Dossier thématique : Le logement

Fiches thématiques et d'expériences

Septembre 2007

aitec
Association Internationalede
Techniciens, Experts et Chercheurs

fph | Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme

SOMMAIRE DU DOCUMENT

PRESENTATION

LE LOGEMENT DANS L'ÉCONOMIE LIBÉRALE : MARCHÉ ET RÔLE DE L'ETAT EN FRANCE 5

I. Les interventions de l'Etat
II. Formes d'aides mises en œuvre
III. Nouvelle crise du logement

Le logement en France en quelques chiffres 12

LOGEMENT SOCIAL ET INTERVENTION PUBLIQUE 14

Fiche N°1 Les aides publiques au logement 15
Fiche N°2 Les politiques foncières locales en France 18
Fiche N°3 Les opérateurs du logement social 20
Fiche N°4 Les circuits de financement du logement locatif social 23

TERRITOIRES ET POLITIQUES PUBLIQUES 26

Fiche N°5 La mixité sociale, définition, échelle et conséquence 27
Fiche N°6 Décentralisation et territorialisation des politiques du logement 30

LES CRISES DU LOGEMENT? 34

Fiche N°7 Crise des quartiers, Crise du logement 35
Fiche N°8 L'habitat tiers : entre mal logement et parc social de fait 38

DROITS ET SECTEUR CITOYEN 42

Fiche N° 9 Le droit au logement 43
Fiche N°10 Mouvements sociaux urbains et luttes du logement 46
Fiche N°11 La participation des habitants 48

A LA RECHERCHE DE PRATIQUES INNOVANTES 52

Fiche N°12 Place de l'auto-construction et de l'auto-réhabilitation 53
Fiche N°13 Connaissance de la situation du logement : Les enjeux de l'observation 56

LISTE DES SIGLES EMPLOYÉS DANS LE DOCUMENT 60

PRESENTATION

Ce dossier thématique consacré à la question du logement a pour but d'alimenter la réflexion des élus, des professionnels de la ville, des associations et des habitants et de les outiller dans leurs pratiques. A l'origine il est destiné à une association chinoise d'élus locaux et de techniciens.

Il a été pensé de la manière suivante :

- Présenter la situation du logement en France d'un point de vue politique, social, urbanistique et technique, par de multiples entrées thématiques.
- Mettre en valeur des expériences innovantes.

Au-delà de son objectif initial, ce dossier a été concu comme un outil introductif à la question des politiques du logement en France pouvant servir, entre autre, à des formations pour les partenaires de l'Aitec.

Il est appelé à évoluer en fonction des remarques de chacun ; de nouvelles fiches peuvent l'alimenter au fur et à mesure.

Contact Aitec:

www.reseau-ipam.org/aitec
Fanny Petit, 01 43 71 22 22, fanny.aitec@reseau-ipam.org

Conception Graphique : Tiago Vier, tiagovier@yahoo.com

LE LOGEMENT DANS L'ÉCONOMIE LIBÉRALE : MARCHÉ ET RÔLE DE L'ETAT EN FRANCE

La question de l'accès et du maintien dans le logement est centrale partout dans le monde. Elle est au cœur des préoccupations des habitants et des gouvernements qui essayent de pallier les carences du marché. En effet, que se soit dans des pays dits "développés" ou "en développement", les travaux des économistes montrent que les mécanismes de marché ne peuvent satisfaire à eux seuls les besoins de logement de tous. Les prix du logement et du foncier augmentent partout (entre 70 et 80% au cours des 6 dernières années en France[1]) et leur structuration change : aujourd'hui en France le prix du terrain est presque équivalent à celui du bâti dans la constitution du coût du logement (voir plus élevé comme à Paris).

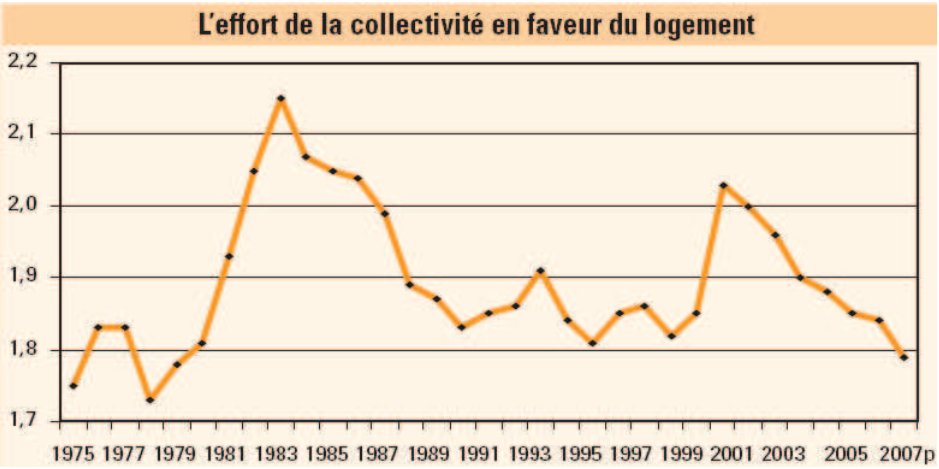
[1] Voir tableaux statistiques en annexe

Dans une telle situation, l'accès au logement pour tous (logement privé ou public, en location ou en accès à la propriété) ne peut se faire sans une intervention des pouvoirs publics. Cette intervention peut prendre de mutliples formes : aide à la personne, subvention aux constructeurs, action foncière, organisation du système financier, prêt à taux réduits… Il existe une multitude d'outils et de formes possibles d'intervention de l'Etat. Historiquement ces interventions se sont traduites en France par le développement d'un secteur locatif social (16 % du parc aujourd'hui), par des aides à l'accès à la propriété et par des aides au paiement de loyer dans les secteurs publics et privés. Nous allons détailler brièvement les formes qui permettent en France à l'Etat et aux collectivités territoriales d'appuyer la construction de logements accessibles.

I. Les interventions de l'Etat

I.1 Mise en place de mécanismes de redistribution

Une partie de la richesse prélevée par l'impôt et les prélèvements sociaux est redistribuée vers le secteur du logement afin d'aider la production, de faire baisser les coûts et de solvabiliser les ménages. Aujourd'hui la part de la richesse nationale consacrée à l'aide au logement (Etat et collectivités locales) se situe entre 1,6 et 1,8% du PIB (Produit intérieur brut). Il s'agit du niveau le plus bas en France depuis 30 ans. Ces chiffres se situent dans la moyenne européenne mais il faut noter que des pays à réputation plus libérale et moins interventionniste comme l'Angleterre consacrent 2,5% de leur PIB pour l'aide au logement.



Pourcentage du PIB consacré au logement, d'après le Rapport sur l'état du mal logement 2007, Fondation Abbé Pierre.

I.2 Organisation du système financier

(Voir fiche N° 4)

L'une des expériences originales et des caractéristiques les plus marquantes du système français de construction d'un important parc de logement locatif social est le rôle joué par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et le livret A. La CDC est un organisme financier qui dispose de garanties de l'Etat pour prêter de l'argent aux constructeurs de logements sociaux afin de les aider à produire des logements à des prix inférieurs à ceux du marché. Les fonds de la CDC s'appuient sur un produit d'épargne populaire - le livret A - que possèdent 15 millions de français. La somme de petits montants épargnés produit ainsi un stock très important d'argent. La taille de ce stock et la garantie apportée par l'Etat à la CDC permettent à cet organisme de prêter de l'argent à long terme et à des taux réduits, inférieurs à ceux pratiqués par les banques privées.

I.3 Organisation du cadre juridique

L'affirmation d'un droit au logement

L'accès à un logement et le maintien dans le logement sont, eux aussi, régulés par l'Etat au travers de l'organisation d'un cadre juridique. Ce cadre définit les rapports locatifs d'une part et les droits et devoirs liés à la propriété privée de l'autre. L'un des éléments clef de la construction de ce cadre juridique régulant l'accès au logement est la mise en œuvre d'un Droit au logement. *(Voir fiche N° 9)*. Il ne s'est affirmé que récemment dans l'ordre juridique français en s'orientant principalement autour de la question du logement des personnes défavorisées. Ce droit a pris corps au cours des années 90 voyant sa valeur juridique et ses répercussions pratiques augmentées.

Le droit au logement a tout d'abord été reconnu aux niveaux international[2] et européen[3] dans une série de textes dont la portée est restée limitée. En France, c'est la loi Besson en 1990 qui, pour la première fois, a affirmé le droit à un logement décent[4]. Le Conseil constitutionnel, quant à lui, a affirmé en 1995 que la possibilité pour chacun de disposer d'un logement décent était un objectif de valeur constitutionnelle.

Enfin, en 2007, la loi sur le Droit au logement opposable (DALO) a instauré un mécanisme permettant à des personnes en difficultés, reconnues prioritaires pour l'attribution d'un logement social et qui ne se voient pas proposer de logement dans des délais raisonnables, de faire valoir leur droit au logement devant un juge. Le juge peut alors condamner l'Etat à payer une astreinte tant que ces personnes ne sont pas logées. Cette loi, dans son principe est une avancée indiscutable, mais son application reste encore incertaine. Le statut "prioritaire" est attribué selon des critères flous et son refus ne pourra que difficilement être contesté.

Malgré les faiblesses de la loi DALO, le cadre juridique du droit au logement semble s'affirmer. Cependant, bien que prenant sa source dans des textes au sommet de la hiérarchie des normes (traités internationaux), il reste considéré trop souvent comme un droit à valeur plus déclarative qu'opératoire qui obligerait l'autorité publique à une mise en œuvre de moyens plus qu'à des résultats concrets. Sa valeur reste de manière générale considérée comme inférieure à celle du droit de propriété.

Dans les faits, l'ensemble des politiques d'aide au logement participent à la mise en œuvre du droit au logement. Cependant, on considère souvent que l'effectivité réelle du Droit au logement se mesure par les possibilités d'accès au logement pour les personnes les plus démunies. Il en va ainsi des politiques destinées au logement des personnes défavorisées (logements d'insertion, foyers, travail spécifique de mise en cohérence des administrations) ainsi que de l'aménagement de la file d'attente de l'accès à un logement social (loi Dalo, réservation d'un certain nombre de places dans le logement social attribuées directement par les représentants de l'Etat). Mais l'objectif d'un logement pour tous reste loin d'être atteint du fait de la crise actuelle du logement (demande supérieure à l'offre à prix accessible) et des politiques de peuplement du logement social qui ne visent pas en priorité les personnes les plus démunies.

[2] Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), Pacte International relatif aux Droits économiques sociaux et culturels (1966). Conventions internationales sur les droits des enfants (1959 puis 1989), des femmes (1979), des minorités (1991), des peuples indigènes (1993), textes de l'Organisation internationale du travail sur le logement des travailleurs…

[3] Charte sociale européenne révisée (1996) et Charte des Droits fondamentaux (2000).

[4] "Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières (a) le droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir".

La création d'un secteur d'opérateurs privilégiés

L'aménagement d'un cadre juridique favorisant l'accès au logement passe également par la création d'un secteur d'opérateurs privilégiés de construction et de gestion de logements sociaux. *(Voir fiche N° 3)*

Ces opérateurs du logement social – aussi appelés organismes HLM (habitation à loyer modéré) - sont depuis près d'un siècle les piliers de la politique du logement en France. Ils sont le fruit de l'initiative du patronat social et de la volonté des collectivités locales, double origine dont on trouve encore la trace aujourd'hui. Ces opérateurs produisent et gèrent des logements locatifs accessibles à une grande majorité de la population (construction neuve ou acquisition-réhabilitation), ils accompagnent éventuellement l'accession sociale à la propriété. Ces métiers ainsi que le principe de non lucrativité sont communs aux différentes "familles" d'opérateurs :

- des établissements publics locaux (offices publics HLM – OPHLM – et les offices publics d'aménagement et de construction -OPAC) ;
- des sociétés commerciales, entreprises sociales pour l'habitat (ESH), soumises, en très grande partie, aux mêmes règles que les offices HLM ;
- des sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) et des sociétés coopératives d'HLM.

Il faut inclure par ailleurs des sociétés d'économie mixte (SEM) ainsi que les associations agréées. Les associations jouent un rôle déterminant, leur parc de logement est réduit mais elles accueillent les populations les plus fragiles que le parc social classique n'a pas été en mesure de loger.

Grâce aux aides de l'Etat, la France compte aujourd'hui 4,1 millions de logements locatifs sociaux et logements-foyers gérés par les organismes HLM. Ils représentent au total 16% des résidences principales du pays et logent 10 millions de personnes. Au total, il existe plus de 820 organismes HLM.

Marqué jusqu'à présent par une grande stabilité, le paysage des opérateurs du logement social en France connaît aujourd'hui des évolutions notables qui devraient sérieusement le modifier : impact de la décentralisation, nouveaux modes de gouvernance interne, financiarisation…

Le prélèvement sur la masse salariale des entreprises

Les partenaires sociaux (entreprises, syndicats) ont également mis en place avec l'Etat un mécanisme de prélèvement sur la masse salariale des entreprises dans un système affecté au logement. Ils ont ainsi créé le secteur dit du "1% Logement" en 1953. Il s'agissait d'accompagner la modernisation des entreprises et des conditions de logement de leurs salariés. Les entreprises de plus de 20 salariés reversent ainsi un pourcentage de leur masse salariale (0,45% aujourd'hui) à des établissements financiers pilotés par les partenaires sociaux. L'objectif historique de ces organismes est le financement de la construction de logements sociaux réservés aux salariés des entreprises cotisantes.

Aujourd'hui ces fonctions se sont diversifiées vers des aides pour tous (aide au déménagement, garanties de loyers…) et surtout vers le financement de la politique de rénovation urbaine mise en œuvre dans les quartiers de logement sociaux construits depuis les années 60. Pour ce faire le "1% logement" finance l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, ANRU, organisme qui centralise les financements accordés aux mairies pour des projets de rénovation urbaine (démolitions de logements, reconstructions, réhabilitations, amélioration des espaces publics...). Enfin, depuis peu, les partenaires du "1% logement" jouent également un rôle d'opérateur immobilier (construction de logements au prix du marché ou en accession sociale à la propriété). Cet opérateur, la Foncière logement, a pour objectif de générer un patrimoine immobilier qui financera à termes les caisses de retraite des salariés.

On peut donc noter que si ce système de taxe servait hier à produire des logements en dessous du prix du marché pour les salariés, il est utilisé aujourd'hui pour produire des logements au prix du marché qui participent aux dynamiques de spéculation et d'enchérissement des prix.

II. Formes d'aides mises en œuvre

Les deux volets de l'action publique en faveur du logement sont les aides publiques, via l'intervention économique directe, et l'action réglementaire qui organise et régule le marché du logement.

II.1 L'intervention économique directe

La mise en œuvre des politiques publiques du logement en France a donné lieu, principalement depuis les années 50, à l'instauration d'un système d'aides orientées vers la construction, la réhabilitation, et l'aide au paiement du loyer et à l'accès à la propriété. Les objectifs de ces aides sont de permettre l'accès au logement au plus grand nombre, au-delà de l'offre du marché privé, et de soutenir par ailleurs le secteur du bâtiment, élément clef de l'économie nationale. *(Voir fiche N° 1)*
Les aides au logement sont remises en question de manière récurrente quant à leur efficacité réelle en terme d'accès au logement pour les plus fragiles, leurs supposés effets inflationnistes et leur manque de contrepartie sociale.

• **Les aides aux producteurs de logements** (les constructeurs, propriétaires…) ont vocation à favoriser les flux d'achat et de vente dans le logement et de soutenir le secteur de la construction.

- Les aides à la pierre, versées directement aux producteurs, sont principalement dirigées vers le logement locatif social. Elles sont liées à l'attribution des avantages de taux par la Caisse des dépôts et consignations. Une fraction de ces subventions a pour objet le logement privé. L'Agence nationale pour l'habitat (ANAH) verse des subventions aux propriétaires occupants ou bailleurs en vue d'opérations de réhabilitation.

- Les avantages de taux, c'est-à-dire les prêts de la Caisse des dépôts et le prêt à taux zéro, sont de plus en plus utilisés. Ils s'établissent à 1,8 milliards d'euros (2005). Néanmoins, la proportion de ces aides en direction du logement locatif social diminue au profit des aides en direction des ménages pour l'accès à la propriété (Prêt à taux zéro).

- Les aides fiscales ont également vu leurs montants et leurs circuits démultipliés, jusqu'à devenir aujourd'hui la plus importante aide aux producteurs. Les avantages fiscaux sont évalués à 7 milliards d'euros, la TVA à 5,5% (au lieu de 19,6%) sur les travaux et la construction représentant environ la moitié de ce montant. Les autres aides fiscales se répartissent entre des mesures en faveur des propriétaires occupants ou bailleurs réalisant des travaux et des aides à l'investissement locatif (dispositifs Robien, Borloo etc.). Ces dispositifs de défiscalisation pour l'achat d'un logement en vue de sa location sont un soutien au marché locatif et au secteur du bâtiment. Mais leur utilité urbaine et sociale est fortement contestée car malgré l'argent public investi pour leur construction, les logements produits n'ont pas de vocation sociale. En effet, la contrepartie exigée en échange de l'aide publique est un plafond de loyer en fait à peu près équivalent au prix du marché. Enfin, l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (à la charge des collectivités locales) est un autre type d'aide fiscal qui permet d'abaisser les prix du foncier dans une opération de construction de logement locatif social.

• **Les aides aux consommateurs de logement** (locataires) ont explosé à partir de 1977 lors de la "réforme Barre" qui a marqué le passage des aides à la pierre (aide à la construction) aux aides à la personne. Il s'agissait alors de sortir d'une vision keynésianiste d'intervention de l'Etat et d'assurer la vocation sociale du système en centrant les aides sur les individus. Cette recherche de la solvabilisation des ménages avait également vocation à soutenir la consommation. La combinaison, dans les années 80 et 90, de difficultés économiques croissantes, de l'augmentation des prix sur le marché du logement et de la généralisation des aides à la personne a entraîné l'explosion de ces dépenses publiques.

L'aide à la personne se répartit principalement entre l'Aide personnalisée au logement, APL, dans le logement locatif social et les aides au logement, AL, (aides au logement social et aides au logement familial) qui ont pris de l'ampleur, jusqu'à se stabiliser, en termes de bénéficiaires et non de montants, au début des années 1990. L'extension des aides à la personne a conduit au triplement du montant des aides versées depuis 1984. Aujourd'hui, les aides à la personne bénéficient à 6 millions de ménages, dont une grande majorité de locataires.

L'inflation de ces aides a conduit à des arbitrages défavorables aux ménages. Pour éviter un accroissement trop important de la dépense en aides à la personne, les pouvoirs publics ont multiplié les mesures qui limitent les potentiels bénéficiaires des aides : absence d'actualisation des barèmes, participation minimale forfaitaire augmentée etc. Ces mesures restrictives ne permettent pas de compenser l'augmentation du taux d'effort des ménages entraînée par la hausse des loyers et des coûts d'acquisition de logement. La solvabilisation des ménages pour le soutien à la consommation, objectif premier des aides personnelles, a donc laissé la place à des aides personnelles qui peinent à corriger les effets des hausses successives.

[5] Il faut noter l'importance d'un troisième élément qui n'est pas abordé ici : la réglementation technique visant à garantir la sécurité, des normes minimales d'habitabilité et des normes environnementales dans le logement.

