement, critiques qui demeurent d'autant plus valables qu'elles visaient bien ce qui allait devenir la base matérielle de l'actuelle crise écologique urbaine (urbanisme en barres, effet « cage à lapins », etc.), il est évident que cette solution constitue, rétrospectivement, une sorte de paradis perdu, pour le retour duquel les mal-logés et les SDF sont prêts à se battre.

Tel est rapidement la position numéro deux. Elle consiste à dire : la situation sociale est scandaleuse, il serait encore plus scandaleux de renoncer à l'ultime conquête des années 1970 : le droit à un logement social normal. On l'a vu, cette position dispose d'une réponse institutionnelle, l'extension de l'Aide personnalisée au logement (APL), réponse qui repose sur une réduction de la crise à un problème de répartition. Et, selon toute probabilité, elle constituera, elle aussi (et constitue « déjà », ou plutôt « encore »), une part de la solution réelle à la crise du logement social, tant sont puissants les héritiers du modèle fordiste (y compris les industriels du BTP) et les représentants du « progrès » attachés à ce modèle.

Mais il ne faut pas se cacher les difficultés. Cette solution revient à faire jouer à l'APL (qui était conçue comme un complément transitoire à un revenu normal d'activité, qui devait normalement donner accès à un logement normal) le rôle d'un service public du logement, par lequel l'État financerait la totalité du logement des exclus et des précaires. Ce qui provoque une série d'effets pervers.

L'APL était destinée à fournir un complément de revenu à un couple normal de smicards, pour payer le loyer de leur « logement normal de base » en HLM. Or :

- le Smic tend à n'avoir plus de « minimum » que le nom ;
- son versement mensuel devient problématique pour chacun des deux éléments du couple ;
- la stabilité des couples devient elle-même précaire.

Résultat : puisque le revenu d'activité tend à devenir la part la plus précaire du revenu d'un ménage, les bailleurs (offices d'HLM) vont tendre à privilégier les ménages les mieux dotés en APL : les familles nombreuses. Ainsi, les braves couples de « petits blancs » sans enfant à charge se verront expulsés, tandis que les « tribus » immigrées seront logées « aux frais des allocations familiales ».

Autre exemple : des locataires aux revenus précaires ou faibles vivent dans des logements normaux dégradés. Le bailleur, ou le syndicat de copropriété, négocie une restauration (financée par exemple par un prêt PALDOLS). Cette remise aux normes entraînerait une hausse des loyers, donc l'éviction d'habitants qui se satisfaisaient d'un logement légèrement sous-normal. D'où la résistance à la restauration !

Autres exemples douloureux : les familles dépassant les normes de densité (mètres carrés par habitant) n'ont pas droit à l'APL. Elles ont le choix entre se cacher pour rester unies, en perdant les allocations... ou les percevoir, mais en se séparant. Ce n'est pas seulement le cas des familles africaines élargies vivant en F4, cela arrive aussi à des mères célibataires ou divorcées vivant en studio avec leurs deux enfants « normaux ».

Face à ces situations où l'aide personnalisée au logement s'épuise à combler l'écart entre un revenu post- (ou pré-) fordien et le coût d'un logement normal fordien, une troisième position tend à se répandre chez de nombreux gestionnaires ou responsables de la politique du logement, comme chez les militants du cadre de vie. Tout en s'indignant d'un écart « scandaleux » entre des normes de dignité que l'on croyait acquises et le retour de l'impossibilité de les garantir à chacun (ce qui appelle des réformes à un autre niveau : celui de la distribution et de la stabilité des revenus), on recherche les voies d'une action sectorielle renouvelée. Faisant leur le mot de l'Abbé Pierre « A force de refuser de loger les pauvres au rabais, on finit par ne plus les loger du tout », ces responsables et ces militants sont bien obligés de remettre en question la notion de logement « normal ». Ce qui amène à distinguer au moins trois notions :

- le droit au logement « normal ». Quand ce droit « fordien » faisait référence à un logement « normal », la norme était en l'occurrence à la fois une norme de confort, une norme de standardisation industrielle, et une norme de structuration de l'espace domestique en vue de la participation à la « société de consommation » (places pour les éléments mobiliers et électroménagers, voire emplacement pour la voiture). Les deux derniers éléments ne correspondant plus à grand chose pour le segment inférieur de la « société en sablier », cette « normalité » est à son tour caduque :
- le droit à un logement digne, décent. C'est sans doute le but à poursuivre, mais c'est maintenant un objectif flou, non industriellement métrable, et qui doit prendre en compte des éléments culturels, familiaux, micro-ethnographiques. Une courée « aménagée » peut offrir des logements décents et une vie digne, voire heureuse, dans certaines conditions d'organisation de la vie quotidienne ;
- le droit à l'hébergement, question posée par la prolifération des SDF. C'est probablement le seul sous-objectif du mythique « droit

## Repenser le logement social

au logement » (dont la constitutionnalité problématique a été confirmée par l'arrêt sur l'occupation de l'avenue René Coty) qui puisse donner matière à une transcription légale, en désignant une autorité responsable (et donc attaquable) de son application effective.

La poursuite de ce troisième objectif appellerait des comparaisons juridiques internationales, par exemple avec les pays où, le vagabondage étant interdit, certaines autorités sont *ipso facto* responsables de l'hébergement.

Quant au second objectif, il ouvre le vaste chantier théorique et pratique du « bricolage » (physique et institutionnel) d'un parc social de fait, à partir de l'autoconstruction, de l'amélioration de l'habitat ancien ou dégradé, de l'aménagement des *squats* et *lofts*, de la politique des quartiers sensibles, etc. Il s'agit en somme de réinventer des formes actualisées du couple « loi de 1948 / surfaces corrigées » qui avait permis, après la reconstruction, d'assurer la soudure entre le « logis-tanière » et le « logement normal de base » fordien. Les opérations de logis-passerelles, de PLA-insertion, relèvent de cette problématique : comment créer des logements décents presque sans travaux lourds et sans achat de terrain ?

Face à cette triste, modeste, mais noble ambition, les dangers seront des deux côtés : en rabattre sur les exigences de la « décence », ou au contraire tirer le logis décent vers le logement « normal » (en imposant un parking, en installant un chauffage électrique), ce qui ne pourrait que reproduire les situations d'exclusion.

Car, dans une situation globalement dégradée, l'exigence du mieux peut être l'ennemie du bien.

Alain Lipietz