II.2 La régulation et l'organisation du marché du logement

En France, l'action réglementaire des pouvoirs publics s'inscrit principalement autour de deux éléments[5] : la régulation des rapports locatifs d'une part et la mise en œuvre de politiques foncières de l'autre.

• **La régulation des rapports locatifs** consiste à établir un arbitrage et chercher un point d'équilibre entre les droits et devoirs des propriétaires et des locataires. Dans le logement social le locataire possède une protection assez importante (droit au maintien dans les lieux) qui ne le met pas à l'abri de l'expulsion en cas d'impayés. L'équilibre n'est pas le même dans le secteur locatif privé où la législation est très importante car elle a une forte influence sur : l'investissement locatif, la protection contre le risque de perdre son logement, le rapport global entre le parc locatif (fluide et plus accessible aux ménages jeunes ou en difficultés) et l'accès à la propriété.

La loi de 1989, actuellement en vigueur, fixe la durée minimum du bail à 3 ans renouvelée tacitement. Le propriétaire ne peut donner congé, en avisant le locataire au moins six mois à l'avance, que dans les cas suivants :

- reprise du logement pour l'occuper lui-même ou sa famille,
- vente du logement (dans ce cas, le locataire dispose d'un droit de préemption pendant deux mois)
- inexécution par le locataire de l'une des obligations lui incombant.

Le montant des loyers est librement fixé, mais une fois que le bail signé il ne peut augmenter que dans la limite d'un indice national. Une question majeure de l'équilibre propriétaire / locataire, au-delà de celle de la fixation des loyer, est la conséquence de l'impayé et les risques d'expulsion pour le locataire. La procédure d'expulsion est très encadrée en France, protégeant en partie le locataire entre le prononcé de l'expulsion et sa réalisation effective. Cependant, le contentieux locatif et le nombre d'expulsions prononcées n'ont cessé d'augmenter ces dernières années.

Aujourd'hui, les associations de propriétaires plaident pour une libéralisation du marché locatif (sur les prix et les possibilités d'expulsion immédiate) qui améliorerait sa fluidité, tandis que les mouvements de locataires demandent un renforcement du contrôle des loyers et l'interdiction des expulsions sans relogement.

• **La régulation des marchés fonciers**, principalement aux mains des collectivités locales, vise à maîtriser l'urbanisation du territoire et à produire du foncier à coût accessible. *(Voir fiche N° 2)*

Les politiques foncières en France ont été marquées par une évolution très forte : la rupture issue des profondes réformes de la décentralisation menées à partir du début des années 1980. La structure institutionnelle qui en résulte, en particulier le poids déterminant des municipalités, y joue un rôle essentiel. Pour mener les politiques de maîtrise foncière les collectivités publiques disposent en France d'une très large gamme d'outils leur permettant notamment d'intervnir directement sur les marchés fonciers. Mais la fragmentation institutionnelle et la globalisation des marchés peuvent rendre délicate la conduite des politiques foncières locales.

Les communes possèdent le pouvoir le plus important en matière d'urbanisme et de politique foncière, celui de préparer et d'approuver les plans locaux d'urbanisme (PLU). C'est le principal document d'urbanisme, opposable aux tiers, qui précise ce qu'on peut faire sur chaque parcelle du territoire, quel type de bâtiment on peut construire, quels sont les espaces protégés etc. Lorsqu'une commune a approuvé son PLU, elle a la responsabilité de délivrer (ou de refuser) le permis de construire. C'est bien sûr une étape clé dans la politique locale. Mais en plus du Plan local d'urbanisme (PLU), les collectivités locales disposent d'un certain nombre d'outils pour intervenir directement sur les marchés fonciers :

- Une commune peut intervenir comme n'importe quel autre acheteur ou vendeur sur le marché foncier pour acheter à l'amiable un terrain ou un bâtiment. La commune est alors simplement soumise aux règles du droit privé, et le bien acheté fera partie du domaine privé de la commune ;

- La deuxième façon pour une commune d'acheter un terrain ou un bâtiment est de recourir à l'expropriation, c'est-à-dire obliger le propriétaire à lui vendre son terrain, moyennant bien sûr le versement du "juste" prix défini le cas échéant par le juge. Cette procédure est une limitation du droit de propriété, elle ne peut se mener que dans un but d'intérêt général, et elle est légalement très encadrée ;

- Il existe enfin une troisième façon d'acheter un terrain pour une collectivité publique, largement utilisée en France, c'est le droit de préemption, c'est à dire le droit pour le bénéficiaire, souvent la commune, de se substituer à l'acquéreur lorsqu'un propriétaire déclare son intention de vendre son bien, terrain ou logement. Ce droit de préemption ne peut être utilisé que pour un motif d'intérêt général, par exemple la construction de logements sociaux ou d'un équipement collectif. En cas de désaccord sur le prix, le propriétaire peut retirer son offre, faire une contre-proposition ou aller éventuellement, en cas de désaccord persistant, jusqu'au juge de l'expropriation.

Il faut noter que dans la pratique, beaucoup de communes n'ont pas véritablement de politique foncière active, et que leur politique d'urbanisme se limite principalement à la réglementation de l'urbanisme et à la délivrance des autorisations (de construire, de lotir, de démolir…).

III. Nouvelle crise du logement

On parle à nouveau, depuis la fin des années 90, de crise du logement en France. Cette crise est le fruit d'une double insuffisance, de la production de logement et de la solvabilisation des ménages. Elle se traduit par une pénurie de logement et un décalage entre l'offre et la demande sur le marché de l'immobilier. Ses conséquences sont multiples *(Voir fiche N° 7 et 8)* :

- Difficulté d'accès à un logement décent et abordable pour un nombre croissant de personne et plus seulement les plus pauvres ou les personnes subissant des discriminations (surpopulation, décohabitation impossible, hébergements forcés chez des tiers) ;
- Persistance des situations de mal logement ou de non-logement ;
- Menace d'expulsions et nombre croissant de ménages expulsés chaque année de leurs logements.
- Augmentation des taux d'effort liés au logement (pourcentage du revenu consacré au logement) qui pénalise tous les ménages et fragilise les classes moyennes.

Dès la fin des années 70, l'Etat a commencé à abandonner les mécanismes régulateurs qui lui permettaient de tempérer les tendances spéculatives du marché. La diminution de l'aide à la pierre a eu pour contrepartie une augmentation du coût du logement pour les ménages et une explosion des dépenses publiques au travers du système d'aide à la personne. En outre, même si les dépenses publiques ont fortement augmenté, les aides personnelles au logement ont perdu leur pouvoir solvabilisateur en raison de l'importante hausse des loyers. La production de logements accessibles a été insuffisante du fait de la baisse des aides à la pierre et de l'augmentation des prix du foncier mais aussi du manque d'anticipation de l'augmentation du nombre de ménages (ménages de plus en plus petits). Ainsi, la crise s'alimente de l'insuffisance de la production de logements sociaux mais elle est aussi la conséquence directe d'une politique qui favorise essentiellement les mécanismes spéculatifs de marché (en particulier le développement de certains mécanismes d'aide fiscale sans contrepartie sociale). Ainsi, malgré des niveaux de construction neuve très élevés, la crise demeure car cette offre nouvelle de logement est en décalage avec la demande réelle (les 2/3 des logements neufs construits ne sont accessibles qu'à 1/3 de la population selon la fondation Abbé Pierre).

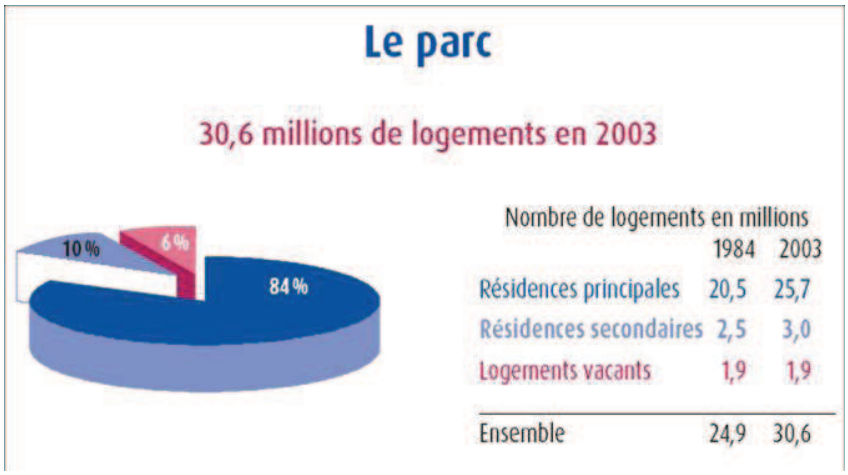
Ces processus de retrait des instruments de régulation du marché se prolongent aujourd'hui avec la financiarisation du logement social. Les organismes HLM obéissent de manière croissante à des logiques financières de gestion. La politique de logement menée ces dernières années est fondée sur une relance par les mécanismes de marché et une forme de privatisation rampante des outils de financement (le Livret A notamment dont la distribution doit être libéralisée sous la pression de l'Union Européenne) et de la gestion des organismes HLM. Ainsi, la réforme des statuts des sociétés HLM donne désormais le pouvoir aux actionnaires, et les pouvoirs publics montre une volonté de plus en plus marquée de vente du patrimoine locatif. Tous cela accentue la marchandisation du logement social.

La tension permanente sur le marché de l'immobilier fait des ménages les moins solvables les premières victimes de la crise et a incité les associations et les mouvements sociaux actifs dans le domaine du logement à développer des revendications et modes d'actions divers (voir fiche N° 10). Les luttes menées par les mal-logés et les sans-abri, les revendications des habitants contre la démolition de logements sociaux non vétustes ont joué dans l'affirmation progressive d'un Droit au logement qui se doit d'être effectif. C'est sous cet angle du droit et des ressources publiques à affecter au logement que doit se résoudre la crise actuelle du logement.

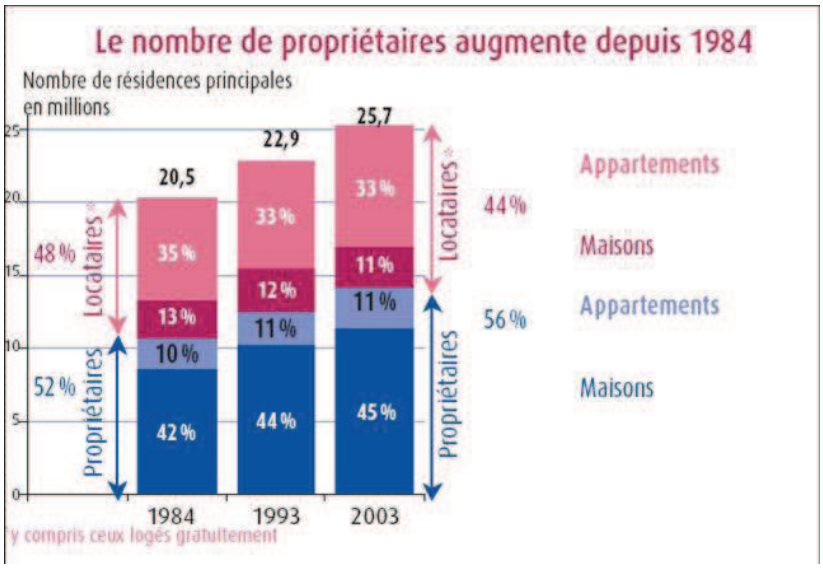
Aitec

LE LOGEMENT EN FRANCE EN QUELQUES CHIFFRES:

Le parc de logement et son occupation



Source DGUHC

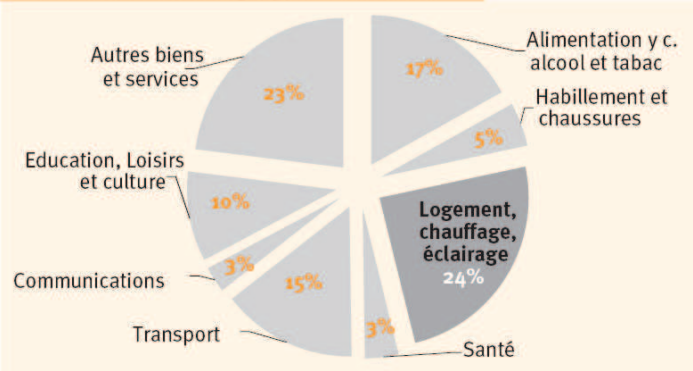


Source DGUHC

Résidences principales selon le statut d'occupation					%
	1984	1988	1992	1996	2002
Propriétaires	50,7	53,6	53,8	54,3	56,0
Sans emprunt en cours	26,3	27,4	30,3	32,1	35,0
Accédants	24,4	26,1	23,5	22,2	21,0
Locataires d'un local loué vide	39,0	37,2	37,7	38,1	37,9
HLM	14,6	15,0	15,3	15,7	15,6
Autre logement social	1,9	2,0	1,8	1,9	1,6
Loi de 1948	3,5	2,5	2,0	1,4	1,0
Secteur libre	19,0	17,7	18,6	19,1	19,7
Autres statuts	10,4	9,1	8,4	7,6	6,1
Meublés, sous -locataires	1,9	1,5	1,5	1,6	1,6
Fermiers ou métayers	0,6	0,4	0,2	0,2	0,3
Logés gratuitement	7,9	7,2	6,7	5,8	4,2
Champ : France métropolitaine.					
Source : Insee, enquête logement.					

Les prix de l'immobilier

Consommation des ménages par fonction (2005)



Rapport sur l'état du mal-logement en France, Fondation Abbé Pierre, 2007

Tableau 25 - L'évolution des prix de l'immobilier et des loyers du secteur privé

Progression des prix et des loyers France entière (en %)	Au cours des 12 derniers mois (depuis 2005)	Au cours des 3 dernières années (depuis 2003)	Au cours des 6 dernières années (depuis 2000)
Prix des logements anciens (au m2, source : FNAIM)	+ 7,6	+ 37,1	+ 86,0
Prix des appartements neufs (au m2, source : NEXITY)	+ 5,8	+ 34,5	+ 71,9
Prix des terrains à bâtir (au m2, source : NEXITY)	+ 1,4	+ 25,3	+ 46,3
Revenu disponible des ménages (source : INSEE)	+ 3,9	+ 11,5	+ 26,1
Loyers de marché du secteur privé* (au m2, source : CLAMEUR)	+ 2,4	+ 11,5	+ 29,1
Prix à la consommation (source : INSEE)	+ 1,9	+ 6,0	+ 12,3

* seules relocations et locations nouvelles

Rapport sur l'état du mal-logement en France, Fondation Abbé Pierre, 2007

Le mal-logement

PERSONNES NON OU TRÈS MAL LOGÉES	PERSONNES
Sans-domicile-fixe	**100 000**
Personnes privées de domicile personnel	**≅ 974 600**
- dont résidence principale en chambre d'hôtel	50 000
- dont habitat de fortune : cabane, construction provisoire...	41 000
- dont personnes vivant à l'année en camping ou en mobile home...	100 000
- dont personnes hébergées chez des tiers faute d'autres solutions et qui vivent dans des conditions de logement très difficiles	150 000
- dont locataires ou sous locataires d'un meublé (355 000 ménages)	≅ 533 000
- dont personnes en structures d'hébergement et d'insertion : CHRS, CADA, CPH, résidences sociales , ALT (hors centres d'hébergement d'urgence)	100 600
Personnes vivant dans des conditions de logement trés difficiles	**2 187 000**
- dont personnes vivant dans des logements dépourvus de « confort de base » (absence de salle d'eau, de WC, de système de chauffage)	1 150 000
- dont personnes vivant en situation de surpeuplement « accentué » (surpeuplement accentué = nombre de pièces standard - 2 pièces)	1 037 000
NOMBRE TOTAL DE PERSONNES CONNAISSANT UNE PROBLÉMATIQUE FORTE DE MAL-LOGEMENT	**3 261 600**

PERSONNES EN SITUATION DE RÉELLE FRAGILITÉ À COURT OU MOYEN TERME	
Logements en copropriétés dégradées nécessitant une intervention publique (300 000 logements)	**≅ 750 000**
Personnes en situation de précarité pour impayés de loyer de plus de 2 mois (289 000 ménages)	**≅ 722 500**
Personnes occupant un logement sans droit ni titre suite à une décision de justice prononçant l'expulsion (64 258 ménages)	**≅ 160 645**
Personnes vivant en situation de surpeuplement « au sens large » hors surpeuplement « accentué » (surpeuplement au sens large = nombre de pièces standard - 1 pièce)	**3 507 000**
Personnes hébergées chez des tiers (amis ou famille) hors hébergés qui vivent dans des conditions de logement très difficiles	**823 000**
NOMBRE TOTAL DE PERSONNES EN SITUATION DE RÉELLE FRAGILITÉ À COURT OU MOYEN TERME	**5 963 145**

Rapport sur l'état du mal-logement en France, Fondation Abbé Pierre, 2007

LOGEMENT SOCIAL ET INTERVENTION PUBLIQUE

FICHE N°1 LES AIDES PUBLIQUES AU LOGEMENT

La mise en œuvre des politiques publiques du logement en France a donné lieu, principalement depuis les années 50, à l'instauration d'un système d'aides orientées vers la construction, la réhabilitation, et l'aide au paiement du loyer et à l'accès à la propriété. Les objectifs de ces aides sont de permettre l'accès au logement au plus grand nombre, au-delà de l'offre du marché privé, et de soutenir par ailleurs le secteur du bâtiment, élément clef de l'économie nationale. Traditionnellement, on présente ces aides sous deux formes, les aides à la pierre (aide financière apportée à l'investissement d'un maître d'ouvrage qui construit ou réhabilite des logements) et les aides à la personne (aide financière apportée aux personnes pour alléger le coût des loyers ou des remboursements d'emprunts).
Cette fiche présente les modalités de ces aides, leurs évolutions et les conséquences de leur utilisation sur le marché du logement et sur l'accès au logement pour les plus démunis.

Evolutions historiques et idéologiques

Suite aux retards de construction, accumulés depuis le début du XXème siècle, et du fait des destructions de la 2ème guerre mondiale, la France s'est trouvée à la fin des années 1940 dans une situation de pénurie de logements. Afin de combler ce retard, un investissement public massif a été engagé pour construire du logement social et aider l'accession à la propriété. Le type de financement alors utilisé entre les années 50 et la fin des années 70 est l'aide à la pierre qui, modulée en fonction des catégories de revenus, pouvait représenter jusqu'à 60% du coût du logement. Il s'agit donc de la mise en œuvre d'une politique keynésienne où l'Etat intervient pour satisfaire des besoins non satisfaits par le marché.

A partir de 1977, la réforme "Barre", considérant que les retards quantitatifs ont été rattrapés et souhaitant mettre en place un système d'intervention de l'Etat plus libéral, réoriente les politiques du logement vers l'aide à la personne et l'aide par les circuits de financement. L'aide à la pierre devient marginale, représentant aujourd'hui un faible pourcentage du prix du logement social.

Depuis la fin des années 90, l'aide au logement va principalement vers l'aide fiscale pour inciter les investisseurs privés à investir dans le logement (avec des contreparties sociales parfois très réduites). Le bilan de cette politique n'a pas encore été établi de manière globale mais il semblerait bien qu'il ait coûté très cher à l'Etat pour des résultats assez réduits en terme urbain et de développement de l'accès au logement pour tous.

Aides aux producteurs

Ces aides ont vocation à favoriser les flux d'achat et de vente dans le logement et de soutenir le secteur de la construction. Elles se développent en direction des propriétaires privés via l'Agence nationale pour l'habitat, le prêt à taux zéro et les aides à l'investissement (dispositifs Robien, Borloo etc.). Les aides aux organismes HLM sont distribuées par les Directions départementales de l'équipement, ou par les collectivités (Etablissements publics de coopération intercommunale ou départements) ayant demandé la délégation des aides de l'Etat par contractualisation.

Les aides à la pierre, versées directement aux producteurs, se font principalement en direction du logement locatif social. Elles sont liées à l'attribution des avantages de taux par la Caisse des dépôts et consignations. Lors du montage d'une opération de logement locatif social, en réhabilitation ou construction neuve, les services déconcentrés de l'Etat – les DDE – attribuent le versement d'une subvention à l'opérateur. Ces subventions font l'objet d'une ligne séparée dans le budget annuel du ministère en charge du logement.

Elles stagnent depuis une dizaine d'années et se situent autour d'un milliard d'euros par an. A titre d'exemple, la subvention pour une opération de logement social courant, le Prêt locatif à usage social – PLUS, s'établit à 5% du coût de l'opération. Une fraction de ces subventions a pour objet le logement privé. L'Agence nationale pour l'habitat (ANAH) verse également des subventions aux propriétaires occupants ou bailleurs en vue d'opération de réhabilitation. En 2005, cette aide de l'ANAH s'élevait à 416 millions d'euros. Ces aides ont connu une première phase de « décentralisation » par la mise en œuvre de la loi « libertés et responsabilités locales » de 2004, les collectivités compétentes pouvant demander à l'Etat la délégation de l'enveloppe des aides.

Les aides fiscales et les avantages de taux représentent la part la plus importante des aides aux producteurs. Elles concernent à la fois les producteurs de logement social et les aides aux ménages.

Les avantages de taux, c'est-à-dire les prêts de la Caisse des dépôts et consignations indexés sur le taux du livret A et le prêt à taux zéro, sont en augmentation et s'établissent à 1,8 milliards d'euros (2005). En proportion, les prêts de la Caisse des dépôts et consignations en direction du logement locatif social ont fortement baissé pour s'établir à 23% des avantages de taux. A l'inverse, ces avantages en direction des ménages pèsent pour 58% : le prêt à taux zéro est à l'origine de cette hausse. Anciennement une bonification versée aux établissements de crédit, il est devenu un crédit d'impôt et s'est élargi à l'acquisition dans l'ancien.

Les aides fiscales se sont également démultipliées, à la fois dans leurs montants et leurs circuits. Ces avantages fiscaux sont évalués à 7 milliards d'euros. La TVA à 5,5% sur les travaux et la construction représente environ la moitié de ce montant. Cette disposition fiscale, dont la vocation principale est de soutenir le secteur du bâtiment, est remise en cause par la Commission européenne. Les autres aides fiscales se répartissent entre des mesures en faveur des propriétaires occupants ou bailleurs réalisant des travaux et des aides à l'investissement locatif (dispositifs Robien, Borloo etc.). Ces dispositifs de défiscalisation pour l'achat d'un logement en vue de sa location sont à la fois un soutien au marché locatif, ce « produit » financier vise à attirer les investisseurs dans le marché de la pierre, et au secteur du bâtiment. Enfin, l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (à la charge des collectivités locales) permet d'abaisser les prix du foncier dans une opération de construction.

Les aides à la personne : Aides au consomateur

Les aides à la personne étaient marginales dans le secteur du logement jusqu'à la réforme dite « Barre » de 1977. Cette réforme a institué l'Aide personnalisée au logement, APL, dans le logement locatif social et l'accession à la propriété (Prêts à l'accession à la propriété, « PAP »). Parallèlement, les autres aides personnelles (aides au logement social et aides au logement familial) ont pris de l'ampleur par l'extension du nombre de leurs bénéficiaires, notamment en s'ouvrant aux étudiants. Le nombre de bénéficiaire s'est stabilisé dans les années 1990 mais le montant des aides a explosé : il a triplé depuis 1984. Aujourd'hui, les aides à la personne bénéficient à 6 millions de ménages, dont une grande majorité de locataires.

L'inflation des aides à la personne depuis leur mise en place a conduit à des arbitrages défavorables aux ménages. En effet, pour éviter un accroissement trop important de la dépense en aides à la personne, les pouvoirs publics ont multiplié les petites mesures qui limitent les potentiels bénéficiaires de ces aides : absence d'actualisation des barèmes, participation minimale forfaitaire augmentée etc. Ces mesures restrictives ne permettent pas de compenser l'augmentation du taux d'effort des ménages entraînée par la hausse des loyers et des coûts d'acquisition de logement. La solvabilisation des ménages pour le soutien à la consommation, objectif premier des aides personnelles, a donc laissé la place à des aides personnelles qui peinent à corriger les effets des hausses successives.

Aide au logement et Droit au logement

La mise en œuvre de la politique du logement en France a donné lieu à des dispositifs d'aides en faveur de la construction, de la réhabilitation et des "consommateurs" qui, par leur massivité et la complexité de leur mode de distribution et de financement, présentent une inertie telle qu'ils paraissent handicaper la politique qu'ils devaient servir. On peut tout de même observer des inflexions dans les politiques d'aide au logement par la stagnation, voire la baisse, des aides directes pour le logement locatif social, et la faiblesse des dispositions en faveur de la revalorisation des aides personnelles. D'un autre côté la montée en puissance des aides fiscales, dispositifs n'entraînant pas de débats parlementaires et ne nécessitant pas d'affirmation de la volonté politique, à l'inverse des mobilisations budgétaires, est le signe d'une perte de contrôle des politiques nationales. On peut dès lors s'interroger sur l'efficacité des aides et leur effectivité pour permettre à l'Etat de mettre en œuvre le droit au logement opposable dans les années à venir.

Bibliographie

Les Comptes du logement 2005, DGUHC, Juin 2007

Rapport annuel sur l'état du mal logement en France, Fondation Abbé Pierre, 2007

Lucie Couet

FICHE N°2
LES POLITIQUES FONCIÈRES LOCALES EN FRANCE

Les politiques foncières (ensemble des réglementations, moyens et outils mis en œuvre afin d'assurer l'administration des sols) jouent toujours un rôle clé dans les politiques urbaines et du logement mais elles en sont souvent une partie cachée, non affichée explicitement. Les politiques foncières en France sont marquées par une évolution très forte : la rupture issue des profondes réformes de la décentralisation menées à partir du début des années 1980. La structure institutionnelle qui en a résulté, en particulier le poids déterminant des municipalités, y joue un rôle essentiel. Pour mener les politiques de maîtrise foncière, les collectivités publiques disposent en France d'une très large gamme d'outils, en particulier pour intervenir directement sur les marchés fonciers. Mais la fragmentation institutionnelle et la globalisation des marchés peuvent rendre délicate la conduite des politiques foncières locales.

Qui a la responsabilité des politiques foncières en France ?

Après une très longue tradition de forte centralisation, dans laquelle l'Etat jouait un rôle clé, une importante réforme de décentralisation est intervenue à partir de 1981 et plusieurs lois, en particulier entre 1981 et 1983, ont profondément transformé l'organisation des pouvoirs en la matière. Pour nous en tenir à l'essentiel, le pouvoir en matière d'urbanisme et de politique foncière a été attribué aux communes. Ce sont elles qui ont aujourd'hui le pouvoir le plus important : préparer et approuver les plans locaux d'urbanisme (PLU), le principal document d'urbanisme, opposable aux tiers, qui précise ce qu'on peut faire sur chaque parcelle du territoire, quel type de bâtiment on peut construire, quels sont les espaces protégés etc. Lorsqu'une commune a approuvé son PLU, elle a la responsabilité de délivrer (ou de refuser) le permis de construire. C'est bien sûr une étape clé dans la politique locale.

Si l'on tient compte du fait qu'il existe en France plus de 36 000 communes, on comprend qu'il s'agit là d'un système extrêmement décentralisé. Pour comprendre comment peut fonctionner un système aussi décentralisé, on doit prendre en compte trois éléments complémentaires :

- Le premier réside dans le « contrôle de légalité », pouvoir conservé par l'Etat de contrôler que les communes respectent les lois, en particulier les lois sur l'urbanisme, l'aménagement et la construction. Les communes communiquent donc au représentant de l'Etat l'ensemble de leurs actes, qu'il s'agisse de plans d'urbanisme ou de permis de construire. L'Etat peut alors intervenir et obtenir des modifications, ou poursuivre la commune devant le tribunal administratif. On doit remarquer que l'Etat ne fait qu'un usage limité de ce contrôle, ce qui ne veut pas dire que l'éventualité de ce contrôle ne joue pas un rôle dans les décisions prises par les communes.

- Le deuxième réside dans le fait que, sous certaines conditions, l'Etat a conservé le pouvoir d'imposer aux communes des décisions quand celles-ci concernent des réalisations importantes (par exemple un grand équipement d'infrastructures, aéroport, autoroute ou ligne de chemin de fer TGV). A cette fin, deux outils juridiques sont utilisables, l'Opération d'Intérêt National (OIN) ou le Projet d'Intérêt Général (PIG).

- Le troisième est lié au développement des structures qui rassemblent plusieurs communes. Compte tenu de leur très petite taille, ce type de coopération intercommunale est rapidement apparu nécessaire et s'est développé sous diverses formes : les Communautés urbaines, les Communautés d'agglomération et les Communautés de communes, regroupées sous le terme générique d'Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI). La plupart de ces structures ont une fiscalité propre, et près de 90% des habitants en France vivent sur un territoire couvert par un EPCI .

Les outils des politiques foncières locales

En plus des outils réglementaires, en particulier du Plan local d'urbanisme, les collectivités locales disposent d'un certain nombre d'outils pour intervenir directement sur les marchés fonciers :

- D'abord, une commune peut intervenir comme n'importe quel autre acheteur ou vendeur sur le marché foncier pour acheter à l'amiable un terrain ou un bâtiment. La commune est alors simplement soumise aux règles du droit privé, et le bien acheté fera partie du domaine privé de la commune (ou de l'EPCI). La seule contrainte pour elle est alors de demander une évaluation au Ministère des Finances, service des Domaines. Mais ce n'est qu'une indication que la commune n'est pas tenue de suivre.

- La deuxième façon pour une commune d'acheter un terrain ou un bâtiment est de recourir à l'expropriation, c'est à dire d'obliger le propriétaire à lui vendre son terrain, moyennant bien sûr le versement du "juste" prix, qui fait d'abord l'objet d'une évaluation par le ministère des finances. Compte tenu de son caractère "agressif" par rapport au droit de propriété, l'exercice de ce droit est entouré de garanties. L'Etat vérifie tout d'abord que l'acquisition est faite dans un but d'intérêt général : c'est le Préfet, représentant de l'Etat, qui signe la "Déclaration d'Utilité Publique", au terme d'une enquête publique, rendant ensuite possible la mise en œuvre de l'expropriation. D'autre part, si l'exproprié est en désaccord avec le prix proposé, il peut le contester et recourir à la justice, le juge de l'expropriation fixant alors en dernière instance le prix final qui sera accordé.

- Il existe enfin une troisième façon d'acheter un terrain pour une collectivité publique, largement utilisé en France, c'est le droit de préemption. Le bénéficiaire, souvent la commune, peut se substituer à l'acquéreur lorsqu'un propriétaire déclare son intention de vendre son bien, terrain ou logement. Ce droit de préemption ne peut être utilisé que pour un motif d'intérêt général, par exemple construire des logements sociaux ou construire un équipement collectif. Sous le nom de "droit de préemption urbain" cet outil est très largement utilisé par les communes. En cas de désaccord sur le prix, le propriétaire peut soit retirer son offre, ou faire une contre-proposition, et aller éventuellement jusqu'au juge de l'expropriation en cas de désaccord persistant. C'est un outil puissant, il est utilisé par de nombreuses communes. Dans un grand nombre de cas, il est utilisé comme un outil stratégique coordonné avec la mise en œuvre des plans d'urbanisme et des politiques du logement. Mais sa puissance même a pu donner lieu ici ou là à quelques dérives et il est envisagé de "resserrer" l'usage de ce dispositif.

La mise en oeuvre des politiques foncières

Dans la pratique, beaucoup de communes n'ont pas véritablement de politique foncière active, et leur politique d'urbanisme se limite principalement à la réglementation de l'urbanisme et à la délivrance des autorisations. Les exemples significatifs sont le plus souvent le fait de grandes collectivités, généralement organisées en structure intercommunale comme les communautés urbaines. On peut prendre par exemple le cas de la Communauté Urbaine de Lyon, la COURLY, qui regroupe aujourd'hui 57 communes, soit plus de 1 million d'habitants. Elle est dotée de services techniques compétents, et elle a la charge de la préparation et de la mise en œuvre du PLU, le Plan Local d'Urbanisme, et également de la politique d'acquisition foncière pour contribuer à la bonne mise en œuvre du plan. Elle fait en particulier un usage actif du droit de préemption, notamment pour la mise en œuvre de sa politique du logement social. Une autre configuration est celle de la création d'Etablissements publics fonciers spécialisés. Ceux ci peuvent être créés par l'Etat ou, de plus en plus, comme des Etablissements Publics Fonciers locaux. Ils peuvent être alimentés par une taxe spécifique, la "taxe locale d'équipement", et ils disposent d'un certain nombre de prérogatives de puissance publique, en particulier le recours à l'expropriation et au droit de préemption. La récente loi "Engagement National sur le Logement" du 13 juillet 2006 contient d'ailleurs des dispositions pour encourager le développement de tels outils au niveau des régions. Il n'est pas certain que ce niveau soit le plus adéquat.

Vincent Renard

FICHE N°3 LES OPÉRATEURS DU LOGEMENT SOCIAL

Les opérateurs du logement social – aussi appelés organismes HLM (habitation à loyer modéré) - sont depuis près d'un siècle les piliers de la politique de logement en France. Fruit de l'initiative du patronat social et de la volonté des collectivités locales, le paysage actuel garde la trace de cette double origine. Cependant, au-delà des logiques propres à chaque "famille" d'opérateurs du logement social, ces derniers se caractérisent par leurs métiers communs : produire des logements locatifs pour des populations à revenus modestes (construction neuve ou acquisition-réhabilitation), les gérer et éventuellement accompagner l'accession sociale à la propriété ; ainsi que par les règles qui leur sont applicables (activité à but non lucratif). Marqué jusqu'à présent par une grande stabilité, le paysage des opérateurs du logement social en France connaît cependant aujourd'hui des évolutions notables qui devraient aller croissantes : impact de la décentralisation, financiarisation…

Quelques repères historiques

- Initialement, les sociétés d'habitation à bon marché (HBM) sont issues de l'initiative privée, particulièrement des milieux patronaux soucieux des conditions de vie de leur main d'œuvre. C'est la loi Siegfried de 1894 qui encourage la **création d'HBM pour les salariés.**
- Toujours dans le souci de répondre aux besoins en logement des ouvriers, la loi Ribot de 1908 crée les sociétés de Crédit immobilier pour favoriser **l'accession à la propriété** d'une partie d'entre eux.
- La création des offices publics est rendue possible quant à elle par la loi Bonnevay de 1912 qui permet aux communes et aux départements d'initier une politique de logement pour l'ensemble des ménages, et plus seulement en direction des ouvriers.
- Les opérateurs du logement social ainsi créés s'appuient pour produire du logement sur les fonds (prêts et subventions) de l'Etat. **La loi Loucheur de 1928 marque le premier engagement financier de l'Etat dans le logement social**. Mais il faudra attendre les années 50, et l'échec des tentatives de relance du secteur de l'habitat par le marché dans l'immédiat après-guerre, pour que l'effort financier de l'Etat dans les **aides à la pierre** permette véritablement aux opérateurs de produire massivement. Il s'agit alors de permettre au plus grand nombre d'accéder à un logement locatif social.
- Cet objectif est réaffirmé par la loi de 1977 qui institue les **aides personnelles au logement**, dans une perspective bien différente cependant, puisqu'il ne s'agit plus d'apporter une aide à la construction du logement en lui-même mais au ménage qui l'occupe s'il a des revenus modestes.
- A partir des années 1980, les opérateurs du logement social entrent davantage dans une **logique de gestion** du parc existant que de production neuve.
- Parallèlement à l'objectif de loger le plus grand nombre, il leur est demandé de **loger en priorité les ménages les plus défavorisés**. A partir des années 1990 (loi du 31 mai 1990 relative au droit au logement, loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions), l'Etat a en effet été amené à redéfinir son action en direction des ménages exclus du fait de la crise du logement. Plus récemment, la loi de 2007 instituant un droit opposable au logement marque une nouvelle étape qui aura sans doute un impact sur les pratiques des bailleurs sociaux dans la réponse aux demandes de logement social.

Les opérateurs du logement social aujourd'hui

La France compte aujourd'hui **4,1 millions de logements locatifs** et de logements-foyers gérés par les organismes HLM. Ils représentent au total 16% des résidences principales du pays et logent 10 millions de personnes.
Au total, il existe plus de **820 organismes HLM** qui emploient 73 000 salariés.

On distingue deux grandes catégories d'organismes HLM :

- d'une part, des établissements publics locaux (au nombre de 280 environ), à savoir **les offices publics HLM (OPHLM)** et **les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)** ;

- et d'autre part, **les entreprises sociales pour l'habitat** (ESH - au nombre de 290 environ), qui sont des sociétés commerciales (sociétés anonymes) mais soumises, en très grande partie, aux mêmes règles que les offices HLM.

Il faut ajouter à ces organismes une soixantaine de **sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI)** et 160 **sociétés coopératives d'HLM**.

Cependant, la notion d'opérateur du logement social ne peut se réduire à ces 5 catégories d'acteurs (OPHLM, OPAC, ESH, SACI, coopératives HLM) qu'il est convenu d'appeler « les organismes HLM ». Si l'on considère non pas les statuts mais les métiers mis en œuvre, c'est-à-dire la production et la gestion de logements destinés à des ménages ayant des difficultés économiques et/ou sociales, il faut y inclure les **sociétés d'économie mixte** (SEM) ainsi que les **associations agréées**. A cet égard, il faut souligner le rôle déterminant des associations dont le parc de logements est marginal quantitativement mais qui accueillent les populations les plus fragiles que le parc social classique n'a pas été en mesure de loger.

Ordonnance du 1er février 2007 relative aux offices publics de l'habitat

De façon très schématique, on a coutume de distinguer des logiques propres à chaque famille d'organismes HLM : les OPHLM sont marqués par une logique politique, les orientations stratégiques étant définies par les élus locaux ; les ESH sont marquées par une logique gestionnaire, en lien avec leur ancrage dans le monde de l'entreprise privée ; et les OPAC sont un peu hybrides entre ces deux logiques.

Dans la pratique, on constate de plus en plus un rapprochement entre les différentes logiques ; et il est fréquent qu'un OPHLM se transforme en OPAC.

Suite à la loi du 13 juillet 2006 "portant engagement national pour le logement", l'ordonnance du 1er février 2007 prévoit la transformation de plein droit des OPHLM et des OPAC en office public de l'habitat (OPH). Ce nouveau cadre institutionnel, en grande partie inspiré du statut des OPAC, permet notamment aux offices de s'adapter au contexte nouveau créé par le renforcement de compétences des collectivités territoriales dans le domaine de l'habitat.

Enjeux actuels

Les enjeux actuels auxquels sont confrontés les opérateurs du logement social sont principalement de deux ordres :

- d'une part, ce qui concerne la satisfaction de la demande en logement social et ses évolutions, au plan quantitatif et qualitatif (à savoir leurs objectifs) ;
- d'autre part, ce qui relève des évolutions du paysage institutionnel et des règles auxquelles ils sont soumis (modalités de mise en œuvre).

- Répondre à la demande en logement social et à ses évolutions

A l'heure actuelle, le rythme de production des logements sociaux en France ne permet pas d'absorber une demande croissante. Le déficit est évalué à 800 000 logements sociaux environ. Le premier enjeu est donc bien celui d'une **relance massive de la production** de logements qui soient effectivement abordables pour les ménages les plus modestes.

En outre, les organismes HLM sont depuis plusieurs années engagés dans le **renouvellement urbain** qui conjugue construction, démolition et poursuite de l'amélioration du parc. Au-delà des interventions sur les immeubles, il intègre la redéfinition des espaces, des voiries, des transports, des équipements ainsi que l'implantation ou le développement d'activités économiques ou culturelles. Dans ce cadre, les opérateurs sont parfois contraints d'arbitrer entre production nouvelle (offre supplémentaire) et renouvellement du stock (amélioration qualitative de l'offre).

Cette évolution du parc pour répondre à la demande doit notamment intégrer **l'adaptation des logements au vieillissement de la population** ainsi que les impératifs de développement durable, en particulier sous l'angle de la **maîtrise de l'énergie** / maîtrise des charges. Les opérateurs sont par ailleurs confrontés à la difficulté d'assurer le **logement des plus démunis tout en respectant les équilibres de peuplement** (exigence de mixité sociale).

De plus, ils doivent poursuivre leurs efforts pour assurer la meilleure **qualité de service rendu aux locataires** ; cela passe notamment par la mobilisation et la formation de personnels de proximité (gardiens, médiateurs, agents d'accueil, conseillères sociales) mais aussi le partenariat avec les acteurs locaux dans une logique de gestion urbaine de proximité (régie de quartier, club de prévention, etc.).

Ajoutons que, vu l'ampleur de la demande en logement social au plan quantitatif, il ne suffira pas de jouer sur le stock pour obtenir des effets à court et moyen terme, il faudra aussi **intervenir sur les flux**. A l'heure actuelle, le taux de rotation dans le parc social situé autour de 10% ne permet pas d'accueillir massivement de nouveaux ménages. L'accession sociale à la propriété apparaît comme l'une des formes privilégiées pour (re)créer de la mobilité résidentielle.

- S'adapter aux évolutions du contexte institutionnel et juridique

Le premier élément à prendre en compte est que l'environnement des opérateurs du logement social évolue. Ainsi, la **décentralisation** confère aux collectivités territoriales un rôle accru dans les politiques du logement.

On assiste également à l'arrivée de **nouveaux opérateurs privés** tels que l'Association Foncière Logement gérée par les partenaires sociaux.

Plus globalement, le secteur du logement social est marqué par une **logique de financiarisation**. Les organismes HLM obéissent de plus en plus à des logiques financières de gestion. Le **rôle du 1% Logement** en tant que financeur et actionnaire de référence de nombreuses ESH se renforce : la loi « Borloo » de 2003 donne désormais le pouvoir aux actionnaires. Une forme de **privatisation rampante des outils de financement** (livret A) est en marche.

Jusqu'à présent, la France a persisté dans le choix d'opérateurs du logement social spécialisés et protégés de la concurrence. A cet égard, le paysage français des opérateurs reste en marge des transformations constatées en Europe. Cependant, **l'impact du droit communautaire** sur le logement social est appelé à s'accroître, en particulier sous l'aspect de la **mise en concurrence**. Le mouvement de banalisation des organismes HLM, entamé par la réforme des aides à la pierre à la fin des années 1970 mais resté marginal, devrait ainsi s'accélérer.

Cécile Canpolat

Bibliographie

GUERRAND Roger-Henri et QUILLIOT Roger ; *Cent ans d'habitat social : une utopie réaliste*, Albin Michel, 176p., 1989

Ecole Nationale de l'Administration, *Séminaire relatif au logement, groupe 6 : les opérateurs du logement social*, 2006

Union Sociale pour l'Habitat, *Logement social : quel encadrement après l'exclusion de la directive services ?*, Rapport 2005-2006

www.union-hlm.org

FICHE N°4 : LES CIRCUITS DE FINANCEMENT DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

Le logement locatif social est financé par un système d'aides à la pierre mis en place progressivement à partir de l'après-guerre et qui continue à fonctionner sur les mêmes principes aujourd'hui. Les aides au logement locatif social sont aisées à appréhender dans leur fonctionnement mais leur efficacité est difficile à estimer globalement en raison de nombreuses aides fiscales qui ne font pas l'objet d'évaluations systématiques.

Définition

Le logement locatif social est entendu comme les logements gérés par des organismes publics ou semi-publics :

- Offices publics d'HLM – OPHLM ;
- Offices publics d'aménagement et de construction – OPAC ;
- Coopératives HLM ;
- Sociétés d'économie mixte – SEM ;
- Entreprises sociales pour l'habitat – ESH – ex SA HLM ;
- Bailleurs privés propriétaires de logements conventionnés en accord avec l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH) et/ou suite à l'obtention de subventions pour l'amélioration de l'habitat.

Le logement locatif social dont il est question ici exclut le logement social de fait, c'est-à-dire le logement privé accueillant des ménages à revenus faibles et dont ce n'était pas la vocation à l'origine.

Le logement aidé par les circuits auxquels nous nous intéressons est le logement conventionné, c'est-à-dire ouvrant droit à l'Aide personnalisée au logement (APL) ou le logement intermédiaire, qui fonctionne sur les mêmes mécanismes de financement.

Types de financement

Le logement locatif social bénéficie de 3 grands types de financements publics liés à la production, à la construction ou à l'achat de logements sociaux :

- Les subventions de l'Etat ;
- Les prêts bonifiés de la Caisse des dépôts et consignations ;
- Les aides fiscales qui se décomposent en : exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les bailleurs publics et semi-publics, TVA à 5,5% sur la construction et avantages fiscaux pour les bailleurs privés.

La dernière catégorie d'aide constitue à la fois le domaine le plus récent de développement des aides et le plus complexe à appréhender, d'une part parce qu'il a évolué plus souvent que les deux premières catégories, d'autre part parce que son impact et son importance n'ont jamais fait l'objet d'une estimation précise.

Circuit de financement

- Les prêts de la Caisse des dépôts et consignations

La Caisse des dépôts et consignations est le « banquier » principal des organismes de logements sociaux. Elle gère les fonds d'épargne issus du livret A et des autres épargnes réglementées. Les liquidités issues de ces fonds d'épargne permettent de bonifier des prêts en faveur des producteurs de logements sociaux. Indexés sur le taux du livret A, actuellement à 2,75%, ils sont révisables sur ce même taux. Ce système permet de financer les logements produits sur une durée plus longue que celle proposée par les établissements de crédits privés.

Les prêts font l'objet d'une programmation annuelle nationale : les enveloppes sont réparties entre les différentes directions régionales de la Caisse des dépôts.

Les prêts de la Caisse des dépôts sont programmés selon le type de logement social souhaité. Plus les plafonds de ressources des locataires à l'entrée dans le logement et le plafond de loyer pratiqué est bas, plus le prêt est bas. Il existe actuellement 5 types de prêts :

- Le PLUS (Prêt locatif à usage social) permet de créer du logement accessible à plus de 60% de la population française.
- Le PLA-I (Prêt locatif aidé d'insertion) a pour objectif d'aider à la création de logements accessibles aux ménages ayant des ressources inférieures.
- La PALULOS, prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale, a vocation à permettre l'amélioration des logements aux propriétaires de logements sociaux conventionnés.
- Le PLS (Prêt locatif social) est octroyé pour la production de logements destinés à des ménages aux revenus supérieurs à ceux des plafonds du PLUS.
- Le PLI (prêt locatif intermédiaire) peut également être alloué à un producteur de logement social pour créer du logement accessible, qui n'ouvre pas droit à l'APL. Ce prêt est indexé sur le taux du Livret d'épargne populaire (LEP).

• Subventions de l'Etat ou des collectivités (Etablissements publics de coopération intercommunale – EPCI, et départements)

Lors de la réalisation de programmes de logements sociaux, l'Etat verse une subvention à l'opérateur. Depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, cette enveloppe budgétaire de subvention peut être déléguée au Président de l'EPCI ou du département qui a conclu une convention de délégation des aides à la pierre avec l'Etat.

La programmation de ces crédits issus du budget de l'Etat est réalisée annuellement sur des critères socio-démographiques par la Direction générale de l'urbanisme, de la construction et de l'habitation (DGUHC). Les crédits sont répartis entre régions puis entre départements, sous l'autorité du préfet de région et en fonction des demandes et des besoins estimés des organismes producteurs. Si un EPCI ou un département a demandé la délégation des aides à la pierre, la programmation de ces crédits est négociée entre cette collectivité et le Préfet de région.

• Mode d'attribution des prêts de la Caisse des dépôts et des subventions de l'Etat ou des collectivités

Un opérateur qui souhaite réaliser du logement social sollicite un agrément auprès de l'Etat, ou de la collectivité délégataire des aides à la pierre. Cet agrément permet d'ouvrir le droit à l'APL pour les futurs locataires. Il est accordé après instruction du programme de l'opération de logement, sur critères sociaux et financiers. L'équilibre financier de l'opération est indispensable à sa validation.

L'obtention de cet agrément ouvre droit à la sollicitation d'un prêt de la Caisse des dépôts. A nouveau, cette dernière examine la validité de l'opération et exige sa garantie, le plus souvent par la collectivité sur le territoire de laquelle sera implantée l'opération.

Seuls le PLS et le PLI dérogent à ce mode d'attribution. En effet, les opérateurs peuvent s'adresser à d'autres établissements de crédits pour obtenir ces prêts, refinancés par la Caisse des dépôts.

• Les aides fiscales

Deux types d'aides fiscales sont destinées à soulager les opérateurs du poids de la fiscalité lors de la réalisation de l'opération et des premières années de vie des programmes :

- La TVA à 5,5% ;
- L'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (jusqu'à 25 ans).

L'application de la TVA à 5,5% a été très débattue au sein de la Commission européenne. Elle est en sursis et son application est devenue plus complexe et détaillée, en particulier dans l'amélioration du logement. Néanmoins, son principe demeure le même. L'opérateur pratique la livraison à soi-même à l'issue de l'opération, qui lui permet de bénéficier d'un abaissement de la TVA de 19,6% à 5,5% par le Trésor.

L'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe perçue normalement par les collectivités locales, est un avantage fiscal qui pèse sur ces dernières. L'Etat compense alors l'intégralité de la perte de recettes liée à cet avantage. Il en va de même en cas d'abattement de 30% de la taxe foncière qui peut être accordé à des organismes ayant conclu des conventions avec l'Etat.

Lucie Couet

Bibliographie

AMZALLAG Michel, TAFFIN Claude, *Le logement social*, Paris, LGDJ, 2003, 117 p.

Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, *Le financement du logement en France*, Paris, 2002

HEUGAS-DARRASPEN Henri, *Le financement du logement en France*, Paris, La Documentation française, 1994, 181 p.

TERRITOIRES ET POLITIQUES PUBLIQUES

FICHE N°5 LA MIXITÉ SOCIALE, DÉFINITION, ÉCHELLE ET CONSÉQUENCE

La notion de mixité sociale est de plus en plus utilisée dans la construction des politiques du logement. Mais les incertitudes autour de sa définition et les présupposés idéologiques qui lui sont rattachés en font également une notion très contestée.

Incertitude de la notion, acceptions positives et négatives

La mixité sociale est à la fois un état : la cohabitation sur un même territoire de groupes sociaux aux caractéristiques diverses, et un processus : le fait de faciliter la cohabitation sur un même territoire de groupes divers par l'âge, la nationalité, le statut professionnel, les revenus afin d'avoir une répartition plus équilibrée des populations. Prise par l'un ou l'autre de ces aspects la notion reste imprécise et soulève débats et polémiques. Elle peut ainsi être mise en valeur et justifier d'importantes dispositions des politiques du logement et dans le même temps être accusée d'accentuer la ségrégation sociale et ethnique.

[1]Chamboredon J.-C., Lemaire M., *Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement*, Revue française de sociologie, Vol XI. N°1, Jan-Mar 1970

A ce double aspect d'état décrit ou de processus mis en œuvre s'ajoute une incertitude lexicale, on parle indifféremment de mixité, de diversité, de brassage… Ces termes sont certes très proches mais les contextes dans lesquels ils sont repris leur donnent des connotations diverses. Par ailleurs **l'idée même de diversité entendue comme processus, c'est-à-dire l'organisation incitative ou imposée de la cohabitation, porte en elle deux incertitudes majeures** : l'échelle d'action (de la cage d'escalier à l'agglomération) et surtout les critères retenus (niveau de revenu, nationalité, âge, appartenance supposée à un groupe ethnique ou religieux…)

Dans leurs acceptions positives, les discours sur la mixité sociale posent le principe d'une ville ouverte harmonieuse et hétérogène où la lutte contre la ségrégation et la hantise du ghetto sont d'autant plus fortes que l'on se place, en France, dans un système égalitariste et universaliste. Ainsi, depuis au moins 15 ans, la référence à une exigence de diversité ou de mixité sociale figure régulièrement dans le discours politique ainsi que dans la réglementation française. Cependant l'affirmation de ce principe de diversité se situe souvent dans le registre de l'incantatoire et l'incertitude de sa définition laisse planer le risque d'une utilisation inverse de la notion qui servirait des pratiques discriminatoires. En effet, il existe derrière l'idée de mixité des objectifs, valeurs et pratiques attachés à des acceptions historiques d'ordre morales plus que politiques:

- **"L'éducation" des couches populaires par la proximité de couches sociales supérieures.** C'est l'idée historique de la mixité, dès la fin du 19ème siècle, selon laquelle la coexistence de plusieurs couches sociales sur un même lieu favoriserait la cohésion sociale. Cette ligne argumentative est encore aujourd'hui à la base de certains arguments de défense de la diversité sociale. Pourtant dès 1970 Chamboredon et Lemaire montraient, dans un article resté fameux[1], que la proximité spatiale n'entraînait pas forcément de proximité sociale, exacerbant au contraire les marquages et les distances et déstabilisant les sociabilités existantes.

- **La déconcentration des populations pauvres ou immigrées.** Cette deuxième idée, en partie liée à la première, explique que la plupart du temps la diversité sociale se fait "par le bas" (et très souvent en lien avec la question du logement social, de sa construction, de sa diversification et de son peuplement) en tentant de faire venir des classes moyennes dans des quartiers populaires. Elle se base sur l'idée que la concentration de pauvreté est synonyme de tension sociale et que celle d'immigrés empêche leur intégration dans la société.

- **La lutte contre la discrimination et la ségrégation** par l'introduction de la mixité sociale dans la loi. Cette acception plus positive a porté la diversité ces dernières années dans le discours public et notamment dans les dernières lois relatives aux questions urbaines et du logement. Affirmée sous le terme de "mixité", la notion est ainsi

associée à l'hébergement des personnes défavorisées (loi Besson 1990) ou encore à la construction de logements sociaux (loi Solidarité et renouvellement urbain 2000). Elle est donc aujourd'hui "mobilisée comme moyen privilégié de reconstruire du lien social ou de la cohésion et permettrait d'éviter l'exclusion dans ses manifestations spatiales les plus aiguës"[2] . Elle se traduit cependant par les mêmes moyens qu'hier, agissant principalement dans les quartiers de logements locatifs sociaux pour disperser les populations pauvres et faire venir des populations plus riches.

Transposition de la notion de mixité dans les politiques du logement

L'introduction de mixité sociale et la revitalisation socio-économique sont devenues les deux principales justifications de la mise en place de politiques de rénovation urbaine dans les quartiers populaires et les quartiers de grands ensembles de logements sociaux construits dans les années 60/70. La volonté d'introduction de mixité sociale s'est alors traduite principalement par deux canaux : par la construction de logement social (instrument "traditionnel" des politiques de logement à destination des classes moyennes et populaires) et par la volonté de déconcentration des quartiers pauvres (vision historique et morale de la mixité).

[2] Segaud M., Brun J. et Driant J.-C., *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Armand Colin, 2003, 451 p., article de Marie-Hélène Bacqué, "Mixité sociale"

[3] Voir les travaux de Valérie Sala Pala

La réponse par la construction de plus de logement social dans les villes qui n'en possédaient pas assez, a été mise en œuvre depuis 2000 autour de la loi Solidarité et renouvellement urbain. Cette loi impose un minimum de 20% de logements sociaux dans toutes les communes des agglomérations de plus de 50000 habitants. C'est une importante avancée qui permet d'augmenter l'offre globale de logements accessibles, mais elle possède ses limites et effets pervers :
- Certains maires refusent de l'appliquer, préférant payer des amendes.
- Elle n'empêche pas de continuer à créer des quartiers de logements sociaux séparés du reste de la ville.
- Une fois les 20% atteints, certaines communes ralentissent la construction ou tentent de diminuer le pourcentage par des ventes et des démolitions.
- On peut enfin questionner l'utilisation même du logement social comme outil servant la mixité étant donné que le logement social est défini de manière de plus en plus large allant jusqu'à loger des classes moyennes supérieures (construction de plus en plus de logement social "peu social", accessible en terme de revenus à 70% de la population).

En plus de cette loi, certains maires expérimentent l'introduction de mixité sociale à l'échelle de chaque opération de construction en imposant un pourcentage de logements sociaux dans tout programme de construction neuve.

Les réponses qui réinscrivent la mixité dans ses présupposés classiques se traduisent par les politiques de peuplement du logement social et par les politiques de rénovation urbaine mises en œuvre dans les quartiers populaires. Ainsi on note que certains bailleurs sociaux ont des pratiques discriminatoires dans l'attribution des logements sociaux au nom de la mixité[3].

Parce qu'il ne faudrait pas à l'échelle d'une cité ou d'un immeuble que trop de personnes d'une même origine soient concentrées, on refuse d'attribuer des logements en créant des catégories ethniques de manière artificielle.

Par ailleurs, à un niveau plus global, l'Agence nationale de la rénovation urbaine (Anru) mène une politique d'intervention dans les quartiers de logements sociaux avec l'idée qu'il convient d'agir sur le logement pour améliorer les difficultés socio-économiques des habitants. Au nom de la mixité sociale, l'Anru impose d'élaborer des projets urbains incluant des démolitions de logements sociaux et la construction de logements intermédiaires et en accession à la propriété. On touche ici à l'idée historique de la lutte contre les concentrations de pauvres et d'immigrés qui seraient néfastes à leur intégration dans la société. Ces politiques s'appuient sur des présupposés idéologiques très contestables (l'habitat criminogène, l'éducation des couches populaires par la proximité de couches supérieures…). Elles sont par ailleurs d'autant plus absurdes qu'elles s'inscrivent dans un contexte de crise du logement et de difficulté d'accès à des logements décents et abordables pour des populations démunies. La démolition n'est, en aucun cas, aujourd'hui une politique à mettre en œuvre dans la précipitation.

Mixité sociale et droit à la ville

La demande des habitants des quartiers populaires est simplement de ne pas être enfermés en tant que "pauvres". La réponse par la mixité sociale et la diversification de l'habitat est une formalisation de cette demande par l'appareil administratif.
Or la demande du droit à la ville n'est pas une demande de vivre dans un quartier hétérogène au niveau social et ethnique, c'est la demande de pouvoir choisir son lieu de vie et d'avoir accès aux transports, aux équipements, aux services.

Sous ses différentes acceptions, la diversité sociale entretient une relation plus qu'ambiguë avec la discrimination et la ségrégation. Or les concentrations de certaines populations présentant les mêmes caractéristiques ne présentent pas de difficultés en elles-mêmes en ce qu'elles renvoient à la liberté de chacun de vivre où il le souhaite. Il y a problème quand ces concentrations sont subies, quand elles résultent d'un processus de discrimination.

Les quartiers populaires, qui répondent en outre à des besoins, ont un droit à l'existence. Il convient de distinguer alors une agrégation, résultat d'aspirations individuelles dans une société où il existe des différenciations sociales ; et une ségrégation plus durable, relégation qui affecte des territoires de dimension variable où des groupes sociaux ne peuvent pas mettre en œuvre leurs droits fondamentaux.

Aitec

FICHE N°6
DÉCENTRALISATION ET TERRITORIALISATION DES POLITIQUES DU LOGEMENT.

Les politiques du logement sont complexes et diversifiées, de l'établissement d'une législation et d'une réglementation (normes de construction, modalités d'organisation des opérateurs, plans territoriaux d'aménagement) à une action directe ou incitatrice (construction, subventions, incitations fiscales…). Dans tous les cas pour mener à bien ces politiques quatre éléments au moins sont nécessaires : des moyens financiers, des savoirs techniques, des compétences et une responsabilité juridique enfin, une légitimité démocratique. L'Etat a été pendant longtemps le seul à même de réunir ces quatre éléments et malgré l'enclenchement d'un processus de décentralisation depuis plus de vingt ans, il détient aujourd'hui encore les leviers d'action sur la politique du logement.

[1] Ghékière L., *Les politiques du logement dans l'Europe de demain*, La Documentation Française, 1992.

La question de la répartition des compétences et des responsabilités dans le domaine du logement est d'une grande complexité. D'un point de vue pratique, tout d'abord, car en France vingt ans d'accumulation législative et d'allers-retours entre l'Etat et les collectivités ont créé un système illisible, complexe et technocratique où les frontières des compétences de chacun sont floues et les responsabilités diluées. D'un point de vue théorique ensuite car de "grands principes" s'affrontent derrière la question de la place de l'Etat. L'Etat de son point de vue est le garant de l'égalité territoriale, la solidarité nationale et la redistribution. Les collectivités locales revendiquent, elles, la légitimité démocratique, l'efficacité et la bonne gestion issues de la proximité et de la connaissance du terrain. Cette complexité place alors l'évolution de la conduite des politiques du logement dans une situation très paradoxale, entre des forces politiques et économiques qui poussent au retrait de l'Etat tandis que d'autres, s'appuyant sur la tradition centralisatrice française, poussent l'Etat à se réinvestir et à garder un contrôle serré de la mise en œuvre locale des politiques du logement.

Un désengagement de l'Etat sans décentralisation… …des transferts de compétences sans moyens.

Malgré l'adoption de diverses lois et mesures de décentralisation depuis vingt cinq ans, la conduite des politiques du logement est restée en France une responsabilité de l'Etat. Contrairement aux politiques d'urbanisme (maîtrise du droit des sols transférée aux communes pour mobiliser l'offre foncière), les politiques du logement n'ont pas été décentralisées. En effet, plusieurs arguments ont justifié en 1982 le maintien d'un système centralisé : le rôle clef du secteur du bâtiment dans l'économie nationale, la politique massive de construction de logement social et l'équilibre du système de financement du logement social qui ne pouvaient être que nationaux.

Aujourd'hui encore, malgré un contexte national et européen en pleine transformation, la France demeure l'un des pays les plus centralisés en ce qui concerne la conduite des politiques du logement.

Le logement en Europe : un processus de décentralisation largement engagé

Selon la typologie définie par Laurent Ghékière, le système français se distingue ainsi des modèles plus décentralisés prévalant dans d'autres pays européens[1]:

- **Les modèles centralisés** avec délégation de l'exercice de la compétence logement. Il s'agit de petits pays (Portugal, Grèce, Luxembourg, Irlande) dans lesquels la politique du logement est définie au niveau central mais dont la mise en œuvre est confiée aux collectivités.

- **Les modèles semi-décentralisés**. En Allemagne, Autriche, Espagne, Italie, les compétences sont partagées entre Etat fédéral ou central et des régions à l'autonomie administrative affirmée. L'Etat définit un cadre homogène dans lequel les régions définissent leur politique. Les régions peuvent déléguer leurs compétences aux échelons inférieurs (communes en Allemagne et Autriche). En Finlande, Suède, Danemark, Pays-Bas, les collectivités définissent et mettent en œuvre leur politique de l'habitat, prenant en charge une part conséquente de son coût grâce à une forte décentralisation du système fiscal.

- **Les modèles régionalisés**. Seule la Belgique a entièrement régionalisé sa politique du logement sans aucun cadre national d'intervention à l'exception des compétences fiscales et de la réglementation des loyers.

Après la Seconde guerre mondiale, l'Etat était le seul à posséder les moyens financiers nécessaires à la reconstruction. De même, jusqu'à la fin des années 1970, il possédait seul les compétences et la légitimité pour intervenir dans la politique du logement et fixer des priorités d'action. Cependant, parallèlement à un pilotage centralisé, l'Etat a promu une "territorialisation" croissante de l'intervention publique, visant à mieux coordonner les instruments de la politique du logement. Cette territorialisation a reposé à la fois sur un renforcement des services déconcentrés de l'Etat et sur un transfert progressif de compétences au profit des collectivités territoriales, dessinant ainsi les contours d'une décentralisation.

Or après 25 ans de ces politiques de transfert, l'Etat cherche aujourd'hui encore à garder un rôle de programmation et d'évaluation, laissant la responsabilité de l'exécution et de la gestion des fonds aux collectivités locales. Il continue à fixer le montant des enveloppes d'aides financières allouées au logement et à décider de leur répartition territoriale. De même, la politique des "agences" (telles que l'Agence nationale pour la rénovation urbaine), inspirée du modèle anglo-saxon, va dans le sens inverse de l'autonomie et de la définition locale des politiques, l'Agence nationale n'accorde en effet des fonds aux collectivités que si leurs projets concordent avec l'esprit des plans mis en œuvre.

Par ailleurs, la part croissante des aides fiscales à la construction a une influence croissante sur les marchés locaux du logement. Or ces aides sont nationales et déterritorialisées, elles constituent un facteur supplémentaire sur lequel les collectivités locales n'ont pas prise. En outre, ces aides, qui ne prennent pas en compte les Programmes locaux de l'habitat et qui n'ont que très peu de contrepartie sociale, sont aujourd'hui très critiquées dans un marché de l'habitat en crise.

Dilution des compétences et des responsabilités : quel poids des politiques publiques sur les marchés du logement?

Oscillant aujourd'hui entre contractualisation et délégation de compétences, le champ des politiques de l'habitat est éclaté entre des procédures diverses mobilisant des acteurs différents (communes, intercommunalités, départements…), à des échelles distinctes (quartier, commune…), sur des démarches a priori complémentaires, mais généralement cloisonnées. Comme le fait remarquer Jean-Claude Driant, "la lisibilité de ces politiques et des compétences qu'elles mobilisent, s'en trouve considérablement limitée." [2]

En se désengageant quantitativement et qualitativement au profit d'un système complexe de délégation, l'Etat a peu à peu perdu la capacité de régulation du marché du logement qu'il possédait auparavant. On peut alors lire le désengagement de l'Etat et la contractualisation avec les collectivités locales comme la volonté de laisser s'instaurer une logique dominante de marché où les acteurs privés jouent un rôle moteur.

L'exemple des financements pour la construction de logement sociaux (aides à la pierre), illustre parfaitement l'ensemble de ces évolutions. Dans les années 1950, l'Etat assurait à la fois le financement et la mise en œuvre d'importants programmes de construction (Zones à urbaniser en priorité). En 1983, lors de la première vague de décentralisation, il a choisi de garder un fort contrôle sur ces financements pour éviter la multiplication des

[2] DRIANT Jean-Claude, *20% de logements sociaux partout?* , Pouvoir Locaux, n°45, juin, pp. 59-64.

dispositifs locaux et l'accentuation des inégalités entre les territoires. Mais l'utilisation des fonds devenant locale, elle a été orientée et même localisée par des dispositifs de programmation et de contractualisation avec les collectivités locales. Enfin, la dernière vague de décentralisation de 2004 a introduit la possibilité de déléguer la gestion de ces financements aux départements et aux intercommunalités sous le contrôle de l'Etat.

Par ailleurs, au cours de toute cette période, le poids de ces aides n'a fait que diminuer (selon la logique qui, depuis 1977, privilégie les aides à la personne sur les aides à la pierre). Ainsi aujourd'hui face à la masse des logements existants et à celle de la construction privée, le poids de la construction de logements sociaux est insuffisant pour produire de véritables rééquilibrages territoriaux et réguler les marchés de l'habitat.

Paradoxalement l'influence de ces financements de l'Etat sur les politiques de l'habitat aujourd'hui est peut-être au second plan par rapport à ce que peuvent réaliser, en théorie, les communes. Car sans posséder de compétence dans le domaine du logement, les communes, par une maîtrise intelligente de l'occupation de leur sol, peuvent avoir une influence conséquente sur les marchés locaux.

Sur différents volets des politiques du logement, l'Etat a ainsi mis en place une série d'outils contractuels et territorialisés qui ne favorisent en aucun cas l'éclaircissement des compétences et des responsabilités de chacun. Par ailleurs, le cloisonnement de ces politiques pose des problèmes concrets de connaissance des territoires et des besoins de la population pour mettre en place des politiques adéquates.

Et la démocratie?

Les dernières évolutions législatives des années 2000 orientent la politique du logement vers une contractualisation par objectifs. Par ailleurs la montée en puissance de l'échelle de l'agglomération, qui met en cohérence les différents dispositifs préexistants, semble désigner l'intercommunalité comme "chef de file" pouvant exercer une compétence sur l'offre et la demande de logement. Le consensus existant autour de la place croissante des intercommunalités dans la définition et la mise en œuvre des politiques du logement désigne donc ce niveau comme le "bon" niveau pour allier efficacité et équité. Mais il devient alors indispensable d'interroger la légitimité démocratique de ces regroupements de communes et la pertinence du découpage territorial de certains d'entre eux.

Cependant, quelle que soit la manière de conduire les politiques du logement, il faut s'interroger sur leur transparence et leur caractère démocratique. Quelles régulations citoyennes du système existe-t-il? Et comment, dans ces systèmes complexes, faire participer les habitants, premiers intéressés à la question, à la mise en œuvre des politiques du logement ?

Samuel Jablon

Bibliographie

BEHAR Daniel, ESTEBE Philippe, *Décentralisation ou fin des monopoles territoriaux ?*, dans "L'Etat de la France 2005-2006", La Découverte, mai 2005

DRIANT Jean-Claude, *20% de logements sociaux partout ?*, Pouvoir Locaux, n°45, juin, pp. 59-64.

GREMION C., *Une compétence partagée, ou les stratégies d'acteurs entre déconcentration et décentralisation* , dans Segaud M., Bonvalet C. et Brun J. (sous la direction de) "*Logement et habitat, l'état des savoirs*", La Découverte, pp. 264-272, 1998

Séminaire relatif au « Logement » : Logement et décentralisation, ENA, Direction des études, Juillet 2005

LES CRISES DU LOGEMENT

FICHE N°7 : CRISE DES QUARTIERS, CRISE DU LOGEMENT

La crise du logement est premiere

La crise du logement est un phénomène permanent qui se manifeste sous différentes formes selon les époques.

Depuis la Seconde guerre mondiale :

- Crise quantitative liée à la destruction des villes pendant la guerre : insuffisance de logements. Réponse : cités d'urgence, insuffisantes elles-mêmes ; des familles dans des logements de fortune et sous des tentes.
- Crise qualitative pendant la période de construction massive de logement social (années 60 et 70) : au début des années 70, on estime que la quantité de logements correspond à peu près au nombre de gens à loger en France. Mais se pose alors la question des conditions de logement : tandis que le logement inconfortable est encore très répandu dans les centres anciens, dans les faubourgs et à la campagne, les logements sociaux construits plus récemment deviennent très vite obsolètes ; et surtout, le cadre de vie des grands ensembles est contesté.
- Crise quantitative de nouveau après la loi de 1977 qui inaugure le désinvestissement de l'Etat du champ de la construction de logements. Il s'ensuit un ralentissement de la construction sociale et un renchérissement général du logement. Résultat : les logements de fortune (bien mal nommés) et les bidonvilles réapparaissent, les roulottes aussi, les taudis loués au prix fort… sans compter ceux qui, de plus en plus nombreux, couchent dehors.

Aujourd'hui, la situation est très tendue entre un marché du logement privé dont les coûts s'élèvent à des hauteurs vertigineuses et un marché du logement social qui reste inaccessible à une grande partie de la population qui y a droit, d'après son niveau de revenus, du fait d'attributions sélectives et discriminatoires.

La politique de rénovation urbaine a inauguré un cycle de démolition des logements sociaux et de renouvellement urbain par la construction privée ou soi-disant sociale[1]. En ce sens, les quartiers d'habitat social sont menacés, c'est pourquoi leurs habitants se sont parfois mobilisés dans le cadre de la « Coordination anti-démolition ».

[1] « Soi-disant sociale » qualifie des opérations de construction dont la maîtrise d'ouvrage peut être sociale (au sens de bailleurs sociaux ou de la Foncière Logement) mais dont les modalités de financement imposent des prix de location supérieurs au logement social moyen.

Qu'est-ce que la crise des quartiers ?

Le terme de crise des quartiers est ambigu. Il recouvre plusieurs phénomènes qui ont leurs racines dans différentes politiques publiques, principalement la politique du logement, la politique de la ville et la politique d'intégration (ou de cohésion sociale). Mais, au-delà de ces politiques spécifiques, c'est toute l'évolution de la société française (et d'autres peut-être) qui est connotée par l'emploi du vocable de "crise des quartiers".

Dans le sens commun, le mot quartier tend désormais à désigner quasi exclusivement le quartier d'habitat social plus ou moins enclavé et/ou excentré. Ainsi, du fait d'une évolution quelque peu paradoxale, on en est venu à appeler quartier ce qui est l'antithèse du quartier de ville traditionnel.

Dans le vécu de la ville, le quartier, distinct de la définition administrative du quartier, est une partie de la ville, plus ou moins nettement délimitée, signifiante pour ses habitants par une ambiance urbaine particulière tenant à un ensemble où l'histoire, la géographie, la politique et l'économie se conjuguent pour imprimer un certain style à la sociabilité et à l'image interne et externe des lieux ; s'y attache en général une inter-connaissance largement fondée sur la durée de présence des habitants et des activités économiques dont une partie fournit de l'emploi à la population et une autre assure son approvisionnement.

Les ensembles d'habitat social ont été édifiés en grand nombre et en grande hauteur à la périphérie des villes des années 50 au milieu des années 70. Différentes politiques publiques ont eu des impacts contrastés sur l'évolution physique et sociale de ces ensembles et sur les représentations qui y sont attachées.

La politique du logement

Les logements clairs et spacieux qui apportaient le confort aux habitants des taudis et des bidonvilles ont assez rapidement perdu leur bonne image, moins pour leur qualité que pour celle des programmes dans lesquels ils étaient inscrits : très peu d'équipements collectifs au début, mauvaise desserte en transports en commun, éloignement des centres villes et des lieux de travail et surtout, gigantisme des opérations (de certaines du moins) qui a fait dénoncer cette politique de massification du logement comme responsable de perte de repères pour ses habitants. Progressivement, ces espaces ont été équipés sans que, pour autant, la représentation qui en est faite de vacuité et d'isolement, ne cesse. Au contraire, cette représentation a été aggravée et intériorisée par nombre de ses habitants : à mesure que les développements du marché du logement et les politiques d'attribution des logements sociaux tendaient à vider ces ensembles de leur population la plus favorisée et à les « réserver » aux catégories les plus pauvres, notamment aux immigrants, le complexe de relégation s'est diffusé au sein de ces quartiers. Et la notion de quartier est venue remplacer celle de cité ou d'ensemble, prenant en même temps une tonalité identitaire.

La politique de la ville

Les cités périphériques d'habitat social n'ont accédé en quelque sorte au rang de quartiers qu'après un certain temps, notamment sous l'effet de la politique du développement social des quartiers, appelée ultérieurement politique de la ville. L'idée du développement social des quartiers relève d'une problématique volontariste qui entendait rendre leur fierté aux habitants de ces lieux, en dépit de leurs difficultés matérielles de vie, par une démarche globale fondée simultanément sur la réhabilitation du bâti, l'amélioration de la vie sociale et culturelle, la mobilisation des habitants pour leurs projets divers et pour l'emploi.

Après des débuts prometteurs dans une période fertile en changements (arrivée de la gauche au pouvoir, politique du DSQ promue par quelques maires socialistes, commission nationale DSQ très militante, fin de l'interdiction faite aux étrangers de créer et de diriger des associations, d'où la floraison d'associations dans les quartiers d'habitat social et les marches pour l'égalité lancées par des jeunes nés de parents immigrés), l'orientation première a été quelque peu contredite : le changement de désignation de "développement social des quartiers" à "politique de la ville" recouvre une option de normalisation et d'assimilation, alors que le DSQ était dans la valorisation de dynamiques spécifiques et dans leur accompagnement vers l'ouverture et l'échange, pour ne pas dire l'universel.

Alors que n'a pas été donné le temps de réussir à la première démarche (d'où son échec relatif), la seconde est venue banaliser l'approche de ces espaces habités et casser des constructions et des solidarités embryonnaires, d'où des frustrations qui ont fait germer ce qu'on appelle trop vite crise des quartiers.

La politique d'intégration

Il n'y a pas de politique publique d'intégration clairement lisible au cours des années de politique de la ville, mais un discours sur l'intégration (qui varie selon les moments). Il place l'intégration sociale sous le signe de l'assimilation et du gommage du passé colonial dans les mécanismes de l'immigration en provenance de pays qui ont fourni pendant des années la main d'œuvre nécessaire à l'industrie et au BTP. Depuis, l'immigration s'est diversifiée et le terme d'intégration a été largement rejeté au profit de la mise en lumière des phénomènes de discrimination qui sévissent dans le monde du travail mais aussi du logement, des loisirs…

Au devant de la scène, les jeunes Français nés de parents immigrés sont ceux qui ressentent le plus durement le racisme manifeste dans toutes ces discriminations. Certains d'entre eux le verbalisent et en font la base d'une action sociale et politique. Mais le plus grand nombre méprise la revendication politique et s'adonne plutôt à des formes de contestation artistique ou de révolte physique comme on l'a vu avec la flambée de violence de l'automne 2005. Quelles que soient les formes adoptées, elles sont généralement incomprises et négligées, voire caricaturées. Ainsi, mettre en avant la crise des quartiers est une manière d'éviter de faire face à la crise de société qu'elle révèle et de l'analyser autrement que par des amalgames simplificateurs.

Sonia Fayman

FICHE N°8 L'HABITAT TIERS : ENTRE MAL LOGEMENT ET PARC SOCIAL DE FAIT

L'habitat tiers[1] est un habitat populaire, hors logement social public, qui reste souvent un point aveugle des situations du logement, des situations urbaines et des politiques publiques. Souvent insalubre ou vétuste, il joue un rôle important sur le plan urbain et comme **parc social "de fait"**. L'habitat tiers abrite une population de propriétaires-occupants et de locataires qui semblent disposer de revenus comparables à ceux de la population de l'habitat social. Cependant ces habitants ont, bien plus souvent que dans le logement social, des modes d'insertion économique précaires et parfois informels. Le plus souvent l'habitat tiers est un logement ancien et mal entretenu situé en centre ville. Il peut cependant prendre des formes très variées : foyer, pavillon individuel occupé par une personne qui n'a pas les moyens de l'entretenir, copropriété dégradée, logement HLM "abandonné" par son bailleur…

[1] "L'habitat tiers" est une notion élaborée par Gustave MASSIAH et Jean-François TRIBILLON dans Habitat-tiers, Recherche exploratoire sur l'habitat populaire, PUCA, 2000

Cet habitat possède une fonction sociale au-delà de son insalubrité, il joue en effet un rôle de parc social de fait par deux formes contradictoires :
- des prix bas liés à l'état du logement
- une accessibilité à des personnes qui, pour des raisons de discrimination ou de statut ne peuvent entrer dans le parc social ou privé (ce qui peut alors se traduire par des prix élevés, au-dessus même de ceux du marché).

L'habitat tiers révèle alors deux réalités contradictoires : l'état de l'insalubrité et du mal logement d'une part, le rôle social et urbain constamment joué par le logement populaire privé de l'autre.

L'insalubrité

L'habitat tiers est un habitat dégradé et vétuste dans lequel vivent encore de nombreuses personnes en France. En effet, malgré les politiques d'amélioration mises en œuvre depuis des décennies, un million de personnes vivent dans un habitat indigne. Cet habitat regroupe les situations d'insalubrité, d'habitat précaire, de saturnisme, d'hôtels meublés dégradés etc.

Les situations d'habitat indigne et de logements dépourvus d'équipement de base ont eu tendance à diminuer depuis 10 ans. Cependant, dans le même temps, les situations de surpeuplement, d'hébergement ou d'habitat "atypique" (en camping à l'année par exemple) augmentent ou stagnent. Selon la Fondation Abbé Pierre, en 2007, en France, plus de 2 millions de personnes vivent dans des conditions de logement très difficiles (absence d'éléments de confort de base, surpeuplement accentué) pour un total d'environ 3 millions de personnes mal logées ou sans logement.

On observe par ailleurs depuis quelques années une réapparition des bidonvilles en périphérie des grandes villes, sur des terrains en friche et des zones dangereuses (sous les ponts du périphérique par exemple). Il existe selon l'association ATD Quart-monde 24 bidonvilles en Ile-de-France qui accueilleraient chacun entre 100 et 200 personnes, la plupart originaires d'Europe de l'Est. Les conditions de vie y sont extrêmement précaires et les habitants y risquent l'expulsion à tout moment. Les actions publiques pour éradiquer ces bidonvilles se limitent trop souvent à des relogements provisoires en hôtel qui ne font alors que déplacer les problèmes.

Restent ainsi dans ces habitats les plus dangereux les personnes les plus fragiles vivant dans une très grande pauvreté, SDF, sans-papiers, gens du voyage… Or l'expérience montre que l'éradication de ces logements dangereux ne peut se faire efficacement que par une coordination entre les différentes institutions travaillant sur ce domaine et en lien avec les personnes qui y vivent. Ainsi la lutte contre l'habitat insalubre permet souvent de mettre en place de groupes d'action et de suivi pluridisciplinaires issus de différents organismes. C'est le cas par exemple du dispositif pilote mis en place par le Pact de Lille.

Un comité de pilotage contre l'insalubrité et les marchands de sommeil

Le comité a été mis en place dans le quartier de Fives à Lille sous la responsabilité du PACT. En raison d'une pénurie d'offre de logement social, des carences de l'encadrement législatif et du contexte économique difficile, un véritable marché locatif du sous logement s'est développé. Ce marché du taudis est diffus sur le quartier et laisse place à toutes les formes d'exploitation humaine car il s'adresse à des populations "captives". C'est souvent une population aux ressources modestes (bénéficiaires du RMI, Allocation adulte handicapé, emploi précaire...), démunie et qui subit des pressions diverses de propriétaires peu scrupuleux. Ces bailleurs, peu délicats, sont parfois bien connus, ils sont organisés, connaissent la législation et sont financièrement sécurisés par le dispositif du tiers payant des aides au logement. Le parc social privé constitue une réponse en termes d'accès au logement des familles défavorisées. Il faut cependant agir auprès des propriétaires de ces logements pour les rendre salubres et permettre à la population qui y réside des conditions de vie décentes et dignes. La démarche s'organise essentiellement sur des actions de conseil, d'incitation et de coercition, en s'appuyant sur la mise en synergie des actions à mener mais aussi sur la coordination des différents acteurs intervenant, de par leurs prérogatives respectives, sur des champs de compétences précis.

L'originalité de l'action repose sur la mise en œuvre d'une instance stratégique d'échange et de coopération (comité de pilotage) réunissant des acteurs avec des champs de compétences divers, et permettant d'agir en cohérence sur le traitement des situations qui semblaient auparavant inabordables.
Pour en savoir plus : *http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article214*

Rôle de l'habitat tiers et droit au logement

La majeure partie de l'habitat tiers se situe dans la ville existante (quartiers intra-muros, noyaux urbains des faubourgs…). Il contribue alors fondamentalement à la mixité de ces quartiers en permettant l'accès à un logement à des personnes qui autrement n'en trouveraient pas. Il a également une fonction d'intégration sociale et urbaine dans les zones délaissées par l'habitat résidentiel. En outre, l'habitat tiers n'a pas été construit illégalement ou clandestinement, sans respect des règles d'urbanisme et de construction. S'il est devenu aujourd'hui vétuste et inconfortable **abritant une population pauvre et instable qui ne trouverait pas place ailleurs**, c'est parce que sa gestion a été assurée dans ce sens : il a toujours accueilli des gens pauvres, il a été administré, entretenu et conservé au moindre coût, il n'a bénéficié d'aucune amélioration ni d'aucun perfectionnement…

Les principes de gestion de l'habitat résidentiel (habitat privé traditionnel) et de l'habitat public social (patrimonialité, socialité/domanialité, commercialité) s'opposent à ceux qu'applique l'habitat tiers : principe de gestion viagère et de gestion ultra-marchande. Ces derniers se caractérisent par la recherche d'un rendement maximum au risque d'une dépréciation rapide du capital investi. Cette recherche du rendement donne lieu à une administration immobilière non raisonnée, intuitive, subjective, informelle, qui s'adapte aux segments les plus populaires du marché du logement et inscrit l'immeuble dans une dynamique de taudification ou, au moins, de dégradation.

Cette caractérisation de l'habitat tiers autorise à penser qu'il ne suffit pas de produire en masse du logement social pour saturer les besoins en logement populaire. Il faut accepter que le droit au logement n'est pas la nouvelle expression d'un nouveau défi lancé aux seuls producteurs de logements sociaux, d'un nouvel impératif catégorique les obligeant à produire encore plus, encore mieux. Il faut accepter que ce nouveau droit au logement donne à chacun le droit d'accéder au logement qui lui convient et fait obligation à l'autorité politique d'organiser et de faciliter ces accès puis d'en contrôler l'effectivité. N'importe qui peut puiser dans les offres diverses d'habitat dès lors qu'elles sont licites c'est à dire qu'elles ne portent pas sur des logements insalubres ou dangereux.

Il appartient alors à l'autorité publique :

- de continuer à veiller à la production d'un logement normé à vocation sociale conçu et présenté comme la meilleure offre à proposer à celui qui exigerait que l'on fasse droit à son droit à logement;
- de faciliter la diversification des offres de logements, notamment celles qui pourraient le mieux convenir aux couches populaires;
- de faciliter aussi l'accès au logement des catégories sociales les moins favorisées et ce par toutes sortes de moyens, de relais et d'aides, en particulier associatifs;
- d'assurer l'effectivité du droit au logement et d'en répondre, juridiquement et politiquement.

Cette politique du logement implique une politique et des gestions urbaines "tolérantes", acceptant que la ville soit "plurale", parfois moins belle, et que les opérations d'aménagement (embellissement, réhabilitation, sauvegarde et mise en valeur, équipement...) n'aient pas pour seul but la valorisation urbaine et patrimoniale, dont le principal effet a été jusqu'ici la destruction du logement tiers au seul détriment des populations y résidant. La crise du logement crée une situation très perverse ou la résorption de l'habitat insalubre pénalise les plus faibles. D'une part une politique de résorption sans politique de relogement produit autant d'externalités négatives que positives et, de l'autre, un relogement forcé dans des quartiers sociaux déjà paupérisés renforce les dynamiques de ghettoïsation et d'exclusion.

Aitec

Bibliographie

Fondation Abbé Pierre, *Rapport sur l'état du mal logement*, Paris, 2007

MASSIAH G., TRIBILLON J.-F., *Habitat-tiers, Recherche exploratoire sur l'habitat populaire*, PUCA, 2000

Un comité de pilotage contre l'insalubrité et les marchands de sommeil, fiche d'expérience : http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article214

Bidonvilles sur Seine, Ivan du Roy, www.bastamag.org/journal/article.php3?id_article=114

DROITS ET SECTEUR CITOYEN

FICHE N°9 LE DROIT AU LOGEMENT

Le droit au logement occupe une place particulière et centrale parce qu'il découle d'un principe fondamental de dignité humaine et qu'il s'inscrit dans une civilisation de plus en plus urbaine. Or, dans la ville, le logement n'est pas un bien comme un autre, il est un élément fondamental à la survie de l'individu et un prérequis indispensable à la mise en œuvre de nombreux autres droits politiques et sociaux. Le droit au logement transcende ainsi d'autres droits en permettant la participation de tous à la vie de la cité.

Le système économique libéral tend à voir l'organisation du territoire urbain comme un grand marché, renforçant alors les situations d'exclusion et de précarité. La mise en œuvre du droit au logement devient dans ce contexte une indispensable responsabilité de l'autorité publique.

Pourquoi ce droit qui a l'air si simple dans son affirmation est en fait si compliqué à définir?

Avoir droit à être logé semble une affirmation très simple et concrète mais dans les faits dès que l'on tente de donner forme et réalité à ce droit on affronte de nombreux débats théoriques et obstacles pratiques.

Tout d'abord la définition concrète du droit au logement n'est pas aisée car le droit au logement ne se limite pas au droit à un toit et 4 murs. Jean-François Tribillon en propose la définition suivante : "le droit d'accéder à un logement décent, convenablement situé, suffisamment desservi par des équipements publics et privés"[1]. Le droit au logement implique donc un certain niveau de qualité de l'habitat mais aussi une insertion dans l'espace urbain. On observe alors que plus on élargit la notion de droit au logement plus on l'inscrit dans un droit plus large et qui l'englobe : le droit à la ville[2] qui lui-même recoupe d'autres droits sociaux (le droit d'accès aux services publics, le droit à la mobilité…)

Il n'existe donc pas de définition "abstraite et universelle" du Droit au logement. On peut le définir par la négative face au droit à l'hébergement (droit provisoire) ou comme un droit à ne pas être mal-logé.

Par ailleurs, l'instauration d'un droit au logement pouvant se heurter à des oppositions théoriques, il faut bien noter qu'il ne s'oppose pas au droit de propriété mais s'inscrit comme un droit de même valeur ; la réglementation, le respect et le contrôle de l'un comme de l'autre permettant la construction d'une ville ouverte et intégratrice.

Qu'en est-il alors de son application concrète malgré toutes ces incertitudes? Quel est le sens des questions qui se posent aujourd'hui autour du droit au logement?

Contexte et problématique actuelle

Dans la tradition juridique classique, opposant droits civils et politiques d'un côté et droits socio-économiques de l'autre, le droit au logement aurait une valeur juridique plus déclarative qu'opératoire. Il obligerait l'autorité publique à une mise en œuvre de moyens plus qu'à des résultats concrets. Cependant le cadre juridique affirmant le droit au logement semble de plus en plus solide, ce droit prennant sa source dans des textes qui se situent au sommet de la hiérarchie des normes.

Le droit au logement est reconnu au niveau international dans toute une série de textes qui, s'ils ont été signés par les Etats, peuvent créer des obligations entre eux mais dont les personnes privées ne peuvent se prévaloir, leur portée reste donc très limitée[3]. Au niveau européen, on retrouve le droit au logement dans la Charte sociale européenne révisée (1996) ainsi que dans la Charte des Droits fondamentaux (2000). Le logement est resté une compétence des Etats au sein de l'Union Européenne.

[1] *Le droit à la ville* et *Le droit au logement,* Tribillon, 2003

[2] "le droit à la ville, c'est bénéficier d'un logement convenable, avoir un travail rémunérateur, s'installer familialement, vivre à l'abri des tracasseries policières même si on est né au loin…mais aussi tout simplement et plus spécifiquement, habiter une ville belle, commode, saine, respectueuse de l'environnement." Tribillon 2003

[3] Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), Pacte International relatif aux Droits économiques sociaux et culturels (1966). Conventions internationales sur les droits des enfants (1959 puis 1989), des femmes (1979), des minorités (1991), des peuples indigènes (1993), textes de l'OIT sur le logement des travailleurs...

Ainsi chaque pays présente des dispositions législatives ou constitutionnelles censées faciliter la mise en œuvre du droit au logement. Ces dispositions peuvent rester purement déclaratives ou, au contraire, être traduites par des mécanismes innovants d'instauration du droit au logement (Cf. exemple écossais dans cette fiche).

En France la loi Besson de 1990 a affirmé le droit à un logement décent[4]. Le Conseil constitutionnel, quant à lui, a affirmé en 1995 que la possibilité pour chacun de disposer d'un logement décent était un objectif de valeur constitutionnelle.

Enfin en 2007 la loi sur le Droit au logement opposable (DALO) a instauré un mécanisme permettant à des personnes en difficultés, reconnues prioritaires pour l'attribution d'un logement social et qui ne se voient pas proposer de logement dans des délais raisonnables, de faire valoir leur droit au logement devant un juge. Le juge peut alors condamner l'Etat à payer une astreinte tant que ces personnes ne sont pas logées. Cette loi, dans son principe est une avancée indiscutable, mais son application reste encore incertaine. Le statut "prioritaire" est attribué selon des critères flous et son refus ne pourra que difficilement être contesté.

[4] "Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières (a) le droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir".

On constate donc que la question principale posée par l'affirmation de ce droit est celle de sa valeur juridique. Dans quelle mesure peut-on le rendre opposable (ou justiciable) c'est à-dire dans quelle mesure une personne qui ne trouve pas de logement peut librement se tourner vers un juge pour qu'il oblige l'autorité publique à faire respecter ce droit?

Concrètement l'effectivité du droit au logement repose sur trois piliers :

- **La protection légale, portant sur les statuts d'occupation** (réflexion sur le droit de propriété), l'accès au logement (droit des demandeurs et temps d'attente) et la couverture des risques sociaux (allocations, mécanismes assurantiels). Ces éléments reposent sur la mise en place d'un droit individuel justiciable.
- **Le stock de logement accessible et décent**. C'est la condition matérielle de l'effectivité du droit au logement, elle est possible : par une production publique de logement, par la socialisation du marché privé (question d'un contrôle des loyers, de la fiscalité et des aides publiques, objectifs sociaux dans les documents d'urbanisme) et par des politiques de qualité de l'habitat (normes de qualité, aides à l'amélioration de l'habitat).
- **Des services ciblés vers les groupes vulnérables** (produits adaptés dans des logiques de choix, d'accompagnement et de participation).

D'apres Marc Urhy

Paradoxalement, dans un contexte politique et économique de grande précarité et de progression du mal logement, le droit au logement semble avancer au niveau juridique. Par le haut via les divers traités internationaux qui affirment des grands principes et par le bas via la reconnaissance de droits à l'hébergement, la mise en œuvre de dispositifs pour le logement des personnes défavorisées et plus récemment l'adoption de la loi DALO.

L'appropriation de ce droit par divers partis politiques et l'expérience innovante de l'Ecosse laissent penser qu'il pourrait encore se renforcer sur un plan juridique. Chacun continue cependant à mettre ce qu'il entend derrière ce terme, d'une sanction par le juge au simple renforcement de la médiation. Mais au-delà du simple droit à un toit il convient de s'interroger sur la mise en œuvre urbaine de ce droit en poussant l'objectif vers la réalisation du Droit à la ville.

Expériences innovantes

La justiciabilité du droit au logement écossais

Le "Homelessness etc. Scotland act" est une loi votée en 2003 qui précise les droits des mals logés et des sans abris et affirme les responsabilités qui en résultent pour les autorités publiques.

Elle rend le droit au logement opposable pour différentes catégories prioritaires de la population et prévoit une généralisation de ce droit à tous pour 2012.

La législation s'adresse spécifiquement aux personnes identifiées comme "homeless" c'est à dire "mal-logées" ou sans logement. Dès 1987, un premier Housing Act (adopté pour tout le Royaume-Uni) avait donné aux autorités locales une obligation d'héberger les personnes identifiées comme homeless, à la double condition qu'elles ne le soient pas intentionnellement et qu'elles appartiennent à une catégorie prioritaire (femmes enceintes, personnes vulnérables ou handicapées, personnes sous la menace de violence…).

Le Housing Scotland Act de 2001 élargit l'obligation d'hébergement à l'ensemble des mal-logés et introduit, pour les prioritaires, un droit à se voir proposer une offre raisonnable de logement adaptée à leurs besoins. L'impossibilité pour la collectivité de faire immédiatement une offre l'oblige à héberger le demandeur sans dépasser un délai raisonnable. Beaucoup de collectivités se sont ainsi donné pour objectif de ne pas dépasser 28 jours.

Le Homelessness Scotland Act de 2003, dont toutes les dispositions ne sont pas encore entrées en vigueur, ouvre la voie à la suppression graduelle des catégories prioritaires en élargissant leur nombre, pour aboutir en 2012 à l'obligation pour les collectivités de faire une offre de logement à toute personne considérée comme "homeless" et justifiant d'un lien avec le territoire (« local connection »).

La loi prévoit un calendrier de cette suppression graduelle pour permettre la mise en œuvre de programmes de construction afin d'augmenter l'offre de logement.
Un recours contentieux est prévu à l'encontre des décisions des collectivités locales. Il doit être précédé d'un recours gracieux et peut entraîner l'annulation de la décision par le juge et le prononcé d'une injonction. Pour l'instant, le contentieux est peu développé. Son augmentation potentielle du fait de la montée en puissance du dispositif n'inquiète pas les collectivités, dont la forte mobilisation découle avant tout d'un engagement politique qui rassemble au-delà des clivages partisans.

La mise en œuvre de ce texte est facilitée par une organisation administrative assez simple. Elle s'accompagne de diagnostics précis en termes de répartition du mal logement sur le territoire et d'un suivi très organisé de son instauration progressive.

Pour plus d'informations:
www.fapil.net/docs/Ecosse.pdf
www.scotland.gov.uk/Topics/Housing/homeless/intro

Aitec

Bibliographie

GUISELIN Emmanuel-Pie, *« Droit au logement : quelle reconnaissance ? »*, in. SEGAUD M., BRUN J. et DRIANT J.-C., Dictionnaire de l'habitat et du logement, Armand Colin, Paris, 2003

TRIBILLON Jean-François, *Le droit à la ville* (2003), *le droit au logement* (2003) textes disponibles sur internet : http://www.reseau-ipam.org/article.php3?id_article=108 , http://www.reseau-ipam.org/article.php3?id_article=107

UHRY Marc, *Le droit au logement en Europe*, in. Cahier Voltaire "la ville à l'épreuve du libéralisme, Aitec, Paris, 2006

ZITOUNI Françoise, *Le droit au logement des personnes défavorisées, nouveau droit social?*, in SEGAUD M., BONVALET C., BRUN J., Logement et habitat : l'état des savoirs, La découverte Paris 1998

Séminaire relatif au logement, Le droit au logement, ENA, direction des études, Juillet 2005

FICHE N°10 MOUVEMENTS SOCIAUX URBAINS ET LUTTES DU LOGEMENT

L'expression "mouvement social urbain" est apparue en France dans les années 60, elle désigne un mouvement inscrit dans une aire géographique urbaine mais surtout un mouvement qui développe des actions et des revendications autour des questions liées à laproduction de la ville et plus particulièrement au logement. L'enjeu pour les mouvements sociaux urbains est la prise en compte de tous, notamment des plus fragiles, dans la mise en œuvre des politiques publiques et l'affirmation de droits liés à la ville : accès à la terre, à l'eau, à l'éducation, à la santé…

Partant de ces objectifs, l'expression des mouvements sociaux urbains peut se traduire par des formes d'actions et d'organisations très variées : groupes d'intérêt pour la défense des droits des locataires, émeutes spontanées de quartiers ou de communautés entières, participation au conseil d'administration des bailleurs sociaux, actions de désobéissance civile (occupation, réquisitions de logements vides)…

[1] MASSIAH Gustave, *les mouvements sociaux urbains*, novembre 2005

Nouvelles réalités, nouveaux acteurs

"Les mouvements sociaux urbains se définissent par rapport à l'évolution des villes qui traduit celle des sociétés" nous dit Gustave Massiah[1]. Ils naissent donc aujourd'hui en relation à la production d'une ville de quartiers ségrégués et renfermés sur eux-mêmes, une ville qui renforce précarité, discrimination et racisme. Les mouvements qui naissent en réaction à ces inégalités prennent des formes très diverses : organisés en collectif , associations ou plus spontannés allant parfois jusqu'à l'émeute. Qu'ils soient formalisés ou non, il s'agit de porter les revendications des habitants, d'amener une réflexion dans l'espace public, ou de créer un rapport de force pour obliger les pouvoirs publics à la négociation.

Dans le contexte mondial de libéralisation économique, la ville et ses acteurs sont en constante transformation et suivent presque partout des directions semblables : contestation de l'Etat, autonomie croissante des municipalités, affirmation des associations et exigence de participation au processus démocratique, imposition des entreprises et de leur mode de gestion des réseaux et services publics…

Les diverses branches et "traditions" du mouvement social pour le logement en France

- Syndicats de locataires liés à la gestion "du logement HLM" et aux partis de gauche (Confédération nationale du logement, Confédération générale du logement...);
- Associations caritatives (ATD quart monde, Emmaüs) ;
- Associations de lutte "des mal logés" dans la mouvance altermondialiste qui revendiquent l'autonomie par rapport aux partis politiques et à l'État. (DAL, CDSL, Comité des mals-logés);
- Associations de gestion qui jouent le rôle d'interface entre la population et les pouvoirs publics, avec des techniques d'intervention urbaine et d'ingénierie sociale (Pact, Fapil, Fap).

Revendications et luttes

Pour ces organisations l'enjeu des luttes est l'affirmation du droit à la ville pour tous et des droits économiques et sociaux qui en découle. Deux revendications se combinent alors : le droit à la ville et les droits dans les villes.

Les différents types de mouvements sociaux urbains amènent chacun leurs innovations pour faire avancer le respect des droits. C'est le cas par exemple des associations de "lutte" qui entrent dans un jeu de rapport de force direct avec les autorités publiques par des actes de désobéissance civile et des confrontations parfois violente. Partant des revendications pour l'accès au logement, la régularisation de l'habitat informel ou contre

les expulsions elles ont permis l'émergence de la notion de "pauvre urbain" entraînant des liens croissants entre les sans-logis et les mal-logés puis un élargissement à tous les exclus de la ville (sans travail, sans papier, sans droit, sans voix…). D'autre part, des associations d'insertion ou de développement (réhabilitation, reconstruction) ont élargi leurs revendications du logement au quartier promouvant dans le même temps des nouvelles pratiques (épargne populaire, auto-construction, démocratie de proximité).

Par ailleurs, on assiste aujourd'hui à une tendance à l'articulation des mouvements sociaux urbains autour de thèmes communs et de luttes nouvelles en France : Plate forme pour le droit au logement opposable, coordination anti-démolition des quartiers populaires, "lutte des tentes" des sans-abri contre l'errance urbaine. Mais également au niveau international : campagnes internationales contre les expulsions ou la spéculation immobilière, jonctions des luttes des sans-terres et des sans-toits…

C'est ainsi que, selon Gustave Massiah, "les mouvements sociaux urbains sont porteurs de nouveaux projets de transformation sociale".

Expériences innovantes

L'association Droit au logement (DAL) "Pour la participation des mal logés à la lutte contre l'exclusion par le logement."

L'association DAL se présente comme un syndicat de mal-logés (personnes vivant en logements insalubres, sans-logis, ou personnes menacées d'expulsion). C'est l'une des principales associations agissant en France dans le domaine de la lutte pour le logement. Mais au-delà de la simple question du logement, elle pose le problème de la place des groupes les plus précaires dans la société.
L'association, créée en 1990, est constituée de militants, d'individus et de familles mal-logés qui s'investissent dans l'organisation d'actions collectives et participent à une lutte posée comme un combat pour l'égalité.

L'action de l'association se décline sur trois plans:
- Actions de lutte : Campement, réquisition, occupation, manifestation, actions en justice pour aboutir finalement à une négociation avec les pouvoirs publics.
- Formation et sensibilisation à destination des familles mal-logées (formation d'été, rencontres régulières)
- Affirmation du problème du mal logement dans l'espace public (actions spectaculaires et médiatisées, mobilisations et campagnes avec d'autres organisations)

L'association revendique ainsi l'arrêt des expulsions sans relogement, le relogement décent et adapté aux personnes mal logées et l'application de la loi de réquisition sur les immeubles et logements vacants. Le DAL a obtenu, depuis sa création, des relogements en habitat social pour des milliers de familles.
Un élément très important de son action est l'utilisation du droit. Articulé à la lutte, il permet d'établir petit à petit des jurisprudences favorables à un droit au logement effectif et qui prend de la valeur face au droit de propriété.

La difficulté pour ce type d'association est l'articulation entre la lutte collective et la pression des demandes individuelles qui affluent, l'obligeant à se structurer plus strictement et à se professionnaliser. Pour sortir de ces contradictions et ne pas s'enfermer dans une logique d'aide sociale, il est indispensable de développer une solide réflexion politique. Cette réflexion a amené l'association à développer une solide expertise dans le domaine des politiques du logement.
Ces réflexions ont aussi permis un élargissement sur les questions du logement (Comité des sans logis, plate forme pour le droit au logement opposable) et sur les luttes d'autres exclus sans poids politique et sans voix dans l'espace public (impulsion de la création du réseau No-vox). Enfin, le processus des forums sociaux a permis la création de partenariats internationaux et la mise en place de nombreux échanges (MNLM au Brésil, Direito à habitação au Portugal, etc.). L'association s'est ainsi peu à peu positionnée comme un acteur central du mouvement social urbain et du mouvement social en général.
http://www.globenet.org/dal

Aitec

FICHE N° 11 LA PARTICIPATION DES HABITANTS

Les expériences locales de gestion urbaine participatives se sont multipliées partout dans le monde. En France, l'affichage de la participation dans les politiques publiques semble même être devenu un impératif. Pourtant, les différentes notions utilisées baignent encore dans un grand flou sémantique et la mise en œuvre des processus participatifs reste souvent questionnable.

Variété des définitions et des types de dispositifs

Le terme de "participation" est biaisé par son utilisation instituée : des textes officiels la rendent obligatoire dans certaines opérations d'aménagement, tandis que des groupes de personnes la revendiquent sous d'autres formes et dans d'autres occasions. La participation peut se définir comme un ensemble d'actions organisées et finalisées dans le but d'associer les personnes les plus directement concernées à la conception ou à la réalisation d'un projet complexe[1]. Cette définition renvoie aussi bien à une réelle volonté politique d'associer les habitants qu'à une réponse minimale à une obligation légale ou encore à une mode électoraliste pour se faire une image de marque démocratique. C'est d'autant plus le cas que la terminologie de "démocratie participative" est souvent manipulée au cours des débats politiques.

Sous le vocable de "participation" il existe un éventail de processus variés. Ils changent en fonction du secteur de la population qu'ils touchent, de leur temporalité, du statut des décisions prises en leur sein, de leurs échelles d'action et de leurs origines (initiés par les citoyens, "bottom up" ou par les pouvoirs publics "top down"). Le tableau ci-contre reprend et met en correspondance la plupart de ces éléments.

[1] Zaïr Kedadouche, *Participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain*, rapport à Jean-Louis Borloo, DIV, avril 2003, page 15

[2] Centre d'Etude, de Documentation et d'Observation sur les Villes, *Rénovation urbaine et implication des habitants : Notes pour un état des lieux et propositions pour une méthode future, pour le Comité d'Evaluation et de Suivi de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine*, Janvier 2006, page 39

Inconsistance relative de la mise en œuvre

La "participation des habitants" devait caractériser la "politique de la ville" ; celle du "renouvellement urbain" préfère le terme de "concertation". Quoi qu'il en soit, dans le cas de la participation comme dans celui de la concertation, nommer la démarche sert souvent de contenu sans que sa mise en œuvre ne soit très poussée. Or sa réalisation est d'autant plus difficile qu'il s'agit de travailler sur des transformations à la fois urbaines et sociales. En effet les politiques urbaines font appel à des aspects techniques qui les rendent complexes à appréhender tandis que les politiques sociales relèvent du domaine des décideurs politiques, eux-mêmes représentants des habitants. C'est sans doute pourquoi, dans leur recherche sur la participation, Donzelot et Epstein constatent l'inconsistance relative des pratiques françaises en matière d'implication des habitants comparativement à celles des autres pays occidentaux confrontés à la crise urbaine. Le consensus ne s'obtient pas sans un effort pour dépasser la tentation de facilité qui découle de la détention du pouvoir et du financement pour décider du bien de tous. Il ne permet pas, non plus, de se délester de la décision sur les destinataires en se contentant d'une démarche visant à "dorer le ghetto". Le partenariat organise la confrontation, la recherche progressive d'un accord entre des parties qui ont des attentes et des intérêts parfois divergents.

Dans cette forme de participation-partenariat, les habitants rencontrent de nombreuses difficultés qui contribuent à transformer la démarche en échec, au moins pour une partie d'entre eux. Ceux-là seront, au moins désabusés, au pire remontés contre les processus de décision démocratique ; à l'extrême, ils verront dans l'action violente le seul mode d'expression capable de modifier le rapport de force.

Typologie des dispositifs participatifs locaux

	Secteurs de la population	Citoyens organisés	Citoyens mobilisés	Echantillon de citoyens	Ensemble des citoyens
Assemblées		- rôle informel des associations	- ponctuels ou réguliers - le plus souvent informatifs ou consultatifs - échelle microlocale - souvent top down		
Référendums					- ponctuels - consultatifs ou décisionnels - différentes échelles - top down plébiscites, et bottom up d'initiative populaire
Conseils de quartier		- souvent des formes mixtes avec plusieurs collèges, différents types de participation sollicités - régulier - informatifs ou consultatifs le plus souvent - échelle microlocale - top down le plus souvent			
Fonds de quartiers		- peuvent impliquer selon les cas des associations, des citoyens mobilisés ou des citoyens tirés au sort - réguliers – décisionnels - échelle microlocale - top down			
Budgets participatifs	- une majorité repose sur les citoyens mobilisés, mais beaucoup impliquent cependant les associations et quelques-uns uns les citoyens tirés au sort ou des secteurs (enfants) - réguliers - consultatifs ou décisionnels - échelle municipale (et éventuellement microlocale) - en majorité top down				
Organe de dévelpmt communautaire	- reposent généralement sur les citoyens mobilisés et organisés, mais impliquent parfois des secteurs de la population - réguliers - consultatifs ou décisionnels - échelle microlocale mais peut peser au niveau municipal - bottom up				
Jurys citoyens				- ponctuels - consultatifs - différentes échelles - top down	
Conseils consultatifs	- reposent soit sur des secteurs (étrangers, jeunes, personnes âgées…) soit sur les associations ; associent souvent les groupes d'intérêts - généralement réguliers, parfois ponctuels - consultatifs - différentes échelles - top down				
Plans stratégiques, plans communautaires agenda 21	- le plus souvent formes mixtes impliquant secteurs de la population, citoyens organisés et groupes d'intérêts, parfois les citoyens mobilisés - ponctuel (plans stratégiques, communautaires) ou réguliers (Agenda 21) - le plus souvent consultatifs - échelle microlocale et municipale - top down (plans stratégiques, agenda 21) ou bottom up (certains plans communautaires)				
Représentation des usagers		- en général basé sur les associations, parfois sur les usagers mobilisés en assemblées - réguliers - le plus souvent consultatifs, parfois décisionnels - différentes échelles - top down et bottom up			

Source, Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative, M.H. Bacqué, H.Rey, Y. Sintomer, La Découverte, Paris, 2005

Exemple de mise en œuvre innovante :

La recherche-action comme mode de participation autour du projet urbain

La recherche-action est un mode de participation qui ne prétend pas réguler le déroulement du processus participatif et en éviter les échecs, mais plutôt permettre à des habitants de porter un regard distancié, quasi tiers, sur la démarche à laquelle ils participent, et de s'alimenter de productions théoriques qui questionnent les moments de la démarche. Cette méthode pose les habitants en experts de leur quartier. Elle propose que quelques-uns d'entre eux en fassent le diagnostic, à partir des problèmes que les personnes les plus en difficulté rencontrent sur un territoire. Par une confrontation entre habitants et professionnels qui interviennent sur le quartier, une analyse commune de la situation est produite.

Il y a plusieurs types de recherche-action : la Recherche sur l'action, la Recherche pour l'action, la Recherche par l'action, et plus globalisante la Recherche dans l'action. (cf. H. Desroche). La Recherche Action dépend fortement de la personne qui la mène, l'idéal étant qu'elle soit menée par des acteurs socialement concernés/impliqués au quotidien par les objets des recherches qu'ils conduisent. Il faut en effet convenir que la classique neutralité par rapport à l'objet perd de sa prévalence : ce qui importe, c'est bien la connaissance compréhensive de l'intérieur de l'agir dont sont porteurs les acteurs. C'est bien cette connaissance impliquée dont le processus de Recherche Action cherche à être l'accoucheur par une maïeutique sociale orientée vers l'action et le changement.

En plus de la démarche elle-même, les thèmes à travailler sont déterminés par les participants à l'atelier à l'intérieur du champ de la co-conception architecturale et urbaine. Celui-ci est vaste et habituellement abordé à travers les contraintes vécues par les maîtres d'ouvrage ou les maîtres d'œuvre, rarement à partir du point de vue des habitants participants.

Quelques exemples de problématiques qui peuvent être travaillées en atelier recherche action :
- tendance à l'unanimisme du plus grand nombre "contre" un projet de transformation de l'espace, et aux divergences et découragements pour proposer des alternatives
- lecture différentielle des modes de représentation de l'espace par des professionnels et par des habitants
- difficultés à formaliser les pratiques urbaines des habitants participants
- appréhension des processus de décision et des moments possibles pour le débat ou la négociation
- recherche de consensus et peur du conflit dans les mécanismes de concertation
- lien entre les méthodes de concertation et les dynamiques à l'œuvre
- décalage entre le temps d'un projet urbain, de la conception à la réalisation, et le temps d'un projet personnel vécu par les habitants
- découpage institutionnel du traitement de l'espace urbain et vécu transversal de ce même espace par les habitants
- coordination entre démocratie représentative et démocratie participative

Aitec

A LA RECHERCHE DE PRATIQUES INNOVANTES

FICHE N°12 PLACE DE L'AUTO-CONSTRUCTION ET DE L'AUTO-RÉHABILITATION COMME MOYEN D'ACCÈS AU LOGEMENT.

Cette note porte sur l'auto-construction et l'auto-réhabilitation comme moyen d'accès au logement des catégories sociales modestes et défavorisées. Il faut en effet bien distinguer l'auto-production par choix de celle par nécessité. Aujourd'hui on pourrait être tenté d'affirmer que l'auto-production est une nécessité dans les pays pauvres et un luxe dans les pays riches.

Contexte et problématique actuelle

L'auto-production et le secteur du bâtiment

L'auto-production de logement dans les sociétés dites développées a connu un élan important après la seconde guerre mondiale, dans les années 50 et 60. En France, le mouvement des Castors, d'origine populaire, caractérise cette période. Son succès reposait à la fois sur l'important besoin de logements et sur une pratique, une culture du faire soi-même, fortement encouragée par les pouvoirs publics. Depuis le milieu des années 1990, ces derniers ont progressivement retiré leurs soutiens financiers. Aujourd'hui, l'économie marchande domine et l'auto-construction a cédé le pas à l'auto-aménagement de son intérieur. C'est un nouveau marché qui ne cesse de se développer: à grand renfort de publicité, la grande distribution du bricolage suscite et crée des besoins de consommation en la matière. L'auto-production n'a pas complètement disparu mais elle caractérise principalement les plus favorisés qui ont une approche culturelle axée sur un habitat écologique de haute qualité environnementale et qui ont les moyens financiers correspondants.

La disparition d'une politique d'auto-production populaire de logement est le résultat d'un système néo-libéral dans lequel les pouvoirs publics, face aux actions de lobbying des organisations et fédérations du bâtiment, se sont désengagés au profit d'une production totalement assurée par les professionnels du bâtiment. Les raisons évoquées par les pouvoirs publics portent sur les risques de non-respect des règles de l'art et des normes, de la concurrence aux entreprises du bâtiment, d'un encouragement au travail au noir, etc.

Il faut cependant noter que depuis l'année 2005, sous la pression des associations, l'Etat via l'ANAH (Agence nationale de l'habitat) expérimente un dispositif très encadré (donc très contraignant et par la même inopérant) d'aide à l'auto-réhabilitation pour les propriétaires occupants à faibles ressources.

Conditionner l'octroi d'aides à la construction ou à la réhabilitation de logement à l'intervention de professionnels du bâtiment a ainsi pour conséquence :

- Un coût des travaux pouvant s'avérer plus important du fait de l'intervention d'une entreprise et l'obligation alors de contracter des prêts bancaires. L'aide publique ne s'adresse alors qu'aux ménages solvables et constitue en fait une subvention indirecte aux métiers du bâtiment.
- Une exclusion des ménages en marges (faibles revenus, allocataires du Revenu minimum d'insertion, chômeurs…) de ces politiques d'aides. Ils sont alors obligés de faire appel au secteur informel.

Dans le même temps, la crise actuelle du logement, liée à la pénurie de logements sociaux et à l'inaccessibilité du logement privé dû à son coût prohibitif, provoque une résurgence de l'habitat précaire et des constructions illégales.

L'auto-construction précaire

La situation de familles en difficulté, poussées à aller s'installer provisoirement dans un terrain de camping où une parcelle privée se développe de façon alarmante. Le "provisoire" devient progressivement irréversible, car le ménage résidant en camping est stigmatisé et fait l'objet d'une inégalité de traitement par les bailleurs sociaux. Faute de perspectives, les résidants permanents améliorent leurs conditions d'habitat et s'installent durablement en construisant de petites additions, en habillant la caravane…

Ce mode d'habiter est illégal et il n'existe pas aujourd'hui de recensement de ce mode d'occupation sur le territoire français ni dans les terrains de camping ni, à plus forte raison, sur les parcelles privées. Il existerait pas moins de 70 000 à 120 000 personnes habitant en terrain de camping et environ 1 million de personnes en parcelles composées[1].

Cette pratique, illégale mais tolérée, est connue de tous et semble arranger tout le monde. C'est la progression de ce phénomène et la précarisation des conditions de survie qui poussent aujourd'hui les autorités locales à ne plus ignorer ces situations. Ainsi par exemple, dans le nord, la Communauté d'agglomération du Douaisis vient de se saisir de la problématique des résidants permanents du Val de la Sencée (voir encadré ci-dessous).

L'Auto-production de logements comme levier de transformation sociale

Les acteurs sociaux convaincus de l'intérêt de l'auto-production de logements tant comme moyen d'accès au logement, que pour ses résultats en terme d'action globale et d'intégration durable, ont développé des pratiques d'actions participatives. La démarche IGLOO (Insertion Globale par le Logement et l'emploi) en est un exemple représentatif. Cette démarche est fondée sur la participation active de personnes en difficultés à la conception et à la réalisation de leurs logements. Elle apporte des réponses dynamiques, en permettant la conduite d'actions collectives, le développement de coopérations et la promotion de solidarités avec des familles en difficulté vivant dans des conditions de logement inacceptables. La démarche IGLOO est un véritable levier de transformation sociale, elle combat les mécanismes d'exclusion et propose des mécanismes d'intégration durables. En ce sens la démarche IGLOO contribue au développement d'une ville inclusive.

Expériences innovantes

Les auto-constructions du Val de la Sencée[2]

Le Val de la Sencée se situe entre Douai et Cambrai à la limite du Département du Nord et du Pas de Calais. C'est une zone de marais où l'occupation permanente d'habitations légères de loisir (HLL) est connue depuis fort longtemps, mais l'ampleur de ce phénomène, son développement et la précarisation sociale ont poussé la Communauté d'Agglomération du Douaisi à se saisir de cette problématique. Et à s'interroger sur la fonction de ce mode d'habiter comme "nouvel habitat social de fait".

Constat : Les habitations légères de loisir sont implantées en zone naturelle (65 % en zone humide), on y dénombre 2 654 HLL dont 1 144 en terrains de camping et 1 510 sans statut.

Le nombre de résidants permanents est estimé à 950 personnes. Les HLL sans statut sont majoritairement implantées sur des parcelles privées ou communales en location. Il est paradoxal de constater que les produits de la location de parcelles (par bail administratif) peut représenter jusqu'à 40% du budget de petites communes (200 à 1 000 € par an, par parcelle) et que ces mêmes communes ignorent les occupants (personnes non recensées, refus de délivrer des pièces d'identités) car les constructions sont illégales.

[1] *Le Camping aujourd'hui en France*, DDE de l'Oise, les cahiers de l'Oise, n°8 Juin 2006

[2] D'après une intervention de Mme Benedicte RIVOIRE Meley de la Communauté d'Agglomération du Douaisis lors de la journée nationale d'échanges sur la question de l'habitat précaire, du 24 Octobre 2006, Le Mans.

Qualité et conditions d'habitat :
La majorité des constructions est en "dur", l'architecture est souvent médiocre, mais néanmoins originale, les espaces habitables sont petits, 20 % n'ont pas d'eau courante, 19 % pas d'électricité, l'assainissement est collectif, 26% des systèmes autonomes sont inefficaces. Il n'y a pas d'éclairage public, l'accessibilité est un problème pour 60 % des constructions, il y a confusion entre les espaces publics et privés, le ramassage des ordures est complexe.

Situation sociale des résidants permanents :
57 % ont plus de 65 ans, 30% sont des couples sans enfant, 21 % sont des hommes isolés, 55% sont d'anciens propriétaires. La majorité des résidants permanents est originaire du Douaisis et des communes du Val de la Sencée. Les habitants y ont trouvé une qualité de vie, excepté les jeunes couples qui ne sont pas en demande de relogement.

Pistes de travail :
Cette situation étant maintenant clairement identifiée par la Communauté d'Agglomération, la Direction Départementale de l'Equipement et le Conseil Général, un plan d'action en 3 axes est préconisé :
- Prévenir : il s'agit ici d'informer et de contrôler pour stopper le développement des habitations légères de loisir.
- Résorber : un certain nombre de constructions présente un cumul de critères défavorables (constructions illégales et précaires, zones humides / inondables,…), le relogement des occupants et la démolition de l'habitat doivent alors être envisagés.
- Régulariser : Cette solution repose sur la légalisation d'une partie de l'habitat, et l'évolution, la requalification des constructions de loisir en habitat résidentiel.
Ce plan d'action doit faire l'objet d'une inscription dans le Programme local de l'Habitat (PLH) en cours de définition.

Pour en savoir plus

Voir les fiches d'expériences :

"Une démarche d'Insertion Globale, par le Logement et l'Emploi, fondée sur l'autoproduction de Logements (IGLOO)"
http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article215

"L'Antenne Est du P.A.C.T. de Lille : Acteur du développement social local"
http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article212

François Legris

FICHE N°13 CONNAISSANCE DE LA SITUATION DU LOGEMENT : LES ENJEUX DE L'OBSERVATION

L'observation et la connaissance du parc de logement et de son occupation sont des questions loin d'être purement techniques. Sous leur apparence scientifique, les chiffres et les statistiques sont des constructions qui ont une valeur politique. On choisit d'observer ou de ne pas observer une situation, on choisit un angle, des sources d'information, une analyse et un type de rendu. Pour donner une signification aux chiffres que l'on utilise il est indispensable de connaître leur origine et les conditions de leur élaboration.

Par ailleurs, comme dans toute problématique économique et sociale, il est essentiel de mesurer le lien qui unit la connaissance, ou son absence, à l'action. Ainsi, comme le dit Jean-Claude Driant, "il est par exemple intéressant d'observer que l'une des dimensions les plus médiatisées de la politique nationale de l'habitat, à savoir le logement des personnes sans abris, est encore construite en dépit d'une méconnaissance quasi-totale de la population à laquelle elle s'adresse. De même, les tentatives d'action régulatrice des pouvoirs publics sur les marchés locaux du logement s'exercent le plus souvent dans l'ignorance des conditions économiques précises du fonctionnement de ces marchés (prix, volumes, transactions, revenus)." [1]

[1] DRIANT J.-C., *Economie et politiques du logement urbain*, Institut d'Urbanisme de Paris, 2004

La statistique, comme l'indique son étymologie (*Stato)* est historiquement un outil de l'Etat. En matière de logement c'est également le cas. Le système statistique français permet d'ailleurs une bonne connaissance des conditions de logement en France, surtout à un niveau national. La connaissance locale du logement est plus difficile alors que les politiques de l'habitat se définissent de manière croissante à cette échelle. C'est notamment pour pallier ces manques que des lieux d'observations locaux ont été créés. Mais ces chiffres "officiels" laissent souvent de côté la situation des plus précaires et des personnes en marge. C'est ainsi que pour trouver une manière d'aborder, et de dénoncer, l'importance de la précarité et du mal-logement, des associations ont mis en place des outils alternatifs d'observation et de statistiques.

Les données produites par des organismes publics et institutionnels

Connaître la situation du logement pour définir des politiques publiques ou proposer des alternatives est un travail difficile qui nécessite, aux niveaux local et national, de maîtriser de très nombreux paramètres :

- Le parc de logements (nombre de logements, localisation, niveau de construction, ventes de logements, travaux de rénovation…)
- Le statut des occupants et du logement (locataires/propriétaires, résidences principales / secondaires, logement privé/social, composition des ménages et caractéristiques socio-économiques)
- L'état des logements et de leur occupation (taille, insalubrité, éléments de confort, surpeuplement, équipements ménagers…)
- Le niveau des loyers et les prix à l'achat dans le neuf, l'ancien, en fonction de la localisation. Les coûts en général liés au logement, aux charges, aux remboursements d'emprunts.
- La mobilité des occupants: date d'entrée et de sortie dans les lieux.

Il faut ajouter à toutes ces catégories les données concernant les logements "spéciaux": logements collectifs, logement d'insertion, foyers, casernes, prison, logements mobiles (caravanes).

Il s'agit ensuite de croiser ces données entre elles et à différentes échelles géographiques. Pour ce faire il existe en France plusieurs types d'enquêtes ou de fichiers d'informations:

Le parc et son occupation

- Le recensement général de la population (RGP) de l'Insee[2] fournissait des données relativement exhaustives sur la répartition de la population dans le parc de logements (type de logement, surface, statut d'occupation) avec des découpages locaux assez fins. Depuis 2004 le recensement est annuel et partiel, il se base sur un pourcentage de la population. Le RGP se base sur les ménages occupant un logement, il permet ainsi de recenser les logements inoccupés mais pas les personnes sans domicile.

- L'Enquête nationale logement (ENL) de l'Insee est menée tous les 5 ans. Elle renseigne de manière fine au niveau national sur les statuts d'occupation, les aspects financiers, de mobilité et de qualité du logement.

- D'autres enquêtes de l'INSEE abordent entre autres la question du logement : l'enquête annuelle sur l'emploi, l'enquête "Budget de Famille", l'enquête "Actifs financiers", l'enquête "Biens durables-ameublement".

- L'enquête sur le parc locatif social (PLS, mise en œuvre par les cellules statistiques des Directions régionales de l'équipement) couvre de façon exhaustive la composition du parc de logements appartenant aux organismes d'HLM et aux sociétés d'économie mixte (SEM) ou gérés par eux.

- L'enquête triennale sur l'occupation du parc social (OPS) menée tous les 3 ans depuis 1997 sur les caractéristiques sociales des occupants du parc social.

- Le fichier FILOCOM, mis en place par les ministères de l'équipement et des finances, recoupe les informations issues de la taxe d'habitation, de la taxe foncière et de l'impôt sur le revenu.

- Les fichiers de la CAF des personnes bénéficiant d'une aide au logement contiennent de nombreuses informations sur les conditions économiques des ménages en fonction de leur logement.

[2] Institut national de la statistique. www.insee.fr

La production et les prix

- Le Système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux neufs (SITADEL) regroupe de manière exhaustive et publique les données sur la construction neuve par un suivi des permis de construire de l'autorisation à l'achèvement des travaux.

- Les comptes du logement fournissent chaque année un ensemble de données économiques de cadrage national. Leurs champs correspond à la possession, à la production et à la consommation du service logement, en distinguant les filières propriétaires occupants et bailleurs/locataires.

- L'approche statistique nationale des transactions immobilières, relativement insuffisante, repose sur l'enquête sur la commercialisation des logements neufs (ECLN) et sur Existan (exploitation de l'information statistique sur les transactions dans l'ancien).

- L'enquête "Loyers et charges" de l'Insee est un panel dont l'objectif principal est le calcul de l'indice trimestriel des loyers, qui alimente notamment l'indice des prix à la consommation (IPC). Il renseigne également sur les modalités juridiques de la location, la description des logements et les caractéristiques des ménages.

- La mobilité résidentielle est mesurée au niveau de Paris et sa périphérie dans l'enquête mobilité de l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP).

A l'échelle locale, le nombre d'observatoires du logement s'est multiplié dans les agglomérations ou dans les agences d'urbanisme. Ces observatoires recoupent les données d'acteurs locaux (différents services des mairies, bailleurs, notaires, services fiscaux, Caf…) pour construire une connaissance fine sur le parc de logement et son occupation ou de manière thématique pour connaître les transactions immobilières ou les niveaux de loyers. Au-delà de l'information fournie, ces observatoires sont souvent intéressants comme lieux de rencontre des différents acteurs locaux du logement.

Ces données croisées permettent une connaissance approfondie de la situation du logement en France mais elles laissent cependant de côté tout un pan de la population et sont souvent trop orientées vers la mise en valeur de la production et de la croissance (du parc, des transactions, du secteur de l'immobilier…) sans mettre au centre la question des habitants et de leurs conditions de logement.
C'est ainsi qu'utilisant les données officielles en leur donnant un éclairage nouveau, ou en produisant leur propres données, des observatoires alternatifs ont été créés.

Les données alternatives : bip 40, Observatoire des inégalités, rapport de la Fondation Abbé Pierre

Le BIP40 du Réseau d'alerte sur les inégalités (http://www.bip40.org)

Le BIP40 est un site de "contre-expertise" économique et sociale lancé par le Réseau d'alerte sur les inégalités (RAI). Il regroupe des indicateurs et des analyses sur les grands dossiers économiques et sociaux afin de fournir les ressources critiques nécessaires contre les inégalités et les politiques qui les renforcent. Pour alimenter le débat sur les insuffisances du PIB (Produit intérieur brut) et du CAC 40 (cotation boursière des 40 premières entreprises françaises) comme indicateurs de la richesse d'un pays, le groupe produit un indicateur alternatif. Il s'agit du BIP40, un indicateur synthétique centré sur les questions clés des inégalités (emploi, revenu, santé logement, éducation, justice). Il est composé à partir de l'addition de séries statistiques censées refléter les multiples dimensions des inégalités et de la pauvreté. La méthodologie retenue pour procéder à cette agrégation s'inspire des travaux réalisés sur cette question, par exemple pour la confection de l'IDH (Indice du développement humain du Programme des Nations unies pour le développement).

Par exemple, l'indice "logement" du BIP 40 est construit à partir des données suivantes : le poids des dépenses de logement dans la consommation des ménages, l'indice du prix des loyers rapporté à l'indice des prix à la consommation, la part des mises en chantier de logements très sociaux (PLA) dans les mises en chantier globales, la part du montant d'aides personnelles au logement dans la consommation de logement et le nombre de plaintes en justice des bailleurs pour impayés de loyers. Depuis 1999 cet indicateur augmente constamment, montrant une inégalité croissante autour du logement.

L'Observatoire des inégalités (www.inegalites.fr)

L'Observatoire est également un site internet qui regroupe une contre-analyse et une contre-expertise autour des questions clefs de l'inégalité. L'observatoire considère que "l'appareil statistique français est d'une grande pauvreté dans la connaissance et la mise à disposition d'éléments factuels sur les inégalités." Par son action d'analyse et de mise en valeur de travaux sur les inégalités il cherche à montrer les lacunes actuelles et à faire en sorte que les institutions améliorent leurs pratiques dans ce domaine. Le logement fait partie des domaines d'analyse de l'observatoire.

Le rapport de la Fondation Abbé Pierre sur le mal logement

La Fondation produit chaque année un rapport sur le mal logement qui analyse de manière très complète les situations de mal logement, la mise en œuvre et les carences des politiques publiques. Pour comprendre le mode d'élaboration du rapport et son intérêt, nous avons posé 3 questions à Christophe Robert, responsable du rapport FAP.

Il existe de nombreuses enquêtes et recueils de données produits par l'Insee. En quoi ne suffisent-ils pas à mettre à jour la question du mal-logement?

Grâce au recensement, aux enquêtes de l'Insee sur le logement et à celles des bailleurs sur l'occupation du parc social, on a des données intéressantes sur le logement. Mais ces enquêtes portent sur les situations des logements, la mobilité, les conditions de vie, dès que l'on aborde la question du mal logement dans son ensemble, les données sont moins fiables. Les différentes situations de non-logement et de mal-logement ne sont pas abordées.
Dans le cas de l'hébergement par exemple quelques informations ressortent du recensement mais pas toutes, dans le logement social l'hébergement est interdit, il n'est donc pas déclaré. Il existe par ailleurs des difficultés à qualifier et affiner la connaissance des formes de non-logement, comme dans le cas des personnes vivant à l'année dans des campings ou des cabanes.

Ce sont les limites de la connaissance de la statistique publique : il faut la faire évoluer.

Comment travaillez-vous pour construire le rapport annuel sur le mal-logement? Utilisez-vous principalement les données existantes en leur donnant un éclairage nouveau ou menez-vous de nouvelles enquêtes pour construire vos propres indicateurs?

On ne peut pas se substituer à la statistique publique et travailler sur 36000 communes, c'est trop gros. Notre méthodologie est donc d'exploiter au maximum la statistique publique et dans un deuxième temps sur les sujets importants que nous avons identifiés, d'apporter des éclairages locaux plutôt qualitatifs. Quand on voit des phénomènes émerger, on les creuse grâce à des analyses qualitatives.

Quel est l'apport du rapport annuel dans la lutte contre le mal-logement?

Et bien par exemple, l'Insee traite de manière froide les données sur l'hébergement sans penser qu'il est souvent contraint. Quand on rentre dans une analyse plus fine des données on se rend compte que les jeunes hébergés sont les plus pauvres. C'est la même chose lorsque l'on travaille sur les taux d'effort et que l'on se rend compte qu'ils sont souvent bien plus élevés que ceux annoncés dans les chiffres officiels.

Nous travaillons également sur la question des définitions. Quand les pouvoirs publics annoncent, par exemple, que le logement se porte bien car il y a une hausse de la construction, nous regardons différemment les données économiques et analysons les loyers de ces logements qui sortent de terre pour montrer leur inadéquation avec la demande sociale.

Le rapport devient ainsi une évaluation des politiques publiques en terme de lutte contre le mal logement.

Samuel Jablon

Bibliographie et ressources internet

DRIANT J.-C., *Economie et politiques du logement urbain*, Institut d'Urbanisme de Paris, 2004

http://www.insee.fr

http://www.bip40.org

http://www.inegalites.fr

http://www.social.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=5 , L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

http://www.fondation-abbe-pierre.fr

LISTE DES SIGLES EMPLOYÉS DANS LE DOCUMENT

AL	Aides au logement social et aides au logement familial
ANAH	Agence nationale pour l'habitat
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
APL	Aide personnalisée au logement
BTP	Bâtiment et travaux publics
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CAF	Caisse d'allocations familiales
DALO	Loi sur le Droit au logement opposable
DDE	Direction départementale de l'équipement
DGUHC	Direction générale de l'urbanisme, de la construction et de l'habitation
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
ESH	Entreprise sociale pour l'habitat
HLM	Habitation à loyer modéré
INSEE	Institut national de la statistique
OPAC	Office public d'aménagement et de construction
OPHLM	Office public HLM
PIB	Produit intérieur brut
PLA-I	Prêt locatif aidé d'insertion
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUS	Prêt locatif à usage social
SDF	Sans domicile fixe
SEM	Sociétés d'économie mixte
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